



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

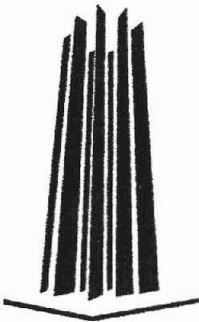
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**LA NECESIDAD DE MODIFICAR LA  
NORMATIVIDAD ACTUAL PARA QUE LA  
INDUSTRIA ELÉCTRICA SEA PATRIMONIO  
EXCLUSIVO DEL ESTADO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
ROGELIO ESPINOSA VAZQUEZ**

**ASESOR: JOSE ANTONIO SOBERANES MENDOZA**



**MÉXICO, DF.**

**MARZO 2005**

m344364

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma México :

Por haberme permitido entrar a sus aulas, brindándome la oportunidad de ser un Universitario, desde el bachillerato que lo curse en el C. C. H. Oriente, después de asistir al ENEP ARAGÓN, por la formación intelectual y profesional. A la UNAM un profundo agradecimiento, respeto y mucho orgullo. GRACIAS.

A las Escuela de Estudios Profesionales Campus Aragón :

Por la enorme satisfacción de ser egresado de ella de nivel licenciatura y haberme acogido brindándome una formación académica, profesional, y humana para ser un buen individuo, y un hombre de bien en la sociedad. GRACIAS.

A LOS PROFESORES :

A quienes con admiración y respeto brindo un homenaje, ya que es su esfuerzo y dedicación lo que hace de nuestra Universidad la máxima casa de estudios, y en particular por las lecciones y conocimientos recibidos. GRACIAS.

A MI ASESOR DE TESIS :

Por su paciencia, tiempo, y conocimientos en la colaboración de este trabajo, ya que sin la misma no podría haber terminado la presente tesis. GRACIAS

A MIS PADRES :

Para quienes me brindaron con sacrificios una carrera profesional con amor y cariño les dedico mi tesis profesional, por otorgarme el regalo de la vida, mi más profunda gratitud y respeto.

A MI MADRE :

Yo se que no somos compatibles y luego chocamos, pero es bueno que sepas, nunca te abandonare, que siempre estaré contigo, pase lo que pase.

A Mi PADRE :

Uno debe tomar decisiones en la vida, tu ya las tomaste, tus razones tendrás, no las comparto, sin embargo te quiero.

A MI ESPOSA :

Por brindarme la felicidad de estar a mi lado, por el respeto mutuo, por el interés a mis cosas, por alentarme siempre y no dejarme claudicar, y por último por tu amor.  
GRACIAS.

A MI HIJA AKETZALI :

Por ser mi fuente de fuerza e inspiración, por ti este trabajo.

AL JURADO :

Por al apoyo recibido y su valiosa colaboración para enriquecer y con ello ayudar a culminar una etapa de mi vida, por compartir sus conocimientos y ser profesores de la UNAM. GRACIAS.

A mi compañero Adolfo Ramírez Venancio. Por el apoyó en la corrección de estilo del presente trabajo. GRACIAS.

## INDICE

Introducción. _____	1
---------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO

1.1 Concesiones del Porfiriato (creación de las primeras compañías Eléctricas en México) en 1890. _____	5
1.2 Primeros intentos de reglamentación eléctrica 1926. _____	10
1.3 El impacto que tuvo la Expropiación Petrolera en la industria eléctrica. ____	14
1.4 Creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). _____	17
1.5 La Nacionalización de la industria eléctrica. _____	21

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA CUESTIÓN ELÉCTRICA

2.1 Servicio Público. _____	29
2.2 Función Pública. _____	34
2.3 Interés Público. _____	35
2.4 Servidor Público. _____	37
2.5 Empresa, Privada y Pública. _____	40
2.6 Inversión Privada y Pública. _____	45
2.7 Privatización. _____	46
2.8 Área Estratégica. _____	49
2.9 Área Prioritaria. _____	50
2.10 Concesión. _____	52

## CAPÍTULO TERCERO

### NORMATIVIDAD ACTUAL DEL SECTOR ELÉCTRICO EN MÉXICO

3.1	Análisis de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en lo relativo a la cuestión eléctrica. _____	53
3.2	Análisis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. _____	61
3.3	El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. _____	87
3.4	El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones. _____	91
3.5	Ley de la Comisión Reguladora de Energía. _____	96
3.6	Iniciativa de Ernesto Zedillo Ponce de León. Exposición de motivos. ____	100
3.6.1	Iniciativa de Ernesto Zedillo Ponce de León. Propuesta de Reforma Constitucional _____	116
3.7.	Iniciativa del Partido Verde Ecologista de México. Exposición de Motivos.	120
3.7.1.	Iniciativa del Partido Verde Ecologista de México. Propuesta de Reforma Constitucional. _____	122
3.8.	Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática. Una Visión Diferente del Sector Eléctrico en México _____	127
3.8.1.	Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática. Una Nueva Propuesta de Reforma. _____	129
3.9	Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional. Aspectos Generales y Exposición de Motivos _____	131
3.9.1.	Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional. Una Nueva Visión del Sector Eléctrico _____	132
3.10.	Iniciativa del Presidente de la Republica Vicente Fox Quesada. Aspectos Generales y Exposición de Motivos. _____	137
3.10.1.	Iniciativa del Presidente de la Republica Vicente Fox Quesada. _____	143

## CAPÍTULO CUARTO

### LA PROBLEMÁTICA QUE SE PRESENTA CON LA PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

4.1	En el extranjero: _____	147
4.1.1	El caso de Francia e Inglaterra _____	149
4.1.2	El caso de California en los Estados Unidos, ligado a ENRÓN. _____	158
4.1.3	Lo acontecido en América Latina principalmente Argentina y Perú. _____	162
4.2	En México: _____	179
4.2.1	Presiones internas y externas para privatizar la industria eléctrica. _____	183
4.2.2	La inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. _____	186
4.2.3	Análisis de la problemática que se presenta en México con la normatividad actual. _____	189
4.2.4	La necesidad de modificar la normatividad actual para que la industria eléctrica sea patrimonio exclusivo del Estado. _____	191
	Conclusiones. _____	192
	Bibliografía. _____	194
	Glosario _____	200

## INTRODUCCIÓN

Es imposible pensar en la vida moderna sin energía eléctrica, ninguna fábrica, negocio, taller, tienda o local podría trabajar. La electricidad nos otorga luz, calor, movimiento, imagen y sonido. Es sinónimo de progreso y bienestar. Sin ella, sería imposible el avance científico, tecnológico, económico y social del siglo XX. En éste nuevo siglo, seguirá siendo imprescindible en nuestras vidas.

La electricidad no es un recurso natural como el petróleo, es un bien que produce el hombre y no se puede almacenar. Generarla y llevarla a donde se necesita requiere un gran esfuerzo humano y económico. Por razones económicas y de calidad del suministro, lo razonable es concebir las redes de transporte y producción a gran escala y explotarlas mediante interconexiones. El desarrollo del país depende de que la electricidad llegue de forma continua, segura, eficiente, oportuna y de calidad. Hoy día, 96 de cada 100 mexicanos cuenta con servicio eléctrico; es decir, la electricidad llega a más de 25 millones de casas, empresas, industrias, talleres, etcétera.

Actualmente, el incremento en la demanda de electricidad es del 6% anual siendo mayor al crecimiento de nuestra economía que es del 4%. Esto se debe, principalmente, al desarrollo de las actividades económicas del país y al aumento de la población. El mayor consumo de electricidad se da en la industria, la cual crea poco más de la mitad de los empleos permanentes del país. Por lo cual es imprescindible que dicho sector permanezca bajo el control del Estado Mexicano, pero con una reforma que permita la autonomía de gestión, operativa y financiera de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) sin que esto lleve a su privatización.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se expone a grandes rasgos la evolución histórica en cuatro etapas del sector eléctrico en nuestro país; hasta nuestra época han transcurrido más de 120 años en que fue utilizada por primera vez la electricidad en México, en la fabrica de hilados y

tejidos la Americana en 1879 en León Guanajuato desde entonces el sector eléctrico a pasado por diversas etapas, iniciando por pequeñas empresas que generaron electricidad para satisfacer necesidades particulares, concretas de la minería y la industria textil, donde concurrieron empresas privadas nacionales y extranjeras que generaron electricidad en el periodo de 1879-1926.

La segunda etapa (1926-1937) está caracterizada por la expansión del sector, y la creación de monopolios regionales en manos de extranjeros, los cuales desplazaron a las empresas de capital nacional a las áreas menos desarrolladas, más alejadas de las poblaciones y zonas industriales y mineras. Las cuales aprovechando la poca o nula regulación y control estatal impusieron las condiciones y tarifas, manejando a la electricidad como una mercancía, sólo buscando el lucro y la ganancia, no invirtiendo en áreas rurales y marginadas donde las inversiones no eran redituables.

La tercera etapa (1937-1960). El Estado realizó un control e intervención mediante la promulgación de leyes más estrictas y con la creación de CFE de capital 100% del Estado Mexicano, es en este momento que coexistieron empresas de capital privado nacional y extranjeros con la CFE, que absorbió todas las empresas pequeñas.

La cuarta y última etapa de 1960 a 2004 se da con la expropiación de la industria eléctrica, con el decreto de expropiación del 27 de septiembre de 1960 con ello, se consolida la CFE, se crea la red nacional de transmisión uniendo a todos los sistemas del país junto con las plantas generadoras, se amplió la cobertura al 96% de la población del país, se logró unificar la frecuencia a 60 ciclos por segundo, trayendo con esto un sistema más eficaz, confiable, con menos fallas, y por consiguiente bajando los costos y las tarifas para beneficio de la población.



La presente tesis pretende tener un enfoque de análisis de la problemática del sector eléctrico, así como su reforma en una perspectiva jurídica, en el segundo capítulo se hace un despliegado de conceptos del marco teórico, que son necesarios para la mejor comprensión, los cuales son de gran importancia para establecer los preceptos o ideas básicas las cuales son la columna vertebral del presente estudio.

En el tercer capítulo se analiza el marco normativo en la materia, empezando por la Constitución, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) y las demás leyes y reglamentos en materia eléctrica; los principios de las iniciativas de las reformas que se han propuesto para dicho sector, el primer intento de modificar la constitución fue por el ex Presidente Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León en 1998, que pretendía vender todos los activos de CFE y LyFC, privatizando por completo el sector eléctrico del país, creando con ello los mercados energéticos, esta propuesta fue rechazada por los senadores de la República junto a otras iniciativas del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Pero el actual presidente Vicente Fox Quesada insiste y encabeza otra embestida, su iniciativa plantea la apertura a la inversión privada del sector eléctrico entregando a los grandes consumidores, que representan el 0.5 % de los clientes facturados que a su vez representan al 80% de consumo que está facturado y que se paga, representando el 65% de los ingresos que entran al sector eléctrico vía venta de energía; con esto se descapitalizaría a CFE y LyFC dando con ello en unos cuantos años una quiebra técnica por falta de recursos, no pudiendo cumplir con sus objetivos ni compromisos por falta de insumos financieros, dejando la mesa lista para la privatización del sector eléctrico.

En el cuarto capítulo reconociendo la importancia de las reformas eléctricas en el mundo, revisando su marco jurídico, se da una exposición completa de la experiencia de varios países, que han sufrido la privatización en este sector de su economía. La pregunta es quién esta detrás de todas estas iniciativas, porque en México no tenemos apogones, fallas importantes como en Estados Unidos o

Inglaterra, tampoco hay que racionalizar el uso de la energía como en California o Argentina está sucediendo, no existen problemas de corrupción como pasó en California con ENRON, no hay desabasto, ni tarifas altas que sean una carga para los usuarios.

Detrás de todo esto esta el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los países de primer mundo particularmente los Estados Unidos. Los conceptos cambian, las políticas intervencionistas de las potencias mundiales no, el intervencionismo con nombre como libre comercio, globalización, mercados internacionales, etc.; los países del primer mundo imponen supremacía sobre los países subdesarrollados, recuperando sectores ya perdidos por las grandes empresas transnacionales debido a las políticas nacionalistas impuestas a finales de la segunda guerra mundial, de esta manera quieren controlar las fuentes de energía, los energéticos que son los insumos que se necesitan para producir bienes y servicios en el mundo, cuando esto no funciona, la intervención es directa: Guerra del Golfo Pérsico, Kuwait, Afganistán, Irak, los pretextos son distintos pero un solo objetivo, energéticos.

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO:

Podemos adjudicarle a la Industria Eléctrica el desarrollo de la economía nacional, el movimiento obrero. La regulación de la industria en sus inicios atravesó una etapa de poca o nula regulación y de intromisiones por parte del Estado para detener la voracidad del capital extranjero, ya que en sus inicios no se contaba con una legislación reguladora y la industria estaba expuesta y en manos de empresas trasnacionales.

La industria eléctrica, empezó sin ningún tipo de regulación, auspiciada por la política de liberalismo económico, que llevó a cabo Porfirio Díaz. Pasando por la Revolución Mexicana, en donde el Estado Mexicano, luchó por regular y controlar la ambición de las empresas extranjeras que, después de unos años, dos de ellas controlaban el mercado, hasta llegar al nacimiento de la CFE en 1934, y a la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Todo este pasado histórico, que revela la contienda de un pueblo por buscar su independencia económica y su autonomía, refleja la lucha que ha realizado a lo largo de más de un siglo, por controlar y tener en propiedad el fluido eléctrico.

#### **1.1 Concesiones del Porfiriato (creación de las primeras compañías eléctricas en México) en 1890**

En el siglo XIX, una serie de descubrimientos dieron vigencia a las aplicaciones tecnológicas que culminaron en 1830 y 1876, con el empleo de la energía eléctrica en el telégrafo y su ampliación a los motores y a las lámparas con filamentos en áreas cristalina aisladas. Fue entonces cuando la luz y la energía, en forma comercial, llegó para uso y disfrute del hombre.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. DE LA PEÑA, C., Ernesto. Comisión Federal Electricidad, "Certamen de Ensayo Histórico del 50 Aniversario de la CFE, El Sector Eléctrico desde sus Inicios hasta 1937", Ed. Centro Editorial de la Dirección General de Comisión Federal de Electricidad, México, 1988. 296. p.11.

Iniciada la electrificación en México, el gobierno de Porfirio Díaz en 1894 promulgó un decreto por el cual se complementaba la ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888, el cual estableció el control federal sobre los recursos hidráulicos nacionales, que contravenía la Constitución de 1857, que determinaba que el control de las corrientes superficiales y subterráneas pertenecían a los estados y municipios, así también, introdujo por primera vez, la figura jurídica de concesión, para la explotación de esos recursos, e irrigación y generación de energía con propósitos industriales.<sup>2</sup>

Con este decreto el gobierno de Porfirio Díaz otorgaba exenciones fiscales por un período de 5 años a plantas hidroeléctricas, en derechos aduanales sobre el equipo importado. También le atribuía facultades al gobierno federal para expropiación de terrenos que fueran a ser utilizados por inversionistas privados, para la instalación de plantas de generación y sus respectivas redes.

Las disposiciones de 1894 se reforzaron en 1896 y 1902, reafirmando la jurisdicción federal en materia de control de todos los recursos hidráulicos, transfiriendo todas las actividades relacionadas con el otorgamiento de concesiones, franquicias y permisos para la generación de energía eléctrica, a la Secretaría de Fomento y Colonización.

Las primeras concesiones fueron otorgadas a inversionistas mexicanos que introdujeron la electricidad para abastecer minas y fábricas textiles, es así como en 1897 en las minas El Boleo de Santa Rosalía, se instaló una planta de vapor que producía electricidad; En 1889 en las minas de Batopilas, existieron 2 turbinas hidroeléctricas de 15 Caballos de Fuerza (H. P. por sus siglas en inglés); En el año de 1897 en Real del Monte, Pachuca, se aprovechó la caída del río La Regla para el bombeo de los tiros más profundos y la molienda, que producían una capacidad de 1200 HP. Es así, como la electricidad reemplazó a la fuerza animal y a las máquinas de vapor en la minería.

---

<sup>2</sup> Cfr. INEGI. Estadísticas históricas de México, tomo 1, Pág. 575-577.

En Guanajuato, se encontraba la primer planta en darle servicio a la industria textil. Fue hasta 1889, cuando las fábricas de Durango, Puebla, Aguascalientes y Veracruz empleaban la electricidad; En 1897 la compañía de Orizaba tomaba la caída del Río Grande y con esto abasteció de energía a cuatro compañías: Río Blanco, San Lorenzo, Cerritos y Cocolapam. Se estima que la capacidad instalada en 1900, fue de 20 000 KW, donde el 44% era para la industria textil y el 52% para la minería.<sup>3</sup>

El capital mexicano tuvo un papel importante en los inicios de esta industria. De 1890 a 1905, prácticamente todas las pequeñas compañías que surtían a las diferentes poblaciones y capitales de los estados eran mexicanas. Pero en el lapso 1910 a 1930, se marcó la postergación del capital mexicano, éste fue incapaz de resistir la acometida de las empresas inglesas y norteamericanas. A medida que avanzaban éstas empresas, los inversionistas mexicanos buscaban refugio en las regiones alejadas de los sitios donde operaban las grandes empresas extranjeras, hasta que dichas regiones maduraban y atraían la mira de las grandes corporaciones que las absorbían. Aunque el capital mexicano nunca desapareció por completo, jamás se recuperó. Es de esta manera, que en el año de 1926 la última empresa de importancia y de capital mexicano, ubicada en la costa occidental, Chapala Electric, pasó a dominio británico. Con esto se definió el futuro de la industria eléctrica del país en manos de extranjeros. Dentro de este contexto, las empresas transnacionales estaban dispuestas a pagar costos muy altos por las concesiones, ya que valían más por la concesión que tenían, que por la compañía misma; Esas viejas concesiones que otorgó el gobierno mexicano a inversionistas mexicanos, fueron adquiridas por compañías extranjeras a costos muy bajos, casi de regalo y lo que daría como resultado el desarrollo y sustento jurídico de los grandes monopolios privados que surgirían en manos de extranjeros.

---

<sup>3</sup> Cfr. GALARZA, Ernesto. La industria eléctrica en México. FCE. México. Año 1952. p. 12.

Entre los años de 1902 a 1904 el gobierno de Porfirio Díaz otorgó concesiones a compañías Inglesas, Francesas, Canadienses, Norteamericanas y Alemanas.

El alemán Guillermo Breckman, representante de Siemens y Halske, obtuvo importantes concesiones en Puebla y México, organizando la Compañía Mexicana de Electricidad que surtió la capital de la república. Los alemanes poseían pequeñas compañías en el Oro, Aguascalientes y San Luis Potosí. Cabe mencionar que la inversión alemana en generación e instalaciones eléctricas fue hasta 1910 donde fueron absorbidos por la Mexican Light and Power Company Limited. Después dedicaron sus esfuerzos a surtir de aparatos eléctricos, transformadores, cables y motores, lo cual concluyó en 1930 cuando los fabricantes ingleses y norteamericanos los desplazaron.<sup>4</sup>

El capital francés se interesó en la fuerza eléctrica como actividad secundaria a la industria de hilados y tejidos de algodón en las que tenían fuertes inversiones en Puebla, México, Veracruz y Guadalajara, sus inversiones se estiman que ascendían a \$12'000,000; y se conoce que ocasionalmente vendían excedentes a poblaciones cercanas, pero nunca fue una propuesta seria.

Las inversiones norteamericanas que datan de 1897 y 1905 se diseminaron en los primeros años de 1897 y 1920. Adquirieron acciones de las empresas que abastecían de electricidad a Monterrey, Tampico y Toluca. Una de las principales empresas en manos de americanos, era Toluca Light and Power Company dirigida por Chavcey Depew. Hasta 1910, se les había otorgado un número importante de concesiones para explotar las fuerzas hidráulicas para minas, o servicios públicos y de irrigación. Cabe mencionar que es hasta 1928, cuando las inversiones norteamericanas se intensifican con la llegada de la Impulsora de Empresas Eléctricas (IEE) que era subsidiaria de la American and Foreign Power Company, que a su vez fue subsidiaria del consorcio estadounidense Electric Bond and Share, todas bajo el dominio del consorcio Morgan. También invirtieron en la

---

<sup>4</sup> Cfr. GALARZA, Ernesto. La industria eléctrica en México. FCE. México. Año 1952. Pág. 75-76.

empresa anglo-canadiense Mexican Light and Power Company, ya que fueron los norteamericanos quienes en sus últimas décadas controlaron a esta empresa canadiense, siendo estadounidenses los que presidieron los últimos consejos administrativos.

Las inversiones inglesas en el Porfiriato son importantes, el principal inversionista inglés es Cowdray, dueño del Águila, principal empresa petrolera de la época, por su parte, la empresa Gertudris manufacturera de yute en Orizaba, Veracruz, poseía acciones en la Puebla Light and Power Company, Chapala Hydroelectric and Irrigation Company, todas éstas de capital inglés, también controló un número importante de acciones de la Mexican light and Power.

El capital Canadiense estaba representado, por la más importantes de todas las empresas, nace en 1902<sup>5</sup> The Mexican Light and Power Company, Limited, fue fundada como empresa canadiense por Benjamin F. Pearson, Robert E. Harris, Charles H.Cahan, Henry A. Lovett y G.Fred Pearson. Operaba en el centro del país, incluyendo la Ciudad de México. En 1905 instaló la primera unidad de generación eléctrica de 5 mil KW, en el río Necaxa, con base en la concesión que le transfirió Arnold Vaquié en 1902. Entre 1910 y 1920 se afianzó como la principal empresa eléctrica del país, tras adquirir las compañías: Luz Eléctrica, S. A; Electricidad, S. A; Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Idelfonso, S. A; Mexicana de Gas y Luz Eléctrica Limitada; Eléctrica Roberts, S. A, e Irrigadora de Luz y Fuerza del Estado de Hidalgo, S. A.

La convivencia armoniosa que tenía el gobierno de Porfirio Díaz y las distintas empresas eléctricas, se rompe en los últimos años de su mandato, esto debido a conflictos cada vez más frecuentes con 2 tipos de consumidores, que crecían de una manera lenta pero ininterrumpidamente. Las pequeñas empresas manufactureras y los municipios que requerían el suministro para alumbrado público y el bombeo para surtir de agua potable, criticaron las deficiencias del

---

<sup>5</sup> Cfr. ALMAZÁN González, José Antonio. Electricidad, Una nacionalización inconclusa

servicio y los costos tan elevados, pidiendo a su vez, la ampliación de la duración de los contratos nuevos. Son estos grupos los que por primera vez elevaron su voz, diciendo que los consumidores Mexicanos estaban siendo explotados por un monopolio extranjero (Mexican Light); A estas quejas se sumaron los intelectuales no alineados con la dictadura de Díaz, dentro de los cuales destaca Andrés Molina Enríquez, que después de analizar las leyes de recursos hidráulicos, sugirió su fortalecimiento, criticó la política liberal como de muy débil, carente de propósitos definidos a largo plazo, que no existiera una ley que estipulará claramente las tarifas, el otorgamiento de las concesiones fuera con plazos indefinidos, la donación de terrenos, la exención de impuestos, y la falta de cobro por el uso del agua que estas empresas utilizaban como insumo para la generación de electricidad.

En los primeros años las empresas eléctricas eran muy pequeñas con un número escaso de empleados y reducida división del trabajo. Pero en 1905 al construirse la planta hidroeléctrica de Necaxa, se requirió un número considerable de obreros tanto para su edificación como para su operación. El crecimiento acelerado de la Mexican Light (ML), trajo como consecuencia el nacimiento de la clase obrero-electricista, y en 1906 comenzó la lucha por sus derechos. Ya en 1908 encabezados por Luis R. Ochoa, fundan la liga de Electricistas Mexicanos. Carentes de las más mínimas garantías de salud, donde la contratación se regía por el principio de autonomía de la voluntad, en estas condiciones la ML despidió a los organizadores y su despotismo siguió.

## **1.2 Primer intento de regulación eléctrica 1926**

Los primeros frenos a las empresas eléctricas, surgieron de los trabajadores de la ML, cansados de los malos tratos, de las condiciones laborales, los despidos injustificados, el tratamiento que se otorgaba a los enfermos y a los accidentados, los bajos salarios y las excesivas jornadas. Por estas razones, el 21 de diciembre de 1914 nace el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), que buscaba mejorar



las condiciones de los trabajadores, jornadas de ocho horas, aumento de salario, que las decisiones fueran tomadas en forma bilateral. Es así como el 19 de enero de 1914 estalló la huelga, gracias al inspector general de policía que convocó a las partes y propuso el levantamiento de la misma. Al respecto el gerente de la compañía declaró estar dispuesto a acceder a las demandas de los trabajadores, pero nunca a reconocer y pactar con el SME. El 6 de febrero se realizó una reunión entre el sindicato, autoridades y el gerente de la compañía, pero la empresa se negó a negociar. En estas condiciones el gobierno interino de Venustiano Carranza incautó la empresa y dió la administración al SME. A finales de enero se pactó un convenio, el sindicato obtuvo la mayoría de sus demandas, con excepción de su reconocimiento como tal. Pero el triunfo del SME no duró mucho tiempo ya que para el 22 de marzo, la empresa había despedido a todos los líderes del sindicato, por esto el 25 de marzo estalla la huelga por el incumplimiento de lo pactado y por los despidos injustificados, finalmente el gerente se vio obligado a negociar y reinstalar a todos los despedidos.<sup>6</sup>

Pero la empresa siguió con sus actitudes despóticas, detuvo el salario de trabajadores que enfermaron, contrató aprendices con la finalidad de sustituir al personal del sindicato y despidió a un buen número de trabajadores de cobranzas y conexiones. En estas condiciones estalló otra huelga la cual fue total, el 4 de mayo de 1915. Con la suspensión del servicio de energía eléctrica, el funcionamiento de las bombas de aguas negras, de las de agua potable, del transporte colectivo, por lo cual las fábricas se vieron obligadas a parar. Ese mismo día, se resolvió el conflicto, mediante la intervención del presidente, Roque González Garza, con un pacto que reintegraba a todos los despedidos, devolvía los salarios caídos, las vacantes serían ocupadas por antigüedad y se prometió juicio y despido a quienes maltrataran a los trabajadores.

Para 1915, el SME había logrado consolidar una organización sindical eficaz a pesar de no ser oficialmente reconocida. Consiguió aumentos salariales, detener

---

<sup>6</sup> Cfr. SME. Libreta de actas y acuerdos Número 1, México, diciembre 12 y 21 de 1914.

los despidos, mejorar las condiciones laborales y sobre todo negociaciones bilaterales. En cinco meses nació una organización que realizó dos huelgas triunfantes, esto la colocaría al frente del movimiento obrero nacional en aquellos años.

El segundo freno llegó a las empresas eléctricas como consecuencia de la Revolución Mexicana, en la que no habían participado los electricistas. La promulgación en 1917 de la Constitución Mexicana, trajo consigo una serie de garantías que antes no existían como el derecho de reunión, de asociación y la libertad de expresión, así como la creación del artículo 123 constitucional, que regula la relación obrero-patronal dando prerrogativas a los trabajadores. Con el artículo 27 se abrió la posibilidad de regulación e intervención del Estado en la economía. No obstante, ésta fue lenta y paulatina en el período 1917 a 1934.

El primer intento de regulación en la materia, fue en 1917, con la iniciativa de Venustiano Carranza de buscar el control, a través del Departamento de Pesas y Medidas, de la generalizada infidelidad de los aparatos de medición de consumo de energía eléctrica por parte de las empresas generadoras. Otro intento fue en diciembre de 1922, siendo presidente el General Álvaro Obregón se crea la Comisión para el Fomento y Control de la Industria y Generación de Fuerza, que dependía de la Secretaría de Agricultura e Industria. Ésta podría hacer recomendaciones tales como: la regulación de las tarifas, conservación de los recursos hidráulicos, el análisis y la posición legal de las empresas que vendían energía eléctrica, así como intervenir en conflictos que surgieran entre los consumidores y la empresa. Dicha comisión fue la base para la creación de la ley de 1926.

El Código Nacional Eléctrico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1926, federalizó la reglamentación en la materia, regulación y vigilancia de la generación eléctrica; funciones que si existían, recaían en los gobiernos locales y éstos se vendían a favor de las empresas. La regulación inició

en el consumo de energía, debido a la presión que ejercieron varios grupos de consumidores ante los altos costos de la electricidad. También le dió al Gobierno Federal, ingerencia en vigilar cada dos años el cumplimiento de funciones técnicas para operar las plantas, suspendiendo las concesiones si no se cumplía con ciertos requerimientos técnicos, además puso a la electricidad por primera vez como cuestión de utilidad pública<sup>7</sup> por lo que podría ser expropiada.<sup>8</sup>

Dos años más tarde en 1928 se publicaría el reglamento de la citada ley, reafirmando la competencia federal para vigilar y controlar las instalaciones de las compañías, fijar y regular las tarifas, así como el otorgamiento de permisos.<sup>9</sup>

Para entonces la industria eléctrica del país estaba bajo el control de dos empresas: la ML que era de capital anglocanadiense y que diversificó sus operaciones a través de sus subsidiarias: Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A; Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca S. A., y Compañía de Fuerza del Sureste de México. S. A; Era realmente la empresa más fuerte del país. Por su parte la IEE entre 1928 y 1929 adquirió tres de los 5 más importantes sistemas eléctricos del país, por lo cual se convierte en la empresa con las redes de transmisión más extensa y las plantas generadoras más importantes del país, después de la ML. Esta empresa estaba controlada por la American Foreign Company. Tenía tres sistemas interconectados: el de Torreón Chihuahua, el del Centro y el de Puebla-Veracruz, reagrupó más de veinte empresas para constituirse en seis: Eléctrica Mexicana del Norte, Eléctrica Nacional, Eléctrica Mexicana del Centro, Eléctrica Mexicana del Sureste, Eléctrica de Tampico y Eléctrica de Mérida. Así es como junto con la Compañía Eléctrica de Chapala, de capital inglés dominaron el mercado.

---

<sup>7</sup>Cfr. DE LA GARZA, Enrique, et al. Historia de la industria eléctrica en México. Tomo I. colección C.S.H, publicación UAM. México, D.F. año 1994. Pág. 80-82.

<sup>8</sup>Diario Oficial de la Federación. Código Nacional Eléctrico. 11 mayo de 1926.

<sup>9</sup>Diario Oficial de la Federación. Reglamento al Código Nacional Eléctrico. 9 de Noviembre de 1928.

### 1.3 El impacto que tuvo la Expropiación Petrolera en la industria eléctrica

El petróleo, fue utilizado para la generación de electricidad a partir de 1910, cuando aumentó la producción en México, el petróleo fue empleado para la generación de electricidad, en las regiones áridas en la que la ausencia de potencial hidráulico favoreció su uso. Ya para 1930 se utilizaba en Saltillo, Aguascalientes, Monterrey, Coahuila y Durango (95%), Tamaulipas, Zacatecas, Baja California, en Sonora cerca del 70% de los generadores eran a partir de petróleo. La capacidad de generación basándose en petróleo se estima en 500 HP que en comparación con la producción nacional de aquella época fue muy pequeña. Esto comparado con las cifras actuales es risible ya que datos al cierre del mes de septiembre del año 2003, la CFE, incluyendo productores externos de energía, cuenta con una capacidad efectiva instalada para generar energía eléctrica de 43,726.74 MW, de los cuales 29,421.36 MW corresponden a las termoeléctricas que consumen hidrocarburos; En total los hidrocarburos (gas natural, diesel y combustóleo) que se utilizan para generación es del 73.89%.<sup>10</sup>

La explotación petrolera entre 1910 y 1935, no aceleró el progreso de la industria eléctrica nacional. La producción de petróleo aumento de 3'600,000 barriles en 1910 a 193 millones en 1921. El petróleo, como insumo para la generación de electricidad, no benefició al país como se hubiera querido ya que la mayor parte del crudo extraído era destinado al mercado exterior. Bajo el sistema de economía colonial, la explotación se realizaba con toda la velocidad que permitía la tecnología, sin importar las futuras necesidades del país. Ésto aunado a las enormes ganancias que obtenían las empresas petroleras, junto con las eléctricas llevó al Estado Mexicano a buscar su control. Es así como en 1925 en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo,

---

<sup>10</sup>Generación. 31 de diciembre del 2003.  
[www.cfe.gob.mx/www2/queescfe/notaqueescfe.asp?seccion=queescfe&seccion\\_id=2271&seccion\\_nombre=Generaci%f3n](http://www.cfe.gob.mx/www2/queescfe/notaqueescfe.asp?seccion=queescfe&seccion_id=2271&seccion_nombre=Generaci%f3n)

promulgada por Plutarco Elías Calles consideró necesario establecer a esta industria como de utilidad pública.<sup>11</sup>

En 1936 entra en vigor la Ley de Expropiación promulgada por Lázaro Cárdenas en la cual en el artículo 1 se estableció:

Artículo 1.- Se consideran causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

VI.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

Esta Ley dotó al Estado Mexicano de un recurso que no poseía, dándole fuerza y poder para seguir regulando y controlando la voracidad de las trasnacionales de aquella época.

Tras la rebeldía al cumplimiento de una resolución del poder judicial, legítimamente emanada de éste, y que habían desacatado las compañías petroleras que no solo explotaban el recurso, sino también a los trabajadores de la industria. Esta resolución reivindicaba el poder soberano del Estado Mexicano emitido en el laudo, como patrimonio de éste y creándose la reserva petrolera nacional, en 1938 el presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto de la expropiación petrolera, que señalaba:

Lázaro Cárdenas del Río. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación Urgente y Considerando<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> Cfr. DE LA GALARZA, Ernesto. Historia de la industria eléctrica en México. Tomo I. colección C.S.H, publicación UAM. México, D.F. año 1994. p. 50.

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Nación. La Expropiación Petrolera. 18 de Marzo de 1938

“Que es de dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el grupo número siete de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo promulgado. No obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República, en el sentido de que autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo”.

Esto trajo como consecuencia una reducción considerable en la inversión de los monopolios privados (la ML, dejó de crecer en 1930 y la IEE lo hizo hasta 1935), lo que se tradujo en nulo crecimiento en la generación de electricidad y sus respectivas redes de transmisión y distribución en donde la ML se daba el lujo de negar el servicio a los nuevos usuarios, alegando que no contaba con la capacidad para surtir nuevos servicios. Aunado al fortalecimiento del Estado tras la expedición de varias leyes que vinieron a regular y limitar cada vez más a las empresas eléctricas, de las que se destacan las siguientes:

En 1929 entra en vigor la Ley Federal del Trabajo que unifica todos los criterios en materia obrero patronal, la Ley de Aguas Propiedad de la Nación de agosto de 1929, estableció el control federal sobre los recursos hidráulicos e impidió que las empresas tuvieran concesiones que no utilizaran para hacerlo en un futuro, así también dió permisos temporales y sólo si se cumplían satisfactoriamente, se otorgaban dichas concesiones por plazos más largos; el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 4 de febrero 1930 que reafirmó el poder que el Gobierno Federal tenía sobre las concesiones; el 23 de diciembre la Ley de

Impuestos sobre Empresas Eléctricas que estableció un impuesto para generaciones mayores de 50 KW.

La reforma más importante antes de la creación de la CFE, fue la realizada durante el Gobierno de Abelardo L. Rodríguez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1934, por la cual se modifica el artículo 73 fracción X de la Constitución. Otorgándole al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de legislar sobre materia eléctrica.

#### **1.4 Creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)**

Después de la crisis económica que hubo en 1930, el Estado Mexicano se convierte en interventor en la economía, dejando de ser un simple espectador, motivado por las constantes quejas de los consumidores y los abusos de las empresas que distribuían electricidad, donde el problema tarifario era sin duda el más importante; aunado a la falta de fluido eléctrico en zonas aisladas o de poca densidad poblacional.

Es así, como en el primer Plan Sexenal con respecto al sector eléctrico del 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, se determino que:

1.- El suministro de energía eléctrica se hará a un precio de tal manera reducido, que las empresas de producción agrícola e industrial funcionen y se desenvuelvan por la energía eléctrica y no para ésta.

2.- El sistema de distribución de dicha energía se ramifique en nuestro territorio, para que se desarrollen nuevos centros industriales.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> DE LA GARZA, Enrique. Historia de la industria eléctrica en México. Tomo I. colección C.S.H, publicación UAM. México, D.F. año 1994. p. 86.

El problema de electrificación no se solucionó aún con estas medidas y en aquellos años el centro del país, padeció escasez de fluido eléctrico. Se necesitaba diversificar los puntos de distribución y generación, para llevar el fluido eléctrico a los rincones más remotos lo que requería de grandes inversiones, que a su vez se contraponían con la lógica de la ganancia privada. Esto implicaba un mayor riesgo de inversión, ya que requería de la interconexión de los diversos sistemas de transmisión que existían. Esto era muy oneroso y chocaba con la ganancia fácil de los sistemas eléctricos dirigidos a los grandes centros industriales y con densidad poblacional ya existentes y separados entre sí, dichos procesos eran necesarios en la industria eléctrica por la actividad económica que se gestó en esos años.

En 1937, tres empresas ofrecían el servicio de energía eléctrica con serias dificultades a 7 millones de mexicanos, que representaban el 38% de la población. La oferta no satisfacía la demanda, las interrupciones en el servicio eran constantes y las tarifas muy elevadas, situaciones que no permitían el desarrollo económico del país. Además, éstas empresas se dedicaban principalmente a los mercados urbanos más redituables, sin contemplar en sus planes de expansión a las poblaciones rurales, donde habitaba el 67% de la población.

Entonces el 20 de enero de 1934, cuando el Congreso de la Unión autorizó al presidente sustituto Abelardo Rodríguez L. a constituir a la CFE, con el propósito principal de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Este Decreto que no se cumplió por la intervención de las compañías concesionadas que operaban en el país.

Es así como el 14 de agosto de 1937, el General Lázaro Cárdenas del Río, decretó la creación de la CFE como una dependencia oficial, dotándola de patrimonio y la responsabilidad de administrarlo, garantizando su integración mediante prohibición de gravámenes en sus bienes inmuebles, aportaciones de



capital a empresas eléctricas, así como contratación con particulares de la explotación de alguna parte de su patrimonio.

Los objetivos que aún se persiguen con la creación de la CFE, son: Garantizar el fluido eléctrico y llevarlo hasta el último rincón del país, satisfacer la demanda industrial y agrícola, generando y distribuyendo electricidad al menor costo, mejorar el desarrollo económico y la formación de empleos; dar soberanía energética al país (al poder tomar sus propias decisiones en la materia en beneficio de la colectividad) al contar el Estado con una empresa de electricidad propia; terminar con el chantaje tarifario que realizaban las empresas concesionarias, tanto al gobierno como a los consumidores; y por último crear un sistema nacional de transmisión, que permita el desarrollo de la industria eléctrica y así ayudar a la economía del país, siempre buscando enfatizar la vocación social del servicio público.

El inicio de las operaciones de la CFE con cerca de 20 empleados y un presupuesto de \$50,000 pesos, permitió obtener una vinculación entre el suministro de fluido y los objetivos sociales del país.

El 31 de diciembre de 1938 se expidió la Ley de la Industria Eléctrica, que vino a sustituir al Código Nacional Eléctrico. Sin duda esta fue la Ley más completa sobre la materia que jamás se haya tenido, la cual estableció una duración para las concesiones que se fijaría en relación al tiempo que se necesitaba para amortizar su inversión, sin exceder de 50<sup>14</sup> años y sus bienes pasarían a formar parte del patrimonio del Estado Mexicano sin ninguna compensación, estipulando además que sólo mexicanos o sociedades mexicanas obtendrán nuevas concesiones, pero no estipulo más al respecto. Reguló las tarifas y consideró a la industria eléctrica como un servicio público sujeto a concesión exclusiva, es decir, un monopolio regulado y vigilado por el Estado. A partir de entonces, el gobierno

---

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Nación. La Ley de la Industria Eléctrica. 11 de febrero de 1939. p.8.

interviene activamente en la electrificación del país. De 1937 a 1945 la producción de energía eléctrica, en manos de particulares, creció menos de 1% anual.<sup>15</sup>

El 30 de diciembre 1941, se reforma la Ley de la Industria Eléctrica. Las modificaciones eran encaminadas a dar mejor tratamiento a los concesionarios, quitando los aspectos más duros de la Ley expedida por Cárdenas. La parte central de este decreto radica en las modificaciones al artículo séptimo de la Ley de la Industria Eléctrica. Donde se otorgó a los concesionarios el derecho a renovar sus concesiones por un período más, de 50 años como máximo, con la obligación de éstos de cubrir al Gobierno Federal un entero anual equivalente al 2% sobre el valor de sus inversiones de los primeros 50 años (exceptuando las obras hidráulicas), suma que sería destinada a incrementar el patrimonio de la CFE.

La ley de 1941, establecía el principio de reversibilidad de los bienes de los concesionarios al término de la concesión. Esto lo modificó el decreto en el sentido de que al vencimiento de la concesión se podrían retirar las instalaciones y disponer de todos los bienes propios del servicio a excepción de las obras hidráulicas, teniendo el Gobierno Federal el derecho de adquirirlos en el precio que fijasen los peritos de una y otra parte, y un tercero en caso de discordia.

Es así como el Gobierno Federal compró, a través de Nacional Financiera, la Compañía Eléctrica de Chapala, S. A., posteriormente adquirió otras empresas menores como: la Compañía Eléctrica Morelia, S. A., con todas sus plantas; la Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.; la Compañía hidroeléctrica Occidental, S. A.; el Progreso, S. A. y Electra. Todas estas empresas pasaron a formar parte del patrimonio de la CFE. De esta forma, el gobierno empezó un proceso de estatización, ya que de esta manera el Estado se apropió de los mercados que tenían empresas concesionarias.

---

<sup>15</sup> ibid. p.124

Los primeros proyectos de la CFE se emprendieron en Teloloapan, Guerrero, Pátzcuaro, Michoacán, Suchiate y Xía en Oaxaca; Ures y Altar en Sonora. En 1938, la empresa tenía una capacidad de 64 KW, que durante los ocho años posteriores aumentó hasta alcanzar los 45 mil 594 KW. Entonces, las empresas privadas dejaron de invertir y la empresa pública se vio obligada a generar energía para que éstas la revendieran.

En 1944 se inició un período de intensa actividad. La CFE, aportó el 66% del aumento de energía para el servicio público registrado hasta 1959 y el 82% de las nuevas plantas hidroeléctricas. La capacidad instalada creció de 680 mil KW en 1943 a 1.2 millones en 1950, de 1.9 millones en 1955 y 2.9 millones en 1959. Entre las dos fechas extremas, la potencia disponible se cuadruplicó, incrementándose desde 1950 a una tasa promedio del 10% anual.

El 11 de enero de 1948, la CFE quedó constituida como organismo público descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica. Aunque fundada desde 1937, fue hasta 1944 cuando el Estado se convierte en productor poniendo en servicio la primera unidad de la planta de Ixtapantongo, con 27,900 KW, primer planta de la CFE, primer proyecto 100% Mexicano. La CFE vendía el 25% de la energía que producía y su participación en la propiedad de centrales generadoras de electricidad pasó del 0% al 54% en 1940. En poco más de 20 años la CFE había cumplido uno de sus más importantes cometidos: Ser la entidad rectora en la generación de energía eléctrica.

### **1.5 La Nacionalización de la industria eléctrica**

#### Situación de las empresas eléctricas en el año de 1959:

La ML, la más fuerte, prestaba servicios en el Distrito Federal, y parte de los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Michoacán. Su capital era aportado por: belgas, norteamericanos, británicos y canadienses, principalmente

bajo el control de los norteamericanos, ya que fueron los últimos presidentes del consejo de administración.

Además de la instalación de 585,386 KW que representaba el 26.8% del total, crecía por las compras en bloque de la energía generada por la CFE. En el informe anual de la compañía de 1959, conciente de la realidad incluyó dentro del sistema de la ML a las plantas de Ixtapantongo, Santa Bárbara, el Durazno, Martínez D' Meza y Tingambato todas ellas de la CFE y que juntas tenían una capacidad de 351, 575 KW.

Las plantas más importantes de esta compañía eran las hidroeléctricas: Necaxa, Tepexin, Patla y Lerma, térmicas: Nonoalco, Tacubaya y Lechería.

En una serie de publicaciones de 1956, titulada juicio "Mexicano contra la Mexican", información que provenía del 44° informe anual de la ML a sus accionistas; La publicación centraba sus ataques en torno a la reventa de electricidad que la CFE hacía a la ML, interpretando que los cuantiosos beneficios de la compañía provenían del gobierno. De ese modo, en 1951 y 1952, los precios de venta de electricidad al público de ésta empresa fueron de 13.97 centavos por KW, mientras que su compra a la CFE fue de 3.57 centavos. Y si se aumentaba el gravamen por pérdidas, (20.81% en transmisión o, 0.78cts) las ganancias de la compañía eran de 252%. En 1955 la ML compró a la CFE 625.7 millones de KW/H, por lo que se consideraba que el negocio principal de esta empresa consistía en revender energía.<sup>16</sup> En cuanto al entero anual del 2% que no había pagado por incapacidad económica, ésto costaría al fisco de 600 a 650 millones de dólares.

A la ML se le fijaron tarifas de acuerdo con la ley, en el año de 1949; como ya hemos visto las concesiones tenían una nueva vigencia de 100 años divididos en dos plazos, por ello, su concesión terminaría en el año de 2049.

---

<sup>16</sup> DE LA GARZA, Enrique. Op. Cit.

Su radio de acción de la IEE, era el más extenso de las compañías privadas. Tenía tres sistemas interconectados: en Torreón, Chihuahua y el del Centro (Puebla-Veracruz). En el año de 1956 reagrupó a más de 20 empresas, para quedar consolidada en 6: Eléctrica Mexicana del Norte, Eléctrica Nacional, Eléctrica Mexicana del Centro, Eléctrica de Tampico, Eléctrica del Sureste y Eléctrica de Mérida. La Compañía Eléctrica Nacional estaba integrada por cinco divisiones independientes entre sí Mazatlán, Saltillo, Zacatecas, Durango y Aguascalientes, mientras que la de Tampico y la de Mérida también operaban en forma aislada.

Las principales plantas de generación de ésta empresa eran: Rosetilla 10,250 KW; Boquilla 25, 000 KW; Franke 60, 000 KW; San Luis 13,500 KW; Celaya 42, 375 KW; Sebastián B. De Mier 40, 500 KW; Tuxipango 33, 600 KW; y Mérida 13, 500 KW respectivamente. Su capacidad instalada ascendía a 336,988 KW que representaba el 15.4% del total producido en el país. Esta empresa gozaba de las instalaciones de la CFE; puede decirse que el 70% de la generación total era utilizado por estas dos empresas que revendían la energía.

El reagrupamiento de más de veinte compañías en seis, hizo posible que la IEE obtuviera nuevas tarifas y con ellas la oportunidad de gozar de un plazo que terminaría en el año 2056.

Si *verbi gratia*, para el año 2056 la empresa volviera a modificar su constitución y en vez de seis empresas se reorganizase, en tres o doce, el resultado sería idéntico, obteniendo por este sencillo procedimiento y de acuerdo con la ley, un nuevo plazo.

Para el año 1959, la CFE tenía una capacidad de 1,072,880 KW que representaba el 48.9% de la producción nacional. Junto con la generación de 107, 600 KW, equivalente al 4.9%, de la Compañía Eléctrica de Chapala el Gobierno Federal poseía ya el 53.8% de lo instalado en el país para servicio público (ésta

empresa paso a formar parte de la CFE). Las plantas de 25 000 KW o más de la CFE eran: Guaymas, 25, 000; Chihuahua 45, 000; la Laguna 55, 000, Falcón 31, 500, San Jerónimo, 30, 000; Colimilla 51, 200 (Nueva Compañía Eléctrica de Chapala); Cóbano 52, 000; Dos Bocas 24, 500; Temascal 115, 560; y las mencionadas al hablar de la ML. El total de la capacidad instalada para el servicio público ascendía a 2, 193,718 KW.

De esto se infiere que la crítica más seria que originó la política de la CFE, haya sido la de tergiversar los postulados que le dieron vida. Dedicada a suplir las deficiencias de inversión de las empresas privadas, en 1959, esta situación cobraba la realidad de los hechos consumados. No quedaba otro camino que el adquirir, el control de las compañías eléctricas.

La nacionalización de la industria: A fin de dar una idea más justa del alcance de la nacionalización, haremos dos considerandos:

Primero. La legislación vigente en 1959 significaba que, en la práctica, las concesiones rigiesen *in perpetuum*. Por otro lado, el entero anual se había en esencia-desvirtuado.

Segundo. De igual manera para ese mismo año eran totalmente inoperantes los decretos que dieron vida a la CFE. Ya que se había creado para restar influencia a las empresas privadas, sin embargo logró hacerlas más poderosas al venderles en bloque, el 70% de su capacidad dinámica.

A principios de 1959, el Gobierno Federal trató de solucionar la situación en que se hallaba colocada nuestra industria. Al efecto, la Secretaría de Industria y Comercio designó una comisión que se abocaría al conocimiento del cuerpo legislativo vigente, para examinar las posibilidades existentes en el sentido que, mediante un nuevo precepto legal, se pudiese término a las reformas Avilacamachistas.

Como fue del conocimiento público, el 21 de abril de 1960, por instrucciones expresas del presidente López Mateos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entabló negociaciones para adquirir la IEE.

El 26 de abril de 1960, el Licenciado Ortiz Mena en representación del Gobierno Federal y de Nacional Financiera, firmó el contrato de compraventa con los representantes de la American and Foreign, con la Nacional Financiera y se obligó a la aceptación de los pasivos de la IEE que ascendían a 34 millones de dólares, los vendedores se comprometían a invertir dentro del país 60 millones de dólares pagaderos a 15 años, en proporciones industriales diversas, en renglones que beneficiarán al desarrollo económico interno, procurando la asociación con capital Mexicano, siempre que se juzgará conveniente, por otro lado el control de la ML se obtuvo mediante un procedimiento distinto.

El Gobierno de México adquirió en el mercado internacional de valores la mayoría de las acciones de la empresa ML. En su segundo informe al Congreso, el licenciado López Mateos explicó la operación consistente en la compra de acciones, hasta por un 90% del capital, distribuidas en un 95% de acciones comunes y un 73% preferentes, bajo condiciones altamente satisfactorias. Se adquirieron las acciones comunes a 20 dólares y a 13 las preferentes, en la inteligencia de que el valor en libros de las comunes era de 32 dólares y el precio de redondeo de las preferentes alcanzaba 16.50 dólares.

Cabe aclarar que el Gobierno Mexicano no realizó una expropiación, ya que fue muy prudente con los derechos de las empresas que operaban, debido a que al nacionalizar la industria eléctrica, llevo acabo una estatización (esto es convertir una empresa privada en una empresa estatal), al comprar cada una de las empresas que operaron en el país.

En estas condiciones se nacionaliza la industria eléctrica: En donde la iniciativa del Ejecutivo Federal argumentaba<sup>17</sup>:

Dos aspectos pesaban fundamentalmente y eran; la fuga constante y creciente de dinero fuera del país, en forma de utilidad de las empresas extranjeras, que salía año con año, siendo la energía aprovechada por empresas extranjeras para frenar al país.

La nación será la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo. La creciente demanda de energía eléctrica en la agricultura, la industria, las comunicaciones y transportes, así como en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural, nos imponen la tarea indeclinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento. La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución serán realizadas directamente por el Estado; a través de los órganos competentes.

Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, se genera la Ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta consistía en sustituir el régimen de concesiones a particulares, para generar, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica al país, que tenía por objeto la prestación de un servicio público, por otro en que el Estado explote y

---

<sup>17</sup> Diario Oficial de La Federación. La Nacionalización de la Industria Eléctrica. 29 de diciembre de 1960.



aproveche los recursos naturales para la industria eléctrica con fines de beneficio colectivo. Con los siguientes fundamentos:

Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su ritmo de crecimiento; el destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio de la colectividad; y el servicio público básicos prestados preferentemente por el Estado.

Por los requerimientos del país en materia eléctrica aumentaran aceleradamente, tanto, por el crecimiento de la población como por la mayor demanda producida por la industrialización y la tecnología de la agricultura.

En estas condiciones se modifica la Constitución en su artículo 27, párrafo sexto: "Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requiera para dichos fines".

En 1962 se establece la primer tarifa nacional, determinada sobre la base de igualdad a la misma categoría de usuarios<sup>18</sup>. A partir de 1965 la CFE adquirió otras 19 empresas, 16 de las cuales se disolvieron y se integraron al sistema nacional el 31 de diciembre de 1967, y las otras 3 en febrero de 1969. Entre 1960 y 1976 se dio un crecimiento de expansión anual de 14.3, en 1975 se emite la LSPEE mediante la cual se unifica el servicio en una sola entidad la CFE, realizándose la interconexión de sistemas de transmisión y la unificación de voltaje

---

<sup>18</sup> Es importante mencionar que antes llegaron a existir 168 juegos diferentes de tarifas en todo el país.

y frecuencias<sup>19</sup>. Así como la automatización y semiautomatización de centrales y subestaciones.

El gobierno no pudo comprar la totalidad de las acciones de la ML. (adquirió el 95% de acciones comunes y un 73%<sup>20</sup> preferentes) lo que ocasionó que la ML subsistiera. Para el 27 de septiembre del 1960, ya tenía 2,168,270 de acciones comunes que representaban el 95.62% del total, y 626,012 de las acciones preferentes que eran 73.38%, para 1973 tenía 98% de las comunes y 81% en acciones preferentes. En 1983 pasó a 99.08% en acciones comunes y 94.28% de acciones preferentes. De 1983 a 1988 no hubo avance y siguió el control de un 0.92% de comunes y 5.72% de preferentes. A su vez para 1989 se logró el 99.2% de acciones comunes y el 94.4 % de las acciones preferentes. Fue necesario acudir a la Suprema Corte de Toronto en 1989, en donde se realizó un juicio para poder liquidar la ML, finiquitándose la misma con dictamen de dicha Corte.

Sin embargo los problemas empezaron a raíz de los subsidios que se otorgaron, lo que trajo problemas financieros, aunados a las crisis de los 70 y 80, que dieron como resultado fuertes recortes presupuéstales que minaron su crecimiento. El 23 de septiembre de 1992 se termina esta etapa de estatización. Así mismo se firma el Tratado de Libre Comercio (TLC), a finales del mismo año se modifica la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que abre la posibilidad de inversión a los particulares y de privatizar con esto la industria eléctrica nacional teniendo un retroceso en el largo camino ya ganado.

Con estos antecedentes y pretextos, los gobiernos del Dr. Ernesto Zedillo y del Lic. Vicente Fox, pretenden crear un mercado eléctrico, abriendo la industria al capital privado, en donde las empresas transnacionales, recuperarían los privilegios que en el sector eléctrico tenían.

---

<sup>19</sup> En el país antes de la estatización existían varias frecuencias predominaban 50 ciclos correspondía al 48% y de 60 ciclos correspondía al 52%. En donde la ML tenía la primero, unificar la frecuencia costo una inversión 990 millones de pesos.

<sup>20</sup> Almazán González, José Antonio. Op. Cit.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA CUESTIÓN ELÉCTRICA

El objetivo del presente estudio es realizar un análisis imparcial, utilizando diversas fuentes que conlleven a una sólida argumentación. Para este fin, es indispensable el análisis del marco conceptual, que cobra gran importancia para poder establecer las ideas centrales que utilizaremos para desarrollar nuestro trabajo. Dichos conceptos son los siguientes: servicio público, función pública, interés público, servidor público, empresa, empresa privada y empresa pública, inversión privada e inversión pública, área estratégica, área prioritaria y Concesión.

#### 2.1 Servicio Público:

La palabra público proviene del latín *publicus*, que significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa. Lo público significa perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.

Servicio.- del *latin servitum*: acción y efecto de servir. Mérito que se hace sirviendo al Estado o a una entidad o persona, utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya. Organización y persona destinada a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada<sup>21</sup>.

Estos dos principios se entrelazan, encuadrando en el concepto moderno de servicio público, los dos elementos de naturaleza sustantiva –servicio–, tiene una aceptación determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una

---

<sup>21</sup> Real academia española, Diccionario de la lengua española, Año 1947.

necesidad; en cambio, de naturaleza adjetiva –público–, es indeterminado por cuanto a ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario mismo, esto es, servicio público (para el público)<sup>22</sup>.

En varios países se aprecia una clara tendencia a aumentar las atribuciones del Estado para satisfacer necesidades de diversa índole, expresiones que se manifiestan con la solución a los problemas económicos y sociales de una región o lugar. Esto representa un cambio en el ámbito funcional de la administración pública, ya que la gestión del Estado en sus orígenes pretendía satisfacer necesidades de carácter social y político, es decir, el Estado asumía la gestión directa de los servicios para proporcionar a la colectividad recursos económicos y humanos, todo ello con un fin social de distribución equitativa de la riqueza y desarrollo socio-cultural.

Cabe destacar que dentro de la doctrina no existe un concepto de Servicio Público en sentido estricto, sin embargo lo hay en sentido amplio.

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas define, al Servicio Público como una “institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de 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”<sup>23</sup>.

Fauzi Hamdan Amad establece que el concepto de servicio público va ligado al interés general, utilidad pública e interés colectivo, y reitera, que es una de las nociones más imprecisas en el Derecho Administrativo: la imprecisión,

---

<sup>22</sup> Villegas Brasavilbaso, Benjamín. Derecho administrativo. Año. 1951. p. 5.

<sup>23</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México 1999. p. 2906.

ambigüedad y extensión de su noción ha accionado que el Estado maneje y manipule el concepto a su antojo, provocando con ello un grave deterioro y menoscabo al derecho de los individuos en lo atinente en su actividad económica<sup>24</sup>.

Jorge Fernández Ruiz define por Servicio Público: "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 notable régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado, en beneficio indiscriminado de toda persona"<sup>25</sup>.

Emilio Fernández Vázquez dice que la palabra "Servicio" designa una actividad dirigida al interés general, pues ese conjunto de actos consiste en suministrar prestaciones al público; inclusive al fin a que se dirigen (bien común); también se comprenden en ella: un organismo, una empresa, un conjunto de medios tendientes a un cierto fin permanente o la puesta de dichos medios, y la palabra "Público" puede referirse al fin que el servicio persigue, a la persona que la atiende, a la manera como se lo presta, al régimen que lo regula<sup>26</sup>.

La doctrina señala como caracteres esenciales del servicio público los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, mutabilidad y algunos más, entre ellas, el de gratuidad como carácter adicional del servicio público.

Nuestro texto Constitucional no establece una definición de Servicio Público, sin embargo, en el artículo 25 mantiene este principio que a la letra dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este

---

<sup>24</sup> FAUZI Hamdan, Amad. Elementos y caracteres propios del servicio público y su ubicación dentro del derecho positivo mexicano. Revista de investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho Volumen 3 No. 3 México 1979. p. 272.

<sup>25</sup> Ibid. P. 273

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ Vázquez, EMILIO. Diccionarios de Derecho Público. Buenos Aires, Argentina. 1981 p. 700.

sea integral y sustentable... mediante el fenómeno del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución<sup>27</sup>.

Hamdan dice que todo servicio público es una actividad Estatal, pues en su origen la prestación del Servicio Público sólo podía ser prestado. Por órganos estatales, sin embargo, con la transformación del Estado, también pueden prestar un servicio público personas o entes particulares o privados con la previa autorización del Estado. Esto no significa que el Estado deje su función principal de satisfacer necesidades dentro del Sector Público (electricidad, agua, carreteras, escuelas, seguridad pública, etc.), ya que la naturaleza del servicio público es totalmente de carácter Estatal.

En este mismo sentido La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido lo siguiente:

“SERVICIO PÚBLICO, NOCIÓN DE. Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes. El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuando existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.”

*Sexta época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Quinta Parte, LXIX. P. 34.*

---

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2004.

“SERVICIO PÚBLICO, NOCIÓN DE, CON RELACIÓN A LA DIRECCIÓN DE PENSIONES. La noción de servicio público es muy variada, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina de los jurisconsultos. En esta doctrina, el servicio público se caracteriza por la obligación del Estado, de ministrarlo, o por el acto de autoridad que se realiza para desempeñar el de servicio público, circunstancias que no concurren en la Dirección General de Pensiones, ni en los actos de sus empleados, que pagan las contribuciones causadas por algunas fincas de la propiedad de la dirección mencionada, puesto que el Estado ha reconocido la obligación jurídica de pagar las pensiones de sus empleados, o sean aquellas que maneja, como acto propio de su instituto, la dirección de pensiones, ya que, a este respecto, sólo se dice en el artículo 49 de la ley que la creó, que el Estado contribuye para ese objeto, en reconocimiento de la obligación moral, (no jurídica).”

Quinta época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XLII. P. 3344.

“SERVICIO PÚBLICO. En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta, antes de entrar en posesión de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente, por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de egresos.”

Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XV. P. 1251.

El Servicio Público tiene como fin principal el interés general; ya que el Servicio Público, debe mantener una idea democrática y de equidad social. Es una institución de carácter social que el Estado promueve para cumplir con su fin esencial: el Bien Común. Por lo que Servicio Público es una actividad que realiza un órgano Estatal o un particular facultado por la ley, para satisfacer una necesidad de carácter general, continua y regular, en los términos que marcan las disposiciones legales.

## **2.2. Función Pública:**

Es un concepto ambiguo, debido a que el Estado determina qué es "función pública" (FP) dependiendo, de las circunstancias políticas o económicas (inclusive las históricas) en que se encuentre. Sin embargo la doctrina ha intentado definirlo en un sentido amplio adecuándolo al concepto de soberanía.

Zanobini, opina que la FP representa el ejercicio de una potestad pública, entendida como una esfera de la capacidad del Estado, es decir, del ejercicio pleno de su soberanía<sup>28</sup>.

Por otro lado Rafael Bielsa afirma que "la FP es abstracta y general, es un concepto institucional, y el Servicio Público actualiza y materializa la función." Por su parte, Fauzi Hamdan Amad dice que "la FP está íntimamente vinculada al de las funciones esenciales del Estado (Legislativo, Judicial y Administrativo)<sup>29</sup>.

La FP es un concepto general, que va correlacionada con el término soberanía, ya que el Estado no puede delegar sus funciones a un particular. Esto significa el no poder dejar al arbitrio de los particulares la creación y la aplicación de leyes y la administración de sus recursos.

---

<sup>28</sup> GARRIDO Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, España. 1958. p 344.

<sup>29</sup> Fauzi Hamdan, Amad. Op Cit. p. 283.



El servicio público en cambio puede ser prestado por el Estado a través de uno de sus órganos de la administración pública o por los particulares previamente autorizados por la ley. La FP es aquella actividad en la que el Estado ejerce de manera unilateral y soberana.

Dependiendo de la naturaleza e importancia de la necesidad a satisfacer, y dependiendo de las necesidades en cada Estado; se determinará si se presenta la FP o un servicio público. En otras palabras, la FP es una actividad exclusiva del Estado (poder ejecutivo, judicial y legislativo) que realiza un órgano del poder público, facultado por la ley; en cambio el servicio público es la actividad no exclusiva del Estado, y que pueden realizar los particulares, debido a que el estado lo autoriza en forma discrecional; que el particular pueda prestar determinado servicio a través de diversas figuras jurídicas como la concesión.

### **2.3 Interés Público:**

Es un elemento del Servicio Público porque "la satisfacción de una necesidad de interés general constituye el objeto del servicio público, actividad que se convierte en servicio público cuando los poderes públicos deciden asumirla para darle satisfacción a esa necesidad insuficientemente dicha<sup>30</sup>.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al interés público "como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado"<sup>31</sup>.

Este concepto está correlacionado con el de servicio público y la función pública. El interés público, se considera fundamental frente a cualquier tipo de

---

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 280.

<sup>31</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op Cit. p. 1779.

interés que no representa la atención de las necesidades colectivas. Es protegido por el Estado de diversas maneras, creando condiciones que sean propicias para satisfacer necesidades de los gobernados. Estas disposiciones no sólo son legislativas, sino también tienen carácter administrativo y están dirigidas a satisfacer necesidades colectivas. La satisfacción de éstas necesidades no es exclusiva del Estado, pues éste puede autorizar a los particulares para cumplir con este fin. Pero la necesidad que cubre el servicio público no basta que sea general, es preciso que beneficie a la colectividad y pretenda resolver necesidades económico-sociales.

Algunos autores lo conciben como interés colectivo o utilidad pública, definiendo al primero como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la actividad directa y permanente del Estado. Y la segunda es utilizada como sinónimo en nuestra legislación con el "interés público", considerándolo como el aprovechamiento de los recursos y de servicios por parte de la colectividad, además de satisfacer sus necesidades. "Por otra parte, la satisfacción del interés público tiene como finalidad actividades reglamentadas por la ley conocida como servicios públicos<sup>32</sup>.

Sin embargo existen autores que consideran que el interés público constituye solo una pretensión del Estado para satisfacer sus necesidades como Institución manifestándose la función y finalidad propia del Estado: El Bien Común.

De acuerdo con esta concepción, la función que tiene el Estado de brindar el Servicio Público de Energía Eléctrica sin lugar a dudas, tiene como objeto el Interés Público; entendiéndose la realización de este en el suministro de energía eléctrica en todos los lugares del país, de manera eficaz, permanente y rentable para el beneficio directo de la sociedad.

---

<sup>32</sup> Ibid. p 238.

## 2.4 Servidor Público:

Es el Estado y todas las personas jurídicas públicas estatales de que él se vale para el cumplimiento de sus fines al hallarse estructurados orgánicamente, expresa su voluntad a través de personas físicas que lo integran. Estas personas constituyen los llamados órganos personales u individuos. La voluntad expresada por dichas personas físicas es imputable a las personas jurídicas de las que son parte.

Los funcionarios y empleados públicos son esos órganos, personas u individuos de los cuales el Estado en su calidad de persona jurídica se vale para el cumplimiento de sus funciones específicas. Para la realización de los fines públicos propios de él. Con toda razón sé a dicho que los funcionarios son elementos del Estado oficial, y que la acción del Estado se induce en actos de funcionarios<sup>33</sup>.

Funcionario público y empleado público, es aquella persona que realiza o contribuye que se lleven a cabo las funciones esenciales y específicas propias del Estado.

La diferencia entre el funcionario y el empleado público. Es que el primero actúa en jerarquía de cierto grado superior, en tanto que el segundo está en grados jerárquicos de menor trascendencia con relación al funcionario público. No es posible ni tampoco recomendable señalar una línea fija de separación, pues ello depende de los casos concretos. Una diferencia sustancial es la responsabilidad y atribuciones del cargo, el funcionario público decide y ordena mientras que el empleado es un mero ejecutor de las ordenes que recibe, también lo es la cuantía del sueldo recibido.

---

<sup>33</sup> Cfr. ADELCO-PERIOD. José Alberto Garrone. Diccionario Jurídico tomo I. Buenos Aires Argentina. Año 1993. p. 186

Una clasificación más contemporánea, pone como sinónimos al funcionario y al empleado público con el de servidor público, en el cual no existe una definición propiamente dicha, ni en la doctrina, ni en la jurisprudencia ni en la ley. Lo que existe es una regulación jurídica, doctrinal basado en la responsabilidad y obligaciones de los funcionarios públicos.

En el artículo 108 del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define quiénes, para efectos de la responsabilidad, son considerados como tales, siendo éstos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados. En general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como los servidores Públicos del Instituto Federal Electoral<sup>34</sup>. A partir de este conjunto normativo, la doctrina ha considerado que la categoría de servidor público puede ser clasificada de la siguiente manera:

a) Servidores Públicos electos: Aquellos representantes de elección popular electos por los métodos previstos en la Constitución. Siendo los diputados federales y senadores, así como los diputados a la asamblea legislativa del Distrito Federal, también el Presidente de la República, (único representante de otro poder, distinto del legislativo, que es electo popularmente).

b) Servidores Públicos que gozan de inmunidad en razón de su encargo: Son aquellos que para proceder penalmente en su contra, se requiere una declaración de procedencia que los desafuere para poder sujetarlos a los órganos jurisdiccionales competentes. Esto de acuerdo con el artículo 111 Constitucional: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la SCJN, los magistrados de la sala superior de la

---

<sup>34</sup> Cfr. DELGADILLO Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Esponosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2001. Pág. 197-198

Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, Procurador de Justicia del Distrito Federal, así como los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

c) Servidores Públicos propuestos: Los que son propuestos por algunos de los poderes y que son ratificados por otro, tal es el caso del ejecutivo federal: del Procurador General de la República, los agentes diplomáticos, los cónsules generales, los jefes del ejército, fuerza aérea y armada, así como los empleados superiores de hacienda, los cuales deben ser ratificados por el Senado de la república; también los propuestos por el ejecutivo federal pero pertenecientes a otro poder y ratificados por un tercero, como es el caso de los Ministros de la SCJN y el Gobernador del Banco de México.

d) El artículo 2 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Por su parte el artículo 46 de la misma Ley, menciona que incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a los que se refiere el artículo 2, es decir que las personas particulares que manejen y apliquen recursos federales, no siendo servidor público, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

Esta clasificación es de utilidad para determinar a las personas que se les puede fincar responsabilidad, y con esto, definir quien es un servidor público en razón de su naturaleza jurídica. En este último rubro se define que no son servidores públicos, aunque desempeñen funciones en cargos públicos, o sean empleados de gobierno, que laboren en las áreas o empresas paraestatales encargadas de prestar servicio público, cocineros, mucamas, barrenderos etc.,

que laboran en los Pinos, residencia del poder Ejecutivo; o el personal encargado de recursos humanos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los empleados de intendencia que laboran en la SCJN, o en el Congreso de la Unión. Así tampoco lo son los barrenderos que si bien ejecutan un servicio público como lo es la limpieza de la ciudad; Los trabajadores que laboran en las paraestatales de CFE y LyFC, y éstas son las encargadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica, salvo los directores que son nombrados por el Presidente, y algunos altos directivos encargados de las compras que manejan los recursos de dichas empresas a los cuales si se puede denominar servidores públicos.

## 2.5 Empresa Privada y Pública

La empresa [Del lat. *impresa*] es la acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo. Se define como una unidad de organización dedicada a actividades<sup>35</sup> industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos. La empresa en sentido económico es la organización de un conjunto de elementos humanos y materiales de producción y distribución de riqueza<sup>36</sup>. Un concepto económico que pasa al orden jurídico.

La empresa es la unidad económica de producción y distribución de bienes o servicios<sup>37</sup>.

Mantilla Molina la define: como el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes y servicios, sistemáticamente con propósitos de lucro. Subsiste mientras subsista la combinación de cosas y derechos que la forman, y con independencia de la persona que la constituyo.

---

<sup>35</sup> Cfr. SEPÚLVEDA Sandoval Carlos. La empresa y sus actividades concepto jurídico. p. 90. año 1997

<sup>36</sup> Cfr. GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico. tomo I. p. 187

<sup>37</sup> Cfr, Ley Federal del Trabajo. Artículo 16. año 2003.

La empresa, organización que en las economías industriales, realiza la mayor parte de las actividades. Son organizaciones jerarquizadas, con relaciones jurídicas. Las empresas son, al menos la mayor parte, sociedades o entidades jurídicas, que realizan actividades económicas gracias a las aportaciones de capital de personas ajenas a la actividad de la empresa (los accionistas). La empresa seguirá existiendo aunque las acciones cambien de propietarios o éstos fallezcan. Una empresa o compañía posee una serie de activos; cuando se crea una empresa hay que redactar una serie de documentos públicos en los que se definirá el objetivo de la misma, su razón social, su domicilio fiscal, los socios fundadores, el volumen de capital social inicial, en cuántas acciones o participaciones se divide el capital social y cuáles son los estatutos de la sociedad, entre otros. La actividad y la estructura legal de las empresas se regula mediante el Derecho mercantil, que establece los requisitos contables, las obligaciones de los gestores o administradores y los derechos de los accionistas.

Empresa privada.- Entidad que desempeña una actividad económica dentro del sector privado. La empresa privada y el sector privado, son términos que se pueden emplear de una forma indiferenciada. El factor que distingue ambos términos es que el sector privado se refiere a la totalidad del segmento de la economía que no pertenece al Estado, y la empresa privada se refiere de un modo más concreto a una empresa individual que corresponde a dicho sector. La empresa privada asume todos los riesgos inherentes a una actividad económica, aunque estos riesgos se pueden reducir gracias a subvenciones públicas y otras ayudas del Gobierno. Los individuos que crean una empresa privada buscan la obtención de beneficios o ganancias, a diferencia de los administradores de una empresa del sector público, que puede tener otros objetivos distintos de la maximización de beneficios.

Por regla general, las empresas públicas obtienen menores beneficios que las empresas privadas. Algunas incluso incurren año tras año en cuantiosas pérdidas, y sobreviven gracias a subvenciones o subsidios. Otras organizaciones

controladas por el Gobierno, como las responsables de la sanidad pública, no tienen entre sus objetivos la obtención de beneficios, sino tan sólo el proporcionar ciertos servicios sujetos a una limitación presupuestaria. Sin embargo, muchos gobiernos, sobre todo de corte conservador, fomentan la participación de la empresa privada en este tipo de servicios públicos. Mientras que las empresas privadas pertenecen a individuos particulares y pueden vender sus acciones en el mercado de valores. En función del grado de responsabilidad de los socios y del número de accionistas, las empresas pueden ser sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada. También se puede distinguir entre las compañías o empresas privadas los siguientes tipos: empresas asociadas, cuando dos empresas tienen entre el 20 y el 50% de las acciones de la otra; holdings, cuando una empresa (conocida como empresa matriz) es propietaria de otra u otras empresas, cuya actividad es dirigida por la primera; y, por último, empresa subsidiaria, que está controlada por la empresa matriz (poseedora de más del 50% de las acciones de la subsidiaria).

Sector privado.- Parte de la economía de un país que no pertenece o no está controlada por el Estado. En el sector privado se incluyen las sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, corporaciones, trabajadores autónomos, fundaciones, etcétera. A partir de la II Guerra Mundial muchos gobiernos fomentaron el sector público en perjuicio del sector privado. Los países que estuvieron bajo la influencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas adoptaron un sistema de economía planificada en el que el Estado ejercía un férreo control sobre toda la actividad económica. Durante este periodo se aplicó una fuerte política de nacionalización incluso en muchos países capitalistas. Esta tendencia se mantuvo hasta la década de 1980, en la que se dió un giro de ciento ochenta grados y empezó a fomentarse una política de privatización de empresas públicas. Esto redujo el volumen del sector público en favor del privado. Esta transformación se generalizó a partir de la caída del muro de Berlín (1989) en los antiguos países comunistas de Europa del Este y en los surgidos tras la desintegración de la Unión Soviética, donde siempre existió un reducido sector



privado, aunque las autoridades no lo reconocieran de forma oficial. Incluso en los países que siguen bajo regímenes comunistas, como China, Cuba y Vietnam, se efectuó una progresiva conversión hacia el sistema de empresa privada. En muchos países africanos que asumieron las doctrinas económicas socialistas también se ha fortalecido el crecimiento de este sector, por influencia, de los organismos internacionales de crédito (FMI y BM). En Latinoamérica, después de las crisis económicas y guerras, se han reiniciado intensas políticas de privatización fomentadas por los países del primer mundo.

Empresa pública.- La creada y sostenida por un poder público.

Empresa pública.- entidad institucional con personalidad jurídica propia, constituida con capital de titularidad estatal en su totalidad o de modo parcial, cuya finalidad es la realización de actividades productivas o la prestación de un servicio en régimen de Derecho privado. La diversidad de las empresas públicas es tal que, a veces, resulta difícil identificarlas. Así, por ejemplo, no se debe identificar la empresa pública tan sólo con las empresas nacionalizadas (como PEMEX que se expropio o la industria eléctrica que se estatizo) ya que, aunque todas las empresas públicas tienen un capital público al menos en parte, no todas surgen a partir de un proceso de nacionalización, ejemplo el sistema colectivo de transporte (METRO).

Lo que en la práctica caracteriza o diferencia a una empresa pública de otra privada es su relación con los poderes públicos. Las empresas públicas pertenecen al sector público (administración central o local). A veces venden parte de sus acciones a individuos particulares, pero se consideran públicas siempre que el 51% de las acciones estén en manos del sector público.

La empresa pública no busca la maximización de los beneficios, las ventas o la cuota de mercado, sino que busca el interés general de la colectividad a la que pertenece, aunque este interés pueda, en ocasiones, ir en contra de los objetivos anteriores que rigen la actuación de la empresa privada. Por ello, el proceso de

toma de decisiones de la empresa pública difiere de aquellas que pertenecen al sector privado en tanto en cuanto el poder de iniciativa parte del Estado, que lo ejerce estableciendo sus objetivos y controlando su actividad; el poder de gestión pertenece a las propias empresas, que lo llevan a cabo a través de sus propios órganos aunque, a menudo, los directivos y administradores son nombrados por el Gobierno. Por un lado, existen empresas mixtas, cuyo capital social es en parte público y en parte privado. Asimismo, una empresa privada puede convertirse en empresa pública si el Gobierno decide nacionalizarla. De forma análoga, una empresa pública puede pasar al sector privado tras un proceso de privatización.

Las empresas públicas, que constituyen la mayor parte del sector público de la economía, y que son uno de los principales medios utilizados por los Gobiernos para intervenir en la economía, tienen una relevancia económica muy destacada, no sólo en términos cuantitativos (volumen de negocios, participación en el producto interno bruto (PIB), número de empleados, etc.), sino también debido a que se sitúan en sectores productivos clave, como la electricidad. La diversidad de empresas públicas es muy amplia, por lo que su modo de actuar e intervenir en los mercados dependen directamente del país y del sector al que pertenezcan.

Sector público.- Son las empresas e instituciones, que dependen del Estado en una economía nacional. El papel y el volumen del sector público depende en gran medida de lo que en cada momento se considera de interés público; Ello requiere definir con antelación el ámbito de interés general. Generalmente el sector público constituye un elevado porcentaje de la economía de un país, que influya sobre la actividad económica global. Por ejemplo, el Gobierno puede limitar el crecimiento de los salarios de los funcionarios para evitar aumentos de la inflación, realizando así una política de precios y rentas extraoficial o informal.

A partir de la II Guerra Mundial, muchos países fomentaron el crecimiento del sector público en detrimento del sector privado, pero a partir de la década de los 80's esta tendencia cambió. Se favoreció la privatización, revirtiéndose así la

anterior política de nacionalizaciones. Este fenómeno se ha generalizado en Latinoamérica, e incluso en los antiguos países comunistas de Europa del Este y Estados poscomunistas como China. A principios de la década de los 90's, la mayoría de los gobiernos optó por privatizar gran parte de estas empresas, en su mayoría relacionadas con las telecomunicaciones, la banca y la energía. Esta política es fomentada por el FMI y el BM, ya que los países de primer mundo no aplican sus propias políticas de apertura económica o globalización, lo que buscan es tener mercados para sus productos y controlar la producción de energía y los energéticos mismos. Analizando los rubros en donde se busca la apertura, se identifica que son los más lucrativos de la economía, dejando los sectores no lucrativos al Estado, convirtiéndolo en un Estado policiaco.

## **2.6 Inversión Privada y Pública**

La inversión (economía), representa los gastos para aumentar la riqueza futura y posibilita un crecimiento de la producción. La materialización de la inversión depende del agente económico que la realice. Para un individuo o una familia, la inversión se puede reducir a la compra de activos financieros (acciones o bonos), a la adquisición de bienes duraderos (una casa o un automóvil), que desde el punto de vista de la economía nacional (sin tomar en cuenta las transacciones internacionales), no se consideran como inversión. En principio, la riqueza total de un Estado no aumenta cuando lo hace la cantidad de activos financieros que poseen los ciudadanos del mismo país, porque estos activos representan pasivos de otros ciudadanos. La compra y venta de éstos activos refleja un cambio de propiedad de los activos existentes o del producto que generan. Por lo anterior, la compra de bienes de capital de segunda mano tampoco constituye una nueva inversión en la economía nacional. Esto porque su compraventa no implica una creación neta de ingresos, sólo conlleva un cambio de propiedad de activos existentes cuya producción ya había sido contabilizada el año que se fabricaron.

De acuerdo a las normas de contabilidad nacional que se aplican casi todos los países, las compras de las economías domésticas (familias e individuos particulares) en bienes de consumo duraderos (automóviles y electrodomésticos) no deben incluirse en el apartado de inversión, sino en el de consumo privado. Esto se debe a las convenciones contables aceptadas y a motivos de conveniencia estadística, ya que se parte del supuesto de que estas transacciones no sirven para incrementar el producto nacional. De la misma forma, la compra de automóviles por parte de un gobierno no se incluye en la inversión del país.

Para la economía nacional, la inversión o formación bruta de capital en términos de contabilidad nacional supone un aumento de capital real del país, sobre todo del productivo, como fábricas, maquinaria o medios de transporte, así como el aumento del capital humano como mano de obra calificada. Si se toma en cuenta la depreciación el consumo del capital, se habla de formación neta de capital. Así que la compra de un automóvil por un individuo particular no constituye inversión nacional, sin embargo la compra de medios de transporte por una empresa sí será considerada como inversión porque se utilizará para aumentar el capital productivo de la comunidad. Existe una excepción importante: la compra de vivienda nueva sí es formación bruta de capital, aunque su utilización no aumenta el producto nacional.

El actual gobierno insiste que no se trata de privatizar el sector eléctrico, sólo de inversión de la iniciativa privada. Esto no es verdadero se esta dando la nueva generación de energía eléctrica, que son plantas que cuentan con tecnología de punta, y por otro lado se le niega a CFE y LyFC la generación, lo que no permite su crecimiento.

## **2.7 Privatización**

Privatización. -Acción y efecto de privatizar. Privatizar, transferir una empresa o actividad pública al sector privado.

Privatización, venta al sector privado de activos pertenecientes al Estado. Desde que la nacionalización de bienes o empresas (acción inversa a la de privatizar) ha perdido vigencia, las privatizaciones se han generalizado en todos los países occidentales. El primer país en iniciar esta nueva política fue Inglaterra, bajo el mandato de Margaret Thatcher, nombrada primera ministra británica en 1979. Durante la década de 80's, el Gobierno británico vendió activos por valor de 29.000 millones de libras esterlinas, reduciendo a la mitad el tamaño del sector público. Otros países siguieron esta tendencia Europa y Asia, más adelante América Latina, donde Argentina, Chile y México han privatizado sectores vitales de la economía estatal. Incluso en los países ex-comunistas de Europa Central y del Este, se promovieron éstas medidas como principio fundamental de su transición al capitalismo. Algunos países africanos han privatizado también parte del sector público, o al menos, han impulsado una mayor participación del sector privado, a menudo, debido a las condiciones impuestas por el FMI a la hora de otorgar créditos.

Un Gobierno puede tomar por muchas razones la decisión de privatizar, sin embargo, los dos objetivos principales son reducir el tamaño del sector público para fomentar una mayor eficiencia económica y aumentar los ingresos del Estado.

Existen distintos métodos para realizar la privatización. Se pueden ofrecer acciones a un precio fijo, limitando el número de acciones que pueden venderse a inversionistas privados, para que el Estado mantenga el control de la empresa. Es frecuente que el Gobierno retenga un porcentaje de control (conocido como acción de oro) para poder bloquear ciertas actividades, como la fusión de la empresa con otra. En el caso de que se privaticen empresas de servicios públicos, se suele reglamentar la política de precios a seguir para evitar que la empresa actúe en contra del interés público. Con el propósito de obtener el respaldo de la opinión pública, se reserva un porcentaje de las acciones que se van a privatizar a los pequeños inversores. En la mayoría de los países ex-comunistas de Europa

oriental los gobiernos han procurado vender el mayor número de acciones de las empresas que privatizaban entre pequeños inversores. Sin embargo, esto puede producir menores ingresos que cuando se vende la empresa en bloque a otra empresa privada. Generalmente suelen ser una inversión poco atractiva.

En general, la privatización permite aumentar la eficiencia de las empresas que antes estaban en manos del sector público. Sin embargo no siempre reciben una acogida favorable. Un ejemplo, de ello es España donde la privatización de empresas públicas rentables, como Repsol o Telefónica, es considerado por algunos un error, pues consideran que sus beneficios podrían aumentar los ingresos del Estado. Una situación similar surgió en México con la privatización de algunas empresas de PEMEX. Además, el rápido aumento del precio de las acciones una vez privatizada la empresa es considerada una prueba de que se han vendido demasiado baratas.

En los últimos años se han criticado los altos salarios y las opciones sobre acciones concedidos a los directivos de las empresas privatizadas. Estos gestores o administradores, suelen tener ingresos muy superiores a los que recibían cuando la empresa pertenecía al sector público, aunque realicen el mismo trabajo. Algunos directivos, obtienen cuantiosos beneficios con la venta y operación de las opciones sobre las acciones. Al mismo tiempo, suelen reducir el tamaño de sus plantillas y limitar de forma drástica el crecimiento de los salarios de sus trabajadores.

En Argentina, la privatización de sectores como el petróleo, electricidad y los ferrocarriles han generado numerosas controversias. Si bien comenzaron a dar ganancias en poco tiempo, no sirvieron para prevenir o paliar la grave crisis financiera desencadenada a finales del 2001.

En México sé esta privatizando el sector eléctrico, a través de las concesiones a los productores independientes que el gobierno esta otorgando a las grandes

transnacionales dándoles las plantas de nueva generación teniendo tecnología de punta y limitando con esto, la participación estatal del gobierno, actualmente a comprometido los nuevos proyectos de generación, y para el 2010 el sector privado contará con el 30% en la generación.

## 2.8 Área estratégica

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 28 párrafo IV, no define el concepto de área estratégica, sin embargo, enumera cuáles son las áreas estratégicas, aduciendo, que estas no constituyen un monopolio. Cabe mencionar que el área estratégica es entendida como aquella exclusiva para que el Estado pueda cumplir con su función social, artículo 25 párrafo cuarto.

El Diccionario Jurídico Mexicano, menciona que ésta es "un conjunto de actividades económicas - producción y distribución de bienes y servicios, que exclusivamente realiza el Gobierno Federal a través de Organismos Públicos descentralizados y unidades de la Administración Pública por imperativos de seguridad nacional. Interés general o beneficio básico para el desarrollo nacional"<sup>38</sup>.

La exclusividad es una característica esencial de las áreas estratégicas que tiene el Gobierno Federal para administrar y explotar determinados recursos naturales y servicios. La Constitución en su artículo 28 párrafo IV, señala las siguientes áreas estratégicas: "Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos: petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear: electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op Cit. p 208

<sup>39</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 2003

Debemos señalar que esta facultad exclusiva es de carácter Federal, en términos de la distribución de competencias que hace el artículo 124 de nuestro máximo ordenamiento legal que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En este tenor, de acuerdo al artículo 73 fracción X del ordenamiento en cita, es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de energía eléctrica, por lo que se puede inferir válidamente que las áreas estratégicas son exclusivas de las autoridades federales.

Como áreas estratégicas en ese sentido vamos a entender, como "reservadas" para el Estado Federal, cuya administración no es otorgada a los particulares. El Estado lleva la administración de estos recursos a través de comisiones o recursos que forman parte de la Administración Pública Federal y que la ley las faculta para ello (verbigracia la CFE, LyFC, la emisión de billetes por un solo Banco, PEMEX, etc.)

Debe tenerse presente el párrafo IV del artículo 25 Constitucional, el cual se refiere que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 párrafo IV de la Constitución. La Constitución es clara, en virtud de que deja al sector público, el control exclusivo del área estratégica, así como la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

## **2.9 Áreas prioritarias**

En las áreas prioritarias (Si se pueden otorgar concesiones), este término no se encuentra definido por la Constitución Política, sin embargo enumera las áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles en los términos del artículo 25 Constitucional, áreas en las que el



Estado, al ejercer sobre ellas su rectoría, tiene la finalidad de proteger la seguridad y la soberanía de la nación. Pero a diferencia de las áreas estratégicas, puede otorgar concesiones y/o permisos para mantener o establecer el dominio de las respectivas vías de comunicación. La creación de las áreas prioritarias tiene como consecuencia la creación de organismos y empresas para el eficaz manejo de estas áreas estratégicas y en las de carácter prioritario donde participe el sector público con el sector social y el privado.

El Diccionario Jurídico Mexicano define como áreas prioritarias al "conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios que el Gobierno Federal mediante las empresas públicas realiza por sí o" en concurrencia con los sectores social y privado a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras por razones circunstanciales e imperativas de interés general proveyendo de esta forma el desarrollo nacional"<sup>40</sup>.

Este concepto aparece por primera vez en la Constitución con las reformas del 3 de Febrero de 1983. Las áreas prioritarias no son exclusivas, ya que pueden ser otorgadas para la explotación del sector privado a través de la concesión o permisos que el Estado otorga, que conlleva a un desarrollo económico nacional, entendidos estos como ámbitos de actividad económica.

Las áreas estratégicas del Estado fueron clasificadas como tales por seguridad nacional, interés social o beneficio social para el desarrollo nacional. Por su parte, las áreas prioritarias son aquellas que de acuerdo con las circunstancias se basarán en la razón de impulsar las necesidades del desarrollo nacional. De lo anterior se concluye que las prioridades cambiarán de acuerdo al grado de desarrollo del Estado, por lo que pueden variar. En cambio en las áreas estratégicas, se encuentran perfectamente enumeradas y enmarcadas sin dar lugar a interpretaciones.

---

<sup>40</sup> Ibidem p. 210

## 2.10 Concesión

Existen diversas acepciones del concepto de concesión; sin embargo es clave, debido a que permite que los particulares puedan explotar bienes o servicios del Estado.

La concesión constituye un acto jurídico administrativo, cuya finalidad es que los particulares brinden un servicio de interés general. Algunos autores consideran que es un acto administrativo a través del cual la administración pública y/o concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.<sup>41</sup>

La concesión es restrictiva, ya que no todos los bienes y servicios pueden ser objetos de concesión, por ejemplo, la industria petrolera, los carburos de hidrógeno, lo referente al sector eléctrico, y en particular la generación de energía eléctrica, esto es, conducir, transformar, distribuir, y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. Su naturaleza jurídica es una decisión de la administración regida por la ley. En otras palabras es un acto discrecional de la administración concedente; que no se otorga de oficio sino a requerimiento de un interesado que no posee derecho subjetivo para exigirla.

---

<sup>41</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. 556

## CAPÍTULO TERCERO

### LA NORMATIVIDAD ACTUAL DEL SECTOR ELÉCTRICO EN MÉXICO

Para poder tener una mejor visión del tema es necesario dar una mirada al marco normativo, conocer la estructura actual, y saber qué establecen las distintas disposiciones legales como son: la Carta Magna, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y sus dos Reglamentos, así como la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. De esta manera, sabremos si son congruentes entre sí o se contraponen. A fin de mostrar un panorama que refleje lo que está ocurriendo en estos momentos con la industria eléctrica. Donde se demostrará que las leyes secundarias y sus reglamentos están agrediendo la Constitución Mexicana, que es la norma suprema de donde se derivan todas las demás; permitiendo una apertura a la iniciativa privada, que ni siquiera es nacional, como lo probaremos en el siguiente capítulo. Reiterando que sólo a través de la observancia del derecho y el pleno cumplimiento a la normatividad jerárquica, se pueden alcanzar los objetivos de crecimiento económico y soberano, que manda la Constitución.

También se hará un breve análisis de las iniciativas que se han presentado en los últimos tiempos, que reflejan las distintas corrientes que prevalecen en los partidos políticos; iniciando por la del Ex presidente el Dr. Ernesto Zedillo, hasta llegar a la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Algunas iniciativas ya han sido, rechazadas por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, otras están siendo actualmente revisadas y se encuentran en los distintos procedimientos de análisis en el Congreso de la Unión.

#### **3.1 Análisis de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, en lo relativo a la cuestión eléctrica**

**Artículo 25. (Párrafo primero).** “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la

soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución".

De este primer párrafo se desprende que el Estado sea el rector de la economía, ha llegado a este grado de intervención por la necesidad de proteger su soberanía política y económica, así como en la toma de decisiones tanto en lo interno como en lo externo. La soberanía de una nación, es la facultad que ésta tiene a través de un gobierno de decidir libremente y de acuerdo con los intereses nacionales, el destino y uso de su riqueza. Sin energía, un país no puede producir todos los bienes y servicios que su población demanda, ni aumentar constantemente su producción o disminuirla si así le conviene. Es por ello que los distintos sectores energéticos estratégicos, como el petróleo y la electricidad, tienen que seguir siendo patrimonio del Estado Mexicano, ya que al modificar el marco Constitucional en materia eléctrica, y al abrir este sector a la iniciativa privada, no reflejarán el interés nacional, ni se podrán cubrir las necesidades de su población. Las decisiones que se tomen respecto a este sector, se harán por el interés de empresas trasnacionales las cuales siempre se guían por el bienestar e interés del país originario; sin mencionar las cuantiosas ganancias que obtendrán estas empresas, que salen del país vía utilidades, representando una importante fuga de capitales. De esta manera se perdería soberanía energética al modificarse el actual esquema que enmarca nuestra Constitución.

También interviene en la economía crear una infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales; esto con la finalidad de mantener diversas unidades de producción y de servicio, a fin de garantizar fuentes de empleo que se requieren en el país. Pretende allegarse de mayores recursos de fuentes diferentes de la tributaria y del crédito público, para fortalecer su desarrollo y poder enfrentar mejor las crisis. Sin embargo el Estado, ya no debe limitarse a intervenir en los procesos productivos y de prestación de servicios

tales como son la producción, la comercialización, el consumo y la distribución; sino que tiene que ir más allá para lograr el equilibrio de los factores de la producción, tomando la rectoría económica del país, encontrándonos frente al Estado rector del desarrollo económico y social. Es por eso que la actividad económica, depende cada día más de la inversión pública.

Es a partir de la doctrina de la fisiocracia hasta Adam Smith, que se elaboran los principios de la economía, siendo el Estado burgués individualista y liberal; en donde la libertad que se proclamaba implicaba la actividad económica. La tan llamada libertad, conduce a la desigualdad de la sociedad, *laissez-faire, laissez-passer*; dejar hacer y dejar pasar, es una libertad en beneficio del individuo. El liberalismo afirmaba la igualdad y la libertad de los hombres como valores fundamentales, pero ignoraba la dimensión social de estos valores y la realidad en que iban a moverse. Esta ignorancia provocó que la burguesía y las fuerzas dominantes, los utilizaran para sujetar a los hombres y romper la igualdad entre ellos. La supuesta igualdad ante la Ley de quienes eran desiguales en la realidad sólo provocaba la explotación. Al Estado, se le confirió esta facultad de asegurar la coexistencia de las libertades; pero acabó destruyendo la libertad, porque la libertad, al fin y al cabo de quien nada tenía frente a quien tenía todo, acabó por convertirse en la libertad de morir de hambre. Por eso dijo Lacordaire "entre el fuerte y el débil es la libertad la que sujeta y la ley la que libera". Es por esta razón, que nuestra Ley Fundamental es una Constitución Social y el Estado se convierte en interventor en la economía para proteger a las clases sociales más desprotegidas, para garantizar el constante mejoramiento de las condiciones materiales, sociales y culturales del pueblo. Dejando a un lado las políticas del liberalismo económico y las fuerzas del mercado, que sean las que determinen el rumbo de la economía donde el Estado liberal burgués que exaltara los derechos individuales fueron remplazados por los derechos sociales.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Cfr RUIZ Massieu JOSÉ Francisco y Diego Valades. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1983, primera edición Pág. 183-187.

En este artículo se establece el concepto de rectoría económica del Estado. Este concepto define como el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de la actividad que demande el interés general en el marco de libertades que otorgue esta Constitución. El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "rectoría" deriva del vocablo rector, y significa "el que rige o gobierna", persona a cuyo cargo está el Gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegia. El término "rectoría" esta relacionado con el verbo regir, que se define por el citado Diccionario como "dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa". Debe quedar claro que el concepto de rectoría se usa en el texto Constitucional como sinónimo de Gobierno, de conducción.<sup>43</sup>

En el párrafo cuarto del artículo que comento, señala 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". Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

De acuerdo con lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 25 Constitucional, sólo el gobierno federal, directamente o a través de los organismos que dependen de él, podrá tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas que enumera el artículo 28 Constitucional. Por ello, la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivo de las áreas estratégicas, son los organismos públicos descentralizados: PEMEX, CFE, y LyFC. Por ningún motivo se podrá tener otro tipo de empresa privada, cooperativa etc. que ofrezca el servicio público de electricidad que no sea una empresa

---

<sup>43</sup> Cfr Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, Tomo I, Edit. Porrúa y UNAM, año 2002. Pág. 392-399.

pública, que su patrimonio y control directo y total lo tenga el Estado Mexicano. Por consiguiente, para su mejor desempeño, del bienestar del país y por así mandarlo la Constitución.

El párrafo V establece que el Estado Mexicano puede participar con los sectores privado y social, pero sólo en las áreas prioritarias, donde sí se acepta la participación privada y social.

**Artículo 27. (párrafo sexto última parte):** “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia **no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.**”

En cuanto al párrafo transcrito se indican los siguientes principios:

1. “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.” Queda claro que, no es sólo la prestación del servicio público lo que es exclusivo de la Nación, sino todas las operaciones especificadas, cuando lo tengan por objeto.

2. “En esta materia, no se otorgarán concesiones a los particulares”, es decir, la prohibición que se le impone al propio Estado, al prohibirle tácitamente la expedición de concesiones a los particulares, sean del sector privado o social, nacionales o extranjeros. El Estado, tiene la obligación de garantizar el servicio público de energía eléctrica, haciéndose cargo completo, por mandato explícito Constitucional, del sector eléctrico, de sus etapas, de la propiedad y control de las empresas que requiera para dichos fines.

3. "En electricidad la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines." Esto quiere decir que el Estado Mexicano aprovechará todos los recursos naturales como son: ríos, lagunas, mares, bosques, volcanes, yacimientos de petróleo, carbón o gas licuado, todas las formas y fuentes para generar energía eléctrica, así como de los recursos humanos, materiales y económicos para lograr dicho objetivo. Sin emplear recursos provenientes de la iniciativa privada.

4. En materia eléctrica se debe entender por servicio público de energía eléctrica, "aquel en donde se cubran necesidades de la población, dicho de otra manera, el servicio público de energía eléctrica constituye generar, transmitir, distribuir y la comercialización de dicha energía, con el fin de venderla a terceros", ya sea a cualquiera de los sectores que componen la sociedad, y que son los usuarios de las empresas eléctricas que requieren el servicio: El sector industrial, el de servicio, el campo y el servicio domestico o casa habitación, el propio Estado es destinatario de ésta energía. Sólo el autoconsumo se puede entender que no forma parte de servicio público, al no satisfacer ninguna necesidad colectiva, de ningún sector de la población.

Artículo 28. (párrafo cuarto): "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia". También se prohíben los monopolios, dejando a salvo los creados por el Estado



en su función de rector del proceso económico; es decir, sólo el Estado Mexicano, para garantizar la propiedad y el control sobre sus fuentes energéticas (electricidad), que están clasificadas como áreas estratégicas, permite la propiedad y control absoluto, y dicha actividad no estará catalogada como monopolio por mandato Constitucional.

José Francisco Ruíz Massieu al realizar comentarios sobre la reforma Constitucional del 3 febrero de 1983 Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Se introdujo dos conceptos nuevos que son: área estratégica; que son las áreas de la economía reservadas en exclusividad al Estado atendiendo directamente o a través de su sector paraestatal; y prioritario; son aquellas áreas en las que el Estado permite que los distintos sectores social, privado, participen conjuntamente con el Estado o de manera sola.

Esta reforma impedirá que el ejecutivo federal, a través de expropiaciones, convierta determinada actividad económica en estratégica, ya que se requeriría de una ley del Congreso; lo que asegura que el proceso de estatización no será una acción doméstica del ejecutivo, sino responsabilidad compartida por los dos poderes y ventilada públicamente. Al encontrarse descritas específicamente las áreas estratégicas, se sabe con claridad cuales son las áreas estratégicas, reservadas al Estado, y de esta manera podrá cumplir con su función de rector del desarrollo económico y resolver las necesidades de su población.

Las áreas estratégicas definidas en este precepto son: la acuñación de moneda y billetes, correo, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, niveles radiactivos, generación de energía eléctrica y nuclear. La enumeración anterior esta protegida por la rigidez constitucional; por lo que sólo puede ser modificada por un proceso de reforma constitucional, y debe ser respetada y acatada por las leyes secundarias.

La posibilidad de que las actividades estratégicas y prioritarias sean confiadas al sector paraestatal, se adaptó a lo establecido en el artículo 28 párrafo V y al artículo 25 párrafo IV de la Constitución; Así mismo se ajusta a la tendencia administrativa creada desde los treinta, de que las actividades, industrias o servicios públicos estatizados sean explotados y prestados por organismos paraestatales, petróleo, servicio público de electricidad, etc. Una precisión más: las áreas estratégicas sólo podrán confiarse a personas morales de derecho público y no a paraestatales sujetas al derecho privado, o sea fundamentalmente sujetas a organismos públicos descentralizados, en los que el gobierno federal conserve siempre el control y la propiedad.

La sujeción del régimen de servicio público sólo podrá hacerse por ley, evitándose así la posibilidad de que por un acto administrativo se haga la declaratoria. Quedando así la actividad sujeta al derecho público, y que por medio de otro acto administrativo se retire la concesión y consiguiente la actividad se estatice íntegramente. La sujeción a la ley, evitará estatizaciones de actividades sin la concurrencia del Congreso de la Unión. Este cambio hace entender el alcance del párrafo antepenúltimo: La concesión del uso y explotación de bienes de la federación, así como de servicio público, sólo procede en caso de interés general, para acabar, así con el uso de bienes y servicios públicos como fuente de enriquecimiento inmoderado de particulares, para terminar con la explotación privada de recursos públicos.<sup>44</sup>

La SCJN en su dictamen sobre la controversia Constitucional 22/2001, al emitir su fallo; estableció con claridad que la esencia de la adición consiste en que solamente la Nación puede intervenir en las cuestiones de la energía eléctrica, pero específicamente como servicio público y que, de ninguna manera, puede entenderse que la iniciativa privada tenga prohibición para generar y aprovechar su propia energía eléctrica, debe considerarse que el artículo 27 constitucional en

---

<sup>44</sup> Cfr RUIZ Massieu José Francisco y Diego Valades, Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1983, Primera Edición. Pág. 544-557.

la parte examinada, en relación con los artículos 25 y 28 del mismo Magno ordenamiento, permiten que la iniciativa privada pueda generar su propia energía eléctrica; lo único que no puede hacer, conforme a la Constitución, es prestar el servicio público de energía eléctrica y realizar las operaciones especificadas con ese fin, función que está reservada exclusivamente al Estado Mexicano a través de los organismos correspondientes.

### **3.2 Análisis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)**

La LSPEE publicada el 22 de diciembre de 1975, vino a abrogar la Ley de la Industria Eléctrica que se expidió el 31 de diciembre de 1938. En su artículo 3 transitorio establece que al entrar en vigor la LSPEE, deja sin efectos todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica, que se habían otorgado a las empresas transnacionales y nacionales porque la anterior Ley de la industria Eléctrica estaba basada en un sistema de concesiones. Es decir la LSPEE, desde su nacimiento termina y va en contra del otorgamiento de concesiones a los particulares. Originalmente consideraba en su articulado las actividades de generación de electricidad, llevadas a cabo por los organismos públicos federales especializados como parte del servicio público de electricidad; sin embargo, se preveía que cuando existiera la imposibilidad o la inconveniencia del suministro de energía eléctrica, por parte de la CFE, se podían otorgar permisos de autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de las necesidades propias de las personas físicas o morales individualmente consideradas, lo cual no era considerado servicio público, los titulares de tales permisos quedaban obligados a contribuir, en la medida de sus posibilidades, con energía eléctrica para el servicio público, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito el servicio público se interrumpiera o restringiera y únicamente por el lapso que durara tal eventualidad (artículos 35 a 39).

En 1983, son reformados los artículos 36 y siguientes de la Ley, donde se establecen cambios sustanciales en la materia que justifica la exposición de

motivos Presidencial que dio origen a la mencionada reforma, misma que en la parte que interesa afirma lo siguiente:

*Es evidente que del mayor y mejor uso que hagamos de la energía dependerá un más alto nivel de desarrollo y bienestar. Por ello, es inaplazable aplicar una política de mayor eficiencia productiva y de uso racional de la energía que consumimos.*

*La mayor eficiencia y productividad de la empresa habrá de fundamentarse en el uso más eficaz de sus recursos humanos, materiales y financieros, así como en la aplicación de una tecnología innovadora que modernice y haga más eficientes la producción y la distribución de energía. Por su parte, la política de racionalización en el consumo de energía, exige el aprovechamiento máximo de la energía total disponible y, dentro de ella, la utilización eficiente de la energía secundaria. En efecto, tanto en forma de calor, vapor y otros subproductos, se pierde una gran potencialidad energética generada por la industria, que puede ser aprovechada como autogeneración eléctrica o para complementar con sus posibles excedentes, necesidades de otros usuarios, a través de la CFE.*

*En este sentido, la Iniciativa propone que los permisos de autoabastecimiento se expidan sólo cuando se trate de plantas generadoras destinadas únicamente al uso de emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público. Asimismo, el proyecto plantea la posibilidad, previo permiso, de generar electricidad basada en la producción simultánea de otros energéticos secundarios o en la utilización de fuentes de calor provenientes de procesos industriales, exclusivamente para la satisfacción de necesidades propias, individualmente consideradas, estableciéndose la obligación del permisionario de otorgar las facilidades necesarias a la CFE para que ésta pueda utilizar la electricidad que resultare en exceso, siempre que pueda ser aprovechada en condiciones técnicas y económicas adecuadas.*

Como resultado de la reforma citada, el texto del artículo 36 de la LSPEE quedó de la siguiente manera:

*Artículo 36.- La Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, oyendo a la CFE, otorgará permiso de autoabastecimiento de energía destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales individualmente consideradas. Para el otorgamiento de estos permisos será condición indispensable la imposibilidad o la inconveniencia del suministro del servicio de energía eléctrica por parte de la CFE. Se exceptúan de dicha condición los casos previstos en los siguientes párrafos de este artículo; así como cuando se trate de plantas generadoras destinadas exclusivamente al uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.*

*Igualmente la Secretaría otorgará los permisos de autoabastecimiento correspondiente, cuando se satisfagan los siguientes requisitos:*

*a) Que con la generación de la planta de autoabastecimiento se incremente la eficiencia de transformación de energéticos primarios, con base en la producción simultánea de otros energéticos secundarios o en la utilización de fuentes de calor provenientes de procesos industriales;*

*b) Que el proceso utilizado en la generación de electricidad produzca otro u otros energéticos secundarios requeridos para la satisfacción de las necesidades del solicitante, como vapor o bien que utilice energéticos, obtenidos durante algún proceso industrial, como gas de alto horno; y que la electricidad se destine a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, individualmente consideradas, poniéndose los excedentes a disposición de la CFE en los términos del inciso d) de este artículo;*

*c) Que las obras e instalaciones para la producción de energía eléctrica se realicen y operen de acuerdo con las especificaciones técnicas que expida la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, atendiendo a las propuestas de la CFE, y*

*d) Que el solicitante del permiso convenga en otorgar las facilidades necesarias a la CFE, a fin de que ésta pueda utilizar la electricidad que resultare en exceso de la que demande el autoabastecimiento, siempre que pueda ser aprovechada por dicho Organismo para los fines que constituyen su objeto, en condiciones técnicas y económicas adecuadas, y sin detrimento o interferencia de los procesos de producción del permisionario, de conformidad con los estudios y programas que al efecto se aprueben.*

*En los citados convenios que celebre la CFE con los solicitantes de permisos, deberá pactarse la retribución que corresponda por la aportación de la electricidad que resultare en exceso de la indispensable para autoabastecimiento.*

*Los convenios mencionados se someterán a la Secretaría, en cada caso, para su aprobación, la cual deberá vigilar además el exacto cumplimiento de los mismos por ambas partes.*

Como se advierte, se preveía el autoabastecimiento como una actividad reconocida de producción de electricidad que no constituye servicio público y que es sólo una excepción a la regla general, se autoriza a la Secretaría del ramo a otorgar a los particulares permisos de autoabastecimiento siempre y cuando se cumpliera la condición consistente en la imposibilidad o inconveniencia del suministro de energía eléctrica, por parte de la CFE, condición no exigible en los casos en los que se reunieran los siguientes requisitos: a) que con la generación de la planta de autoabastecimiento se incrementará la eficiencia de transformación de energéticos primarios; b) que el proceso utilizado en la generación de

electricidad produjera otro u otros energéticos secundarios requeridos para la satisfacción de las necesidades del solicitante; c) que las obras e instalaciones para la producción de energía eléctrica se realizaran y operaran de acuerdo con las especificaciones técnicas que expidiera la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; d) que el solicitante del permiso estuviera de acuerdo en otorgar las facilidades necesarias a la CFE, a fin de que ésta pudiera utilizar la electricidad que resultare en exceso de la que demandara su autoabastecimiento.

También se advierte que la ley establecía que en caso de emergencias motivadas por la suspensión del servicio público, se desregulaba el autoabastecimiento durante el periodo de emergencia, por lo que no era necesario otorgar permisos de autogeneración en tal supuesto.

Igualmente se obtiene que la reforma de 1983, sólo consideraba una figura de producción privada de electricidad, denominada genéricamente autoabastecimiento. Sin embargo, implícitamente la ley se refería a dos figuras específicas de autoproducción: el autoabastecimiento propiamente dicho y la cogeneración. El autoabastecedor genera su electricidad a partir de cualquier fuente primaria de energía (gas natural, petróleo, carbón, etc.), con el objeto de satisfacer sus necesidades de consumo; el cogenerador, por su parte, produce electricidad en función de la aplicación de tecnologías de aprovechamiento de subproductos de sus procesos industriales (vapor, gases de combustión, calor, gases de alto horno, biomasa, etc.), con una limitada participación de fuentes primarias convencionales. Lo anterior, evidencia que la diferencia entre ambas figuras es de carácter tecnológico y no de objetivos, lo que lleva a afirmar que la cogeneración es una especie del género autoabastecimiento.

Ahora bien, como ya se precisó, se establecía como condición para el otorgamiento de permisos de autoabastecimiento que el organismo responsable de la prestación del servicio público no estuviera en posibilidades de ofrecer el

servicio en condiciones suficientes para cubrir las necesidades de consumo del particular o que el propio organismo considerara que la prestación de dicho servicio le resultaba inconveniente desde un punto de vista técnico o económico. Como puede advertirse la condición para el otorgamiento del permiso no era oponible al particular sino al responsable de la prestación del servicio público de electricidad.

Por lo que hace a la cogeneración, aun cuando no existiera imposibilidad por parte del organismo prestador del servicio, para obtener el permiso era suficiente que el particular demostrara que con su autoproducción se incrementaría la eficiencia de los procesos de transformación de los energéticos primarios aprovechados por el sistema integral, ya sea por la producción simultánea de otros energéticos secundarios, o bien por la utilización de fuentes de calor provenientes de los procesos industriales de que se tratara. Tal condición se justificaba por la eficiencia, la economía y la "limpieza" de los procesos de producción de electricidad cogenerada, en comparación con los proyectos de producción basados en fuentes fósiles.

Los requisitos del autoabastecimiento son: que la energía eléctrica generada debía destinarse fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades propias del permisionario, es decir a su autosuministro, y los permisionarios debían poner a disposición del servicio eléctrico nacional los excedentes de electricidad que resultaren, siempre que estos pudieran ser aprovechados por el mismo en condiciones técnicas y económicas adecuadas. Hasta este momento las reformas son congruentes con lo que se considera servicio público de energía eléctrica, ya el autoconsumo no es servicio público, como tampoco lo es la generación de energía cuando exista falla en el suministro por fuerza mayor o caso fortuito, y se suspenda el servicio.



En el año de 1992, se amplió la participación del sector privado en la generación de energía eléctrica, la exposición de motivos de la mencionada reforma, en lo que interesa es la siguiente:

*La industria eléctrica ha sido durante el presente siglo un factor fundamental para lograr el desarrollo del país. Durante más de cinco décadas, la generación y suministro de la energía eléctrica fue un campo dominado por empresas extranjeras cuya actuación en muchos casos propició la limitación de las zonas atendidas y la prestación de un servicio deficiente. Motivado por tal circunstancia, el Estado Mexicano decretó la nacionalización de la industria eléctrica y consolidó en la CFE la función de prestar el servicio público. Esta actividad se ha desarrollado con el transcurso de los años, en forma tal que ratifica la vigencia de un proceso que da prioridad a la satisfacción oportuna de las necesidades de los mexicanos.*

*El Artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la exclusividad de la nación en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, y prohíbe en esta materia el otorgamiento de concesiones a los particulares. Bajo estas mismas premisas, el Artículo 28 de la propia Carta Magna le da el carácter de estratégica a esta función y la reserva en exclusiva al Estado.*

*En este contexto se ubica la presente iniciativa de reformas a la LSPEE, que por su digno conducto someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, en la que se reafirma la exclusividad de la nación, por conducto de la CFE, para prestar el servicio público de energía eléctrica.*

*Si bien es cierto que la legislación en materia eléctrica, después de la nacionalización de la industria, constituyó la culminación de una de las*

*luchas históricas de México por el rescate de sus áreas estratégicas, y que sirvió de marco para cimentar el desarrollo de esta industria de acuerdo a los intereses nacionales, es necesario reconocer actualmente que, al constituir este sector uno de los pilares en que se apoya el desarrollo del país, dicho sector debe ser objeto de constante atención, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas, siempre vigentes, de cumplir satisfactoriamente con la adecuada prestación del servicio básico que le corresponde.*

*En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se destaca el lugar relevante que ocupa el abasto oportuno y eficiente de energía eléctrica, mismo que constituye una condición necesaria para alcanzar las metas de crecimiento previstas. En congruencia con los objetivos, establecidos en dicho Plan, el Programa de Modernización Energética publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 7 de mayo de 1990, busca garantizar la suficiencia energética, para lo cual establece entre sus prioridades, el financiamiento del desarrollo y expansión de la oferta, así como la diversificación de las fuentes de energía.*

*De conformidad con lo anterior y tomando en consideración las necesidades de crecimiento previstas, resulta necesario continuar con la expansión del sector eléctrico nacional, para lo cual es preciso incrementar los recursos necesarios para asegurar dicha expansión. Ahora bien, el gobierno federal debe, al mismo tiempo y de manera prioritaria, canalizar los recursos disponibles en otras obras de beneficio social, por lo que para reducir la carga financiera que implica el dinámico crecimiento del sector, se requiere la participación de otros agentes de la sociedad en áreas no reservadas en forma exclusiva a la nación.*

*Al rendir ante ese H. Congreso de la Unión mi Cuarto Informe de Gobierno, expresé que se ha procurado aumentar la generación de energía*

*eléctrica mediante la aplicación de recursos complementarios para financiar la construcción de nuevas unidades y fortalecer la realización de proyectos de cogeneración.*

*Conviene destacar que desde el año de 1983, ese H. Congreso de la Unión aprobó, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Decreto de reformas a la LSPEE, a fin de establecer la posibilidad, previo permiso otorgado por la autoridad, y con el fin de aprovechar al máximo la energía total disponible, así como la utilización eficiente de la energía secundaria para la producción de energía eléctrica como subproducto, la utilización de la potencialidad energética generada por la industria mediante lo que se ha venido a denominar cogeneración. Igualmente, se reafirmó la posibilidad del autoabastecimiento de energía eléctrica, previo permiso, destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales individualmente consideradas, en los casos en que fuera imposible o inconveniente el suministro, o cuando existiera algún impedimento o razones económicas para la prestación de un suministro normal del servicio de energía eléctrica por parte de la CFE; poniendo, en ambos casos, a disposición de dicho organismo, los excedentes que resultaren.*

*Con base en lo anteriormente señalado, se ha considerado pertinente promover algunas adecuaciones legales, con el objeto de incluir en la Ley las figuras de producción independiente de energía eléctrica y la pequeña producción; así como redefinir las figuras del autoabastecimiento y de la cogeneración, a fin de precisar aún más su delimitación. Ese es el objetivo primordial de la iniciativa de reformas a la LSPEE, que en esta ocasión someto a la alta consideración de ese H. Congreso de la Unión.*

*Con el propósito de establecer un esquema legal adecuado, que permita la expansión de la capacidad para generar energía eléctrica, de merecer la aprobación de ese H. Congreso, se establecerá la posibilidad de que los*

*particulares concurren al proceso productivo, generando energía eléctrica para destinarla exclusivamente a la venta, por la totalidad de su producción, a la CFE para el cumplimiento de su objeto. Sería este organismo el que en exclusiva prestaría el servicio público.*

*Por otra parte, a pesar de los enormes esfuerzos realizados, aún existen comunidades que no han recibido los beneficios de contar con energía eléctrica. Los recursos destinados a ello continúan siendo insuficientes para avanzar con la rapidez deseada. Con el propósito de alentar las inversiones de pequeños productores en proyectos de generación de energía eléctrica que tengan por objeto el abastecimiento de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de ese servicio, se propone regular en la Ley la actividad de tales productores, previendo asimismo, la posibilidad de que ellos puedan vender la totalidad de su producción a la CFE.*

*Con ello se pretende promover la pequeña producción, a fin de que todos nuestros compatriotas puedan tener acceso al servicio de energía eléctrica.*

*En materia de autoabastecimiento, se delimitaría claramente su concepto, estableciendo sus alcances y restricciones. En tal virtud, para ser considerado como autoabastecimiento, la energía eléctrica generada deberá destinarse a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales.*

*Asimismo, en la fracción IV del Artículo 3o. de la iniciativa que someto a su consideración, se prevé la posibilidad de permitir la importación de energía eléctrica a personas físicas o morales individualmente consideradas, para la satisfacción de necesidades propias.*

*Además, en el proyecto, se precisa el concepto de cogeneración de energía eléctrica, señalando los casos en que ésta se presenta, a saber. Cuando la energía eléctrica sea conjuntamente realizada con producción de energía térmica secundaria; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos que la producen se utilice para la producción de electricidad y cuando se utilicen combustibles producidos en su proceso para la generación de energía eléctrica.*

*Precisamente, uno de los objetivos primordiales de la iniciativa, consiste en fomentar la cogeneración, dado que ésta hace posible el incremento de la eficiencia energética con un menor deterioro del ambiente.*

*En la iniciativa se prevé igualmente, la posibilidad de autorizar la exportación de energía eléctrica derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, previa la anuencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con ello se busca que aquella energía no aprovechable por el sistema retribuya beneficios a la nación, generando divisas.*

*La actividad de todos los productores, importadores y exportadores de energía eléctrica mencionados, estaría sujeta, de aprobarse esta iniciativa, a un régimen de permisos administrativos que otorgaría la autoridad, siempre que ello resultara conveniente para la nación conforme a la política nacional de energéticos, y siempre y cuando fueran satisfechos los requerimientos exigidos en cada caso, respetándose estrictamente las disposiciones constitucionales aplicables.*

*Adicionalmente, en el texto legal se regularía la celebración de convenios para establecer los términos y condiciones en que la CFE procedería, en su caso, a la compra total o parcial de la energía o los excedentes producidos por los titulares de los diferentes permisos.*

*Esta iniciativa pretende asimismo, regular las relaciones jurídico-administrativas que se dan entre los permisionarios y el Gobierno Federal, por un lado, y la CFE, por el otro. Se busca también actualizar algunas referencias de acuerdo a las recientes modificaciones a la Ley Orgánica a la Administración Pública Federal e integrar aspectos relevantes de la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Igualmente, la iniciativa pretende subsanar algunas omisiones y lagunas existentes en la ley que se reforma, procurando asimismo la simplificación de trámites administrativos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica.*

*En suma, la presente iniciativa responde al propósito de modernizar la prestación del servicio público de energía eléctrica, a efecto de dar satisfacción oportuna y eficiente a todos los usuarios actuales y potenciales o futuros; Prevé formas adicionales de producción para coadyuvar con las actuales, a fin de alcanzar una mayor productividad en beneficio del país.*

Como resultado de la citada reforma se modificó el texto de los artículos 3 y 36, de la LSPEE, así como se adicionó ésta con la inclusión del artículo 36 Bis, los cuales son del tenor literal siguiente:

*ARTICULO 3.- No se considera Servicio Público:*

*I.- La Generación de Energía Eléctrica para Autoabastecimiento, Cogeneración o Pequeña Producción;*

*II.- La Generación de Energía Eléctrica que realicen los Productores Independientes para su venta a la CFE;*

*III.- La Generación de Energía Eléctrica para su Exportación, derivada de Cogeneración, Producción Independiente y Pequeña producción.*

*IV.- La Importación de Energía Eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y*

*V.- La Generación de energía Eléctrica destinada a usos en emergencias derivadas de interrupciones en el Servicio Público de Energía Eléctrica.*

Con la reforma de 1992, se crean varias figuras, que se admiten en el artículo tercero de la multicitada Ley, en donde se estipula de manera precisa las figuras que no constituyen Servicio Público de Energía Eléctrica. En cuanto al Autoabastecimiento y Cogeneración, estas dos figuras no forman parte del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que sólo buscan el autoabastecimiento con la venta de excedentes a la CFE; en cuanto a la Pequeña Producción, esta estipulado que sólo será excepción a la regla, por falta de servicio, por impedimento de las empresas encargadas de tal, cuando en comunidades aisladas que carezcan de la misma donde no se pueda dar el servicio por parte de las empresas responsables, se formen cooperativas de consumo, de la sociedad civil o sector social; es una forma de autoconsumo y sólo podrán generar 1 MW como máximo. En cuanto a la importación de energía eléctrica, también se sobreentiende que no forma parte del Servicio Público, ya que es para autoconsumo, en zonas aisladas donde se carece del servicio, existiendo una imposibilidad técnica o económica por parte de la CFE para prestar tal servicio y se encuentre en las fronteras del territorio nacional. Hasta aquí es comprensible que no forman parte del Servicio Público de Energía Eléctrica por referirse todas ellas a formas distintas de autoconsumo.

Pero la Generación de Energía Eléctrica para la exportación, usando sin restricciones la red nacional de transmisión, por parte de los distintos generadores privados como son: Autoabastecimiento, Cogeneración, Pequeña Producción, Productor Independiente; esto ya no es autoconsumo, ya que sé esta vendiendo la energía eléctrica para solucionar necesidades de terceras personas aunque estas vivan en el extranjero, se está sustituyendo a la CFE como prestadora del Servicio Público de Energía Eléctrica, permitiendo que empresas trasnacionales se instalen en nuestras fronteras, generen energía eléctrica, aprovechando nuestros recursos naturales, nuestro territorio, dejando sus desechos tóxicos,

contaminando el agua y aire de nuestro país para resolver problemas del vecino país del norte. **Esto no se puede considerar que no es Servicio Público de Energía Eléctrica. Si no es una forma del autoconsumo, ¿se está vendiendo la energía a terceras personas? Usando la red nacional de transmisión, que pertenece a la CFE, esto es Servicio Público de Energía Eléctrica. Puntualizado, las ganancias de esta exportación de energía al extranjero no serán para el Estado Mexicano ni para ninguna de sus dos empresas: CFE y LyFC sino para los permisionarios** y esto es muy importante recalcar. También lo que respecta al Productor Independiente, **que es un verdadero productor de energía eléctrica, se está sustituyendo a la CFE y, a LyFC. La artimaña de que, estos Productores Independientes venderán la totalidad de su producción al CFE para que ésta preste el Servicio Público de Energía Eléctrica. Sustituyendo a la CFE como productor de electricidad.** Creando con esto, una obligación, que es también una carga para la CFE, al tener que comprar la totalidad de la energía generada por los Productores Independientes, creando una verdadera carga y dependencia de la CFE hacia estos Productores Independientes en donde teniendo las plantas generadoras más nuevas, con tecnología de punta, tienen menos costos de operación y son más eficientes que la gran mayoría con que cuenta el sistema, ejemplo: La núcleo eléctrica Laguna Verde de CFE lleva 20 Años de operación y no digamos con las que cuenta LyFC, Necaxa tiene más de 90 años de operación.

*ARTICULO 36.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la CFE, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:*

*1.- De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no*



*resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:*

*a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y*

*b) Que el solicitante ponga a disposición de la CFE sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis.*

*II.- De Cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:*

*a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.*

b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la CFE, en los términos del artículo 36-Bis.

III.- De Producción Independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la CFE, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Estos permisos podrán ser otorgados cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la CFE o sean equivalentes. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 3o., podrá otorgar permiso respecto de proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación; y

c) Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la CFE, mediante convenios a largo plazo, en los términos del artículo 36-Bis o, previo permiso de la Secretaría en los términos de esta Ley, a exportar total o parcialmente dicha producción.

IV.- De pequeña producción de energía eléctrica, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la CFE. En este caso, la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la Secretaría, no podrá exceder de 30 MW; y

c) Alternativamente a lo indicado en el inciso b) y como una modalidad del autoabastecimiento a que se refiere la fracción I, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW;

V.- De importación o exportación de energía eléctrica, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 3o., de esta Ley.

En el otorgamiento de los permisos a que se refiere este artículo, deberá observarse lo siguiente:

1) El ejercicio autorizado de las actividades a que se refiere este artículo podrá incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso;

2) El uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la CFE, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio

*público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;*

*3) La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo la opinión de la CFE, podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en esta Ley, su Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público;*

*4) Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o por cualquier acto jurídico enajenar capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos previstos expresamente por esta Ley; y*

*5) Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.*

*ARTICULO 36-BIS.- Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la CFE y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:*

*1.- Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional elaborada por la CFE, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;*

II.- Cuando dicha planeación requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la CFE informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con base en criterios comparativos de costos, dicha Dependencia determinará si la instalación será ejecutada por la CFE o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria;

III.- Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley;

IV.- Los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la CFE adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el Reglamento, considerando la firmeza de las entregas; y

V.- Las obras, instalaciones y demás componentes serán objeto de Normas Oficiales Mexicanas o autorizadas previamente por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

De las transcripciones anteriores se obtiene que la reforma de 1992, amplía la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica, actividad que por disposición expresa del artículo 3o. de la LSPEE no es considerada servicio público. Lo cual es violatoria al artículo 25, 27 y 28 de la Constitución.

Por otra parte, fuera del servicio público que sólo a la Nación corresponde prestar, la Ley autoriza a otorgar permisos de producción de electricidad a autoabastecedores, cogeneradores, productores independientes y pequeños productores, bajo determinados supuestos que corresponden a la naturaleza de cada uno de ellos...

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Las figuras de producción independiente y de pequeña producción, tienen como finalidad, en el caso de la primera, que los titulares de los permisos vendan su producción de energía eléctrica exclusivamente a la CFE o previo permiso a exportar total o parcialmente dicha producción. Esto no se justifica, ya que no es autoconsumo sino un generador privado encubierto que vende toda su producción a la CFE, ocasionando que la misma ya no crezca, comprometiendo su desarrollo al verse obligada a realizar contratos a treinta años, para comprar la totalidad de la energía eléctrica generada por los productores independientes, y en el caso de los permisos de pequeña producción, se debe de destinar la totalidad de la energía para su venta a la CFE, caso en que la capacidad total del proyecto, no podrá exceder de 30 MW y como alternativa a este fin, se prevé a la pequeña producción como una modalidad del autoabastecimiento, cuando se destine el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, los proyectos, en tal caso, no excede de 1 MW. En el artículo 36 fracción IV se desvirtúa el concepto de Pequeña Producción dividiéndola en dos supuestos uno que no puede generar más de 1MW, cuando se genere energía eléctrica para comunidades aisladas operándola por cooperativas, en donde sí se da el supuesto de autoconsumo e incapacidad por parte de la CFE por ser en zonas alejadas e incomunicadas; el segundo supuesto de la Pequeña Producción se da para su venta a la CFE o su exportación, teniendo como único límite que no puede generar más de 30 MW, es un verdadero productor de energía disfrazado. Que no tiene razón de ser, más que la apertura indiscriminada a las empresas trasnacionales, por cualquier forma.

Las reformas en comento delimitan nítidamente las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, sin embargo mantienen en ambos supuestos los objetivos de autoconsumo, definiendo los elementos distintivos de dichas figuras, a los que nos referiremos a continuación:

El artículo 36, fracción 1, regula la figura de autoabastecimiento de la siguiente manera: la electricidad producida bajo el amparo de un permiso de autoabastecimiento deberá destinarse a la satisfacción de las necesidades de consumo propias del permisionario, éstas no están limitadas al desarrollo de actividades industriales sino que pueden estar relacionadas con actividades comerciales, de servicios o estrictamente personales y, no se prevén las fuentes primarias que pueden utilizarse para producir electricidad para fines de autoabastecimiento, de lo que se deduce que los autoabastecedores pueden recurrir a toda clase de fuentes convencionales y no convencionales.

Es importante resaltar que como la finalidad del autoabastecimiento es la satisfacción de las necesidades de consumo individualmente consideradas, la figura conserva su carácter sustitutivo del servicio público de electricidad, por lo que serían inconcebibles proyectos de autoabastecimiento cuyas capacidades rebasen notoriamente las necesidades de autoconsumo.

Por su parte, en el caso de la cogeneración si se señalan algunos requisitos técnicos específicos cuyo objetivo es el aprovechamiento de subproductos de los procesos industriales del permisionario. En virtud de que la eficiencia energética y económica a que se refiere el artículo 36, fracción II, del ordenamiento legal, está relacionada con procesos industriales, sólo podrán ser permisionarios establecimientos de carácter industrial.

Al igual que en el caso del autoabastecimiento la finalidad que debe perseguir la cogeneración es el autoconsumo.

Ahora bien, las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, aun cuando presentan diferencias de carácter tecnológico constituyen formas de sustitución del servicio público en la medida en que permiten a sus beneficiarios subvenir directamente a sus necesidades, sin perjuicio de comprometer sus excedentes para el servicio público.

Lo anterior establece una diferencia con los pequeños productores y productores independientes (figuras previstas en el artículo 36, fracciones III y IV, de la ley que se analiza), cuya finalidad es de servir de complemento al servicio público, (esto siendo violatorio a la Carta Magna) mediante la generación de fluido eléctrico para su venta a la CFE.

El autoabastecimiento o de cogeneración de *“energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas y morales”*. De todo lo que se ha dicho podemos concluir que la cogeneración y el autoabastecimiento comparten el requisito del autoconsumo.

Por su parte, es uno de los principales artículos que viola, arremete la norma Constitucional al estipular: artículo 36 Bis de la LSPEE establece que la CFE para prestar el servicio público de energía eléctrica, debe aprovechar la producción que le resulte de menor costo y que ofrezca óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, para lo cual puede planear la construcción de nuevas instalaciones de generación o bien convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria así como adquirir la energía eléctrica generada por los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de la mencionada ley.

Se prevé que la generación de energía eléctrica por los particulares permisionarios no es un servicio público, ya que éste sólo puede ser prestado por el organismo público descentralizado denominado CFE, sin embargo, el artículo 36 Bis de la LSPEE y correlativos de su Reglamento, establecen la posibilidad de que dicha Comisión, con la finalidad de satisfacer la demanda energética del país y prestar el servicio público que tiene encomendado, pueda adquirir energía eléctrica de los particulares permisionarios, lo que revela que en este caso la producción de energía eléctrica de los particulares va a tener como finalidad la prestación del servicio público.



La electricidad producida en México será generada por la CFE (quien la transporta, distribuye y vende dentro del marco del servicio público de electricidad), el Estado autoriza y otorga permisos de producción de electricidad fuera del servicio público a autoabastecedores y cogeneradores, bajo determinados supuestos que corresponden a la naturaleza de cada uno de ellos.

Ambas figuras, aun y cuando presentan diferencias, para el otorgamiento del permiso de autoabastecimiento no se exige utilizar un determinado tipo de fuente para la producción de la electricidad, lo que sí ocurre en el caso de los permisos de cogeneración (en que se prevé que la electricidad se produzca conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica o ambos, o con los combustibles producidos en sus procesos industriales), constituyen formas de sustitución del servicio público en la medida en que permiten a sus beneficiarios subvenir directamente a sus necesidades, sin perjuicio de comprometer sus excedentes para el servicio público.

El autoconsumo se justifica por el hecho de que los permisionarios puedan aspirar a obtener ahorros en sus consumos eléctricos, comparativamente con el costo que supone la adquisición de electricidad en el marco del servicio público, pues si pretenden destinar sus producciones eléctricas a sus necesidades de consumo, lo hacen porque con ello obtendrán ahorros en el costo de acceso a la electricidad y si lo anterior no resulta inconveniente para el servicio público, podrán obtener un permiso. De los objetivos legales de ambas figuras, se desprende que sus producciones de electricidad deben de ser dirigidas a cubrir sus necesidades de consumo, pues la norma indica que toda la producción debe ser destinada al autoconsumo, lo que se traduce en que no es posible destinar solamente una parte de la producción de electricidad a este fin.

Entonces, la finalidad primordial de autoabastecedores y de cogeneradores es la de relevar al servicio público de la carga de sus consumos de electricidad, en la medida en que sus procedimientos de generación de electricidad cubran sus

necesidades de consumo. En otras palabras, podrán otorgarse a los particulares permisos de generación de electricidad por medios convencionales y no convencionales, cuando dicha producción se destine a la satisfacción de las necesidades de electricidad que los mismos tienen.

De la transcripción del precepto que se analiza se advierte que se prevé que las necesidades de consumo de los permisionarios sean inferiores a la capacidad de sus plantas de generación, lo cual implica la existencia de excedentes de producción o de capacidad. La ley admite que pueden existir dichos excedentes, pero lo admite como una excepción a la regla de destino o autoconsumo a la que nos referimos anteriormente.

La palabra excedente nos da la idea de algo abundante, superior a lo necesario y si atendemos a que las figuras de autoabastecimiento y cogeneración tienen como finalidad el autoconsumo, consideramos que lo que pretendía el legislador al indicar la posibilidad de que se presentaran excedentes era referirse a producciones o capacidades que exceden a lo necesario, que sobran.

También se advierte que al establecer las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, se pretende fomentar el autoconsumo, el ahorro de energía proveniente del sector público y la producción de energía más limpia, pero no convertir a aquéllas en un negocio en sí mismo, de lo anterior podemos afirmar que el margen de excedentes debe manejarse dentro de lo razonable.

De acuerdo con la Ley de la materia, los proyectos de autoabastecimiento y cogeneración deben concentrarse principalmente en atender las necesidades de consumo de los permisionarios y reconocer la posibilidad de que exista cierto margen de capacidad excedente que, mientras no sea necesaria para cubrir los requerimientos eléctricos del permisionario, puede ser vendida a la CFE, obteniendo un beneficio adicional al de abatimiento de costos.

El artículo 36 Bis de la LSPEE, prevé que cuando la planeación del Sistema Eléctrico Nacional requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Secretaría de Energía determinará si la instalación será construida por la CFE o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria. Esto en clara violación al marco normativo Constitucional.

Del proceso legislativo que dio origen al texto en vigor de la fracción II, del artículo 36 Bis, de la LSPEE, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, el 23 de diciembre 1992, se destacan los dictámenes presentados por las Comisiones Unidas de Energéticos y Estudios Legislativos, en la parte que interesan, los que a continuación se citan:

Dictamen leído en la Cámara de Senadores (de origen) del Congreso de la Unión, el 8 de diciembre de 1992:

*10. En el capítulo dedicado a normar el suministro de energía eléctrica, se propone la adición del Artículo 36-Bis, para especificar que en 'la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse la producción de energía eléctrica de menor precio que ofrezca, además, óptima estabilidad y seguridad'. Al efecto, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema; cuando dicha planeación contemple la construcción de nuevas obras por la CFE, se convocará a los particulares que pretendan participar como productores independientes para suministrar la energía eléctrica necesaria y se evaluarán comparativamente respecto de los proyectos de la propia entidad señalada, a fin de que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determine la opción más conveniente. **A su vez, se establece que en la adquisición de energía eléctrica destinada al servicio público, deberá considerarse la generada por los particulares bajo***

**cualquiera de las modalidades señaladas en el ya mencionado Artículo**

**36.**

Dictamen leído y aprobado en sus términos por la Cámara de Diputados (revisora), el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos:

*Se introduce el artículo 36 Bis, especificando que: 'La prestación del servicio público de energía eléctrica, deberá aprovecharse la producción de menor precio que ofrezca además óptima estabilidad y seguridad'.*

*La Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, según se propone, determinará las necesidades de crecimiento y convocará, en su caso, a particulares que pretendan participar como productores independientes en la construcción de nuevas obras para suministrar energía eléctrica, evaluando las propuestas en términos de menor costo y mayor competitividad.*

De las transcripciones anteriores, se advierte que, cuando sea necesario ampliar o sustituir la capacidad de generación del sistema eléctrico, el legislador en la fracción II, del artículo 36 Bis de la LSPEE, estableció el requisito de las convocatorias únicamente para los particulares que pretendan participar en la construcción de nuevas instalaciones como productores independientes, sustituyendo indebidamente a la CFE y a LyFC.

El artículo 36 Bis, fracción III, de la Ley citada anteriormente, prevé que para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, la CFE debe tomar en cuenta la que generan los particulares que cuentan con los permisos previstos en dicho artículo. Es conveniente no perder de vista que tales adquisiciones implican la celebración de contratos por un organismo público descentralizado perteneciente a la Administración Pública Federal Paraestatal.

### 3.3 El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Este Reglamento fue publicado el 31 de mayo de 1993, con reformas el 19 de mayo de 1994 y 25 de julio de 1997, vino abrogar entre otras disposiciones: El Reglamento de la Ley de la Industria eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de octubre de 1945 y el Reglamento de Instalaciones eléctricas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1981. Este reglamento es posterior a las modificaciones que tuvo la LSPEE en 1992, y esta preñada desde su nacimiento con esta ideología de apertura a la iniciativa privada, no sólo reconoce las figuras de Productor Independiente, Autoabastecimiento, Cogeneración, Pequeña Producción. Sino que las reglamenta, dedicando todo el capítulo noveno que lleva por título: De las Actividades que no Constituyen Servicio Público, dividiéndose este capítulo Noveno en dieciséis secciones, que va del artículo 71 al 162; son 91 artículos que equivalen a más de la mitad de los 172 artículos con los que se compone el presente reglamento.

En su artículo 1 establece: El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la LSPEE en lo que se refiere a la prestación de dicho servicio y a las actividades previstas en la Ley que no constituyen servicio público. Empezando por su primer artículo se hace una tajante división entre lo que es servicio público y lo que no constituye servicio público, según la LSPEE, que es contraria a la Constitución, en donde se reglamentan dichos preceptos, de la citada Ley de la materia, que es violatoria a los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna.

Y va más allá al permitir que la Iniciativa Privada participe en trabajos de instalación de obras nuevas en alta, mediana y baja tensión ya que el artículo 14 establece que cuando un proyecto se realice por personal ajeno al suministrador, aquél deberá cumplir con los requisitos que establecen las normas oficiales mexicanas. Se le esta dando permiso de realizar trabajos en instalaciones nuevas de distribución en mediana y baja tensión, en donde el acondicionamiento de este tipo de instalaciones y equipos se realiza por las entidades que prestan el servicio

público (CFE Y LyFC), esto ya no es así, ya que se les otorga a los particulares la posibilidad de realizar este tipo de trabajos, constituyendo otra violación a la Constitución.

Artículo 72.- Los particulares podrán realizar:

II.- La generación de energía eléctrica para cualquiera de los fines que a continuación se señalan :

a) Su venta a la Comisión.

b) Su consumo por los mismos particulares en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.

c) Su uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

d) Su exportación;

II.- La importación de energía eléctrica, para uso exclusivo de los importadores de la misma.

En este artículo se manifiesta las actividades que pueden realizar los particulares, que se estipulan en el artículo tercero de la LSPEE, que como ya hemos visto son anticonstitucionales, por lo tanto se debe modificar.

En los artículos 77 hasta el 87, mencionan de que manera se deberá llevar a cabo la obtención de permisos por parte de particulares. Estableciendo que los permisos se otorgaran por parte de la Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que los contratos son indefinidos salvo el de Productor Independiente que tendrá una duración hasta por 30 años, en donde se obligará a la CFE a comprar toda la energía generada por los productores independientes.

En el artículo 91 se abre la posibilidad de que los Productores Independientes renueven sus concesiones, sólo se les pide que ha juicio de la CFE, diga si cumplió con sus obligaciones del permisionario, y que las condiciones que dieron lugar el otorgamiento del permiso prevalecen artículo 92. En el artículo 93 se

otorga la facilidad de poder transferir las concesiones a terceras personas, con esto se da la oportunidad de que la generación de energía se de en condiciones de monopolio privado y ya no en oligopolios privados, esto es que se vaya agrupando en pocas manos.

En los artículos 101 y 102 se define que es al Autoabastecimiento según lo estipula el artículo 36 fracción I, de la Ley de la materia. En donde se menciona que los socios podrán utilizar esta energía, y que se podrá abrir la participación de más socios previo permiso de la Secretaria.

En los artículos 103 al 106 se regula la Cogeneración, estipulando que se pueden formar sociedades en donde sean copropietarios de las instalaciones o socios de la que se trate, para beneficiarse de la energía producida, se vendan los excedentes de energía a la CFE.

En los artículos 108 al 109, se hace referencia al Productor Independiente, que deberá de construir una generadora que tenga la capacidad de más de 30 MW, y sólo será para su venta total a la CFE y para exportación. Se está validando lo ilegal, con esto se están instalando distintas generadoras en manos de empresas trasnacionales que están contaminando el territorio y utilizando nuestros recursos naturales, para dar servicio, resolviendo sus problemas de energía al vecino del norte, y esto no representa ingresos para el país por venta de energía al exterior.

En el artículo 123 en el capítulo destinado a la exportación, se hace mención: Para los efectos de la presente sección, los solicitantes, salvo que se interconecten a la red nacional de energía eléctrica, deberán obligarse a operar sus respectivas instalaciones en el país con medios propios y personal contratado a su servicio y cumpliendo con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las normas oficiales mexicanas. Es decir, no sólo se está permitiendo usar la red nacional de transmisión sino, que ahora se permite tener y operar su propia red de transmisión aunque sea pequeña, yendo con esto más allá

de lo que establece la propia LSPEE que, concede a los particulares la generación, no la trasmisión.

En la sección duodécima, que lleva por nombre: De las Convocatorias para la Adición o Sustitución de la Capacidad de Generación, la cual va del artículo 124 al 134, en estos artículos manifiestan la forma en que los particulares podrán realizar las licitaciones para el otorgamiento de los permisos en generación en sus distintas modalidades, en franco agravio a la Constitución.

El artículo 124, abre la posibilidad de que los permisionarios aumenten su capacidad de generación, la cual se podrá dar para aumentar la capacidad de instalada; la Secretaría determinará periódicamente la ampliación y sustitución de capacidad para cubrir la demanda del país (artículo 125 fracción I), con esto también la modalidad de la concesión, esto es, que un Autoabastecimiento se puede convertir en Pequeña Producción, y este a su vez convertirse en Productor Independiente, el caso es burlar a la Constitución y permite la apertura a la iniciativa privada.

En la fracción III del artículo 125 establece que la CFE podrá llevar acabo y por cuenta propia los proyectos de nueva generación, cuando sea una planta nuclear, y sólo cuando la CFE no cuente con los recursos económicos necesarios se licitara el proyecto a mejor postor, siendo tan sólo una excepción a la regla, se han dado en concesión más de 220 proyectos a particulares, siendo una clara violación a la Carta Magna.

En el artículo 126 se menciona que los particulares podrán responder a la convocatoria, que se abra según sea el caso de que se trate, Pequeña Producción, Productor Independiente, Cogeneración y Autoabastecimiento, en donde cada tipo distinto de generador pondrá poner a disposición de la CFE, (que no se podrá negar a adquirir), toda la capacidad de generación o su capacidad excedente según sea el caso; En donde se estima que en caso de la capacidad



excedente, que puede tener los Cogeneradores y Autoconsumo, esto puede llegar a ser hasta 20 MW o menos. Poniendo una cantidad elevada como excedente, este debe de entenderse como la capacidad generada que sobra, y no debe ser una cantidad elevada.

### **3.4 El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones**

Este reglamento en materia de aportaciones, fue publicado el 10 de noviembre de 1998, para regular, las aportaciones que por obra determinada, los particulares realizan a CFE o LyFC. En el cual en varias de sus normas contienen disposiciones que van en contra de la Constitución.

En el artículo 1 "El presente ordenamiento tiene por objeto regular conforme a las bases generales previstas en la LSPEE, en los casos y las condiciones en que los solicitantes del servicio público de energía eléctrica deban efectuar aportaciones para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, así como aquellos en los que pueden convenir con el suministrador el reembolso en energía eléctrica de las aportaciones realizadas."

Son los pagos que los particulares tienen que realizar por las obras y trabajos específicos realizados en las instalaciones nuevas, en sus modificaciones o ampliaciones.

Artículo 5.- "Estarán obligados a efectuar aportaciones los solicitantes que requieran del suministrador un servicio cuya prestación implique la ejecución de:

- I. Una obra específica, entendiéndose por tal la instalación diseñada y construida hasta el punto de suministro para prestar el servicio solicitado, que cumpla con las normas oficiales mexicanas o, a falta de ellas, con las especificaciones técnicas del suministrador;

II. Una ampliación en las instalaciones existentes del suministrador la cual puede comprender equipos, materiales y obras necesarios para incrementar su capacidad de transformación, y que se destinará a la prestación del servicio requerido en media o baja tensión, y

III. Una modificación en las instalaciones existentes del suministrador, entendida como los cambios necesarios que se originan por una solicitud de servicio o de otra índole.”

En este artículo se precisan con claridad en que casos los particulares que solicitan el servicio de electricidad tienen que realizar pagos o aportaciones al suministrador (CFE y LyFC).

Artículo 10.- “El solicitante no podrá ejecutar la modificación o la ampliación de instalaciones propiedad del suministrador que estén afectas a la prestación del servicio. En estos casos, quedará a cargo del suministrador la realización de dichas modificaciones o ampliaciones.”

Es decir, que los particulares no pueden realizar trabajos en las redes de alta, media o baja tensión, ya que las empresas del Estado CFE Y LyFC, utilizan la totalidad de sus instalaciones y redes para la prestación del servicio público de energía eléctrica, lo cual deja sin lugar a dudas; los particulares no pueden realizar trabajos en dicha instalaciones, ni ampliaciones, modificaciones o redes nuevas que se integren al servicio público de electricidad.

En la sección tercera que lleva por título de la forma y época de pago, que va del artículo 20 al 23, existen disposiciones que son francamente violatorias a la Constitución y atentan contra las finanzas de las empresas públicas.

Artículo 20.- “El cargo total por obra específica deberá cubrirse, a elección del solicitante:

I. En efectivo, para pagar la parte que le corresponda de los gastos realizados por el suministrador por los trabajos, materiales, equipos y mano de obra necesarios para prestar el servicio solicitado, o

II. En efectivo y en especie, pagando parte de la aportación a través de la entrega al suministrador, parcial o total, de los materiales y equipos necesarios y cubriendo en efectivo la parte que le corresponda de los gastos que realice el suministrador por los trabajos y mano de obra necesarios para prestar el servicio solicitado y, en su caso, por la parte complementaria de materiales y equipos."

Esta disposición en su fracción II, atenta claramente en la economía de las empresas del Estado que se encargan de la prestación del servicio público de energía eléctrica, al dejar de percibir ingresos por el pago en obras nuevas, dejando que los solicitantes puedan pagar en especie, con equipo y material, quitándoles a la llamada caja chica y con esto reduciendo considerablemente sus ingresos.

En la sección cuarta, que lleva por título: De la ejecución de las obras específicas, es también violatoria a los preceptos Constitucionales, al permitir la construcción de obras nuevas a la iniciativa privada.

Artículo 24.- "El suministrador diseñará y construirá la obra específica de conformidad con la solución técnica más económica, presupuesto y gastos adicionales convenidos con el solicitante. En este artículo se cumple con el mandato que establece la Constitución y la función principal de las empresas públicas encargadas de la prestación de dicho sector.

Artículo 25.- El solicitante podrá optar por diseñar y construir, con cargo a él mismo, las obras e instalaciones que se requieran para que se le suministre el servicio, en cuyo caso no estará obligado al pago del cargo por obra específica."

“En este supuesto, el suministrador estará obligado a proporcionar el servicio siempre y cuando previamente el solicitante convenga con el suministrador:

- I. Realizar las obras e instalaciones conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables y, a falta de dichas normas, de acuerdo con las especificaciones técnicas del suministrador;
- II. Aplicar criterios que garanticen la confiabilidad y estabilidad del sistema y la seguridad de las obras e instalaciones;
- III. Acreditar ante el suministrador el otorgamiento de los actos jurídicos y la previa obtención de las autorizaciones y permisos necesarios para la ejecución de las obras e instalaciones;
- IV. Que el suministrador pueda realizar, antes de la recepción de las obras e instalaciones, las pruebas necesarias para comprobar su correcta construcción y operación;
- V. Que una vez terminadas las obras e instalaciones, éstas serán transferidas en propiedad gratuitamente y entregadas al suministrador con las formalidades del caso para su incorporación al patrimonio de éste, quedando afectas a la prestación del servicio, y
- VI. Responder por los vicios ocultos y por el saneamiento para el caso de evicción.”

“El convenio a que este artículo se refiere, se sujetará, en lo conducente, a las formalidades, elementos y requisitos previstos en los artículos 40 al 42.

A partir de la recepción de las obras e instalaciones, el suministrador asumirá los riesgos y será el responsable de la operación y mantenimiento de las mismas y podrá utilizarlas y modificarlas total o parcialmente para satisfacer otras necesidades, siempre y cuando ello no afecte la calidad del servicio en perjuicio del solicitante.”

Una vez más se abre la puerta a la iniciativa privada para que pueda participar en la industria eléctrica, ahora ya no es en la generación sino, son las instalaciones nuevas en mediana y baja tensión; dejándole la responsabilidad a las empresas del Estado del mantenimiento y el suministro de electricidad de dichas obras. Aunque en la fracción V, establece el pago por vicios ocultos y saneamiento en caso de evicción, sabemos que estas empresas que realizan este tipo de trabajos, tienen costos y precios más bajos que las empresas del Estado, ya que son contratistas que trabajan por obra determinada, no tienen grandes plantillas de trabajadores, los cuales no cuentan prestaciones; defraudan al fisco, al no pagar o no reportar todos sus impuestos, y son empresas "patito" que desaparecen con mucha facilidad, haciendo imposible fincarles cualquier tipo de responsabilidad por las instalaciones que realizan. Atentando francamente contra la economía de las empresas del Estado al quitarles las obras nuevas y obligándolas a dar el servicio en tales condiciones.

Artículo 26.- "El solicitante estará obligado a construir directamente o a través del suministrador, de conformidad con el convenio que al efecto celebren en los términos del Reglamento, la obra específica consistente en la red de distribución para la electrificación de:

- I. Fraccionamientos residenciales;
- II. Conjuntos, unidades y condominios habitacionales;
- III. Centros comerciales;
- IV. Parques industriales, y
- V. Desarrollos turísticos.

Cuando sea el solicitante quien construya directamente la red de distribución, deberá ejecutarla bajo la supervisión del suministrador y apegarse a lo establecido en las normas oficiales mexicanas o, a falta de ellas, en las especificaciones técnicas de éste."

En el artículo en comento se establece con claridad las obras en las que el solicitante puede realizar la electrificación por cuenta propia, siendo estos complejos, los más rentables para la iniciativa privada, y por lo tanto, en donde el capital extranjero tiene fuertes inversiones. Y nuevamente se descapitaliza a las empresas del Estado, al permitir que la iniciativa privada electrifique, quitándole entradas importantes de dinero por concepto de pago, por electrificar dichas zonas.

### **3.5 Ley de la Comisión Reguladora de Energía**

Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 1995. Se le otorgó autonomía de gestión, así como mayor capacidad técnica y administrativa, se inicio el proceso de integración de un marco regulatorio vigente en gas natural y electricidad, a través del cual se brinda certidumbre en la aplicación de la política energética nacional y el fomento a la participación de los particulares.

Artículo 2.- "La Comisión tendrá por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes:

- I. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- II. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV. Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica;

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividades reguladas las mencionadas en las fracciones anteriores.”

“En el cumplimiento de su objeto, la Comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.”

Artículo 3.- Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;
- II. Aprobar los criterios y las bases para determinar el monto de las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliaciones o modificaciones de las existentes, solicitadas por aquellos para el suministro de energía eléctrica;
- III. Verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiriera aquella que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional;
- IV. Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- V. Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica;
- VI. Opinar, a solicitud de la Secretaría de Energía, sobre la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía; Sobre las

necesidades de crecimiento o sustitución de capacidad de generación del sistema eléctrico nacional; sobre la conveniencia de que la CFE ejecute los proyectos o que los particulares sean convocados para suministrar la energía eléctrica y, en su caso, sobre los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación correspondientes; las leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional y otras disposiciones jurídicas aplicables.

XII Otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que, conforme a las disposiciones legales aplicables, se requieran para la realización de actividades reguladas;

XIII Otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que, conforme a las disposiciones legales aplicables, se requieran para la realización de actividades reguladas;

XIV Aprobar modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas;

XVI Proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico del sector de energía, y participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas a las actividades reguladas;

XVII Actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas;

XIX Ordenar visitas de verificación, requerir la presentación de información y citar a comparecer a las personas que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades reguladas;

XX Imponer las sanciones administrativas previstas en los artículos 40 y 41 de la LSPEE, a quienes incurran en los supuestos de las fracciones V y VI del artículo 40 de dicho ordenamiento;



XXII Las demás que le confieran las leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional y otras disposiciones jurídicas aplicables.

La función principal del nacimiento de la CRE, es la regulación de las concesiones a los particulares, fomentar y promover el otorgamiento de concesiones al sector privado nacional y extranjero. En pocas palabras la violación de la Carta Magna en materia eléctrica. Por eso se pide su desaparición o su modificación, orientándola al cumplimiento de una política energética nacional, que proteja la soberanía energética, autonomía, control y propiedad del Estado sobre las empresas encargadas de prestar el servicio de electricidad, en cumplimiento de los preceptos Constitucionales en la materia.

Este marco normativo que regula el sector eléctrico en México, parte de una jerarquía de normas, en donde los preceptos Constitucionales que hemos citado, dan vida a toda la estructura jurídica de la electricidad en México, de ahí que cualquier modificación total a este sector tenga que partir de los supuestos Constitucionales. Atendiendo a los principios de jerarquía de normas y de supremacía Constitucional que dan las bases al orden jurídico Mexicano. No olvidemos las celebres palabras del maestro Fernando Arilla Bas cuando se refiere a estos dos principios: "el orden jurídico positivo se concibe, según es de todos conocido, como un conjunto jerarquizado de normas vinculadas entre sí, lógicamente, por relaciones de subordinación, de tal manera que la validez de una deriva de una anterior. Ahora bien, como la norma de mayor jerarquía, que no se encuentra subordinada a ninguna otra, es la Constitución, resulta que la validez del ordenamiento jurídico del Estado se encuentra condicionado a su constitucionalidad. Así nace, en el ámbito del Derecho Público interno el principio de la supremacía Constitucional, que en México recoge el artículo 133 de la Constitución..."<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup>Cfr. ARILLAS Bas Fernando. El juicio de Amparo. Edi. Kratos. México. 1982. p. 5.

En este tenor, la reforma eléctrica en México que en los últimos años a tomado mayor auge trae un aire partidista, de ahí que cada una de las bancadas del Congreso de la Unión hayan propuesto su reforma al sector eléctrico, partiendo desde diversas perspectivas.

"El debate generado por los diversos actores políticos, y sociales interesados en el tema de la reforma eléctrica mexicana, parece estar caracterizado por las posturas irreconciliables, por la ausencia de compromiso político, y la presencia de protagonismos partidistas. Hoy, el Senado de la República cuenta con diversas propuestas para reestructurar al sector eléctrico mexicano, misma que sólo a primera vista parecen pronunciarse por alternativas difícilmente convergentes."<sup>46</sup>

### **3.6 Iniciativa de Ernesto Zedillo Ponce de León. Exposición de motivos**

En febrero de 1999, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, envía a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, un proyecto de reforma a los artículos, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de cambiar primeramente la base Constitucional del sector eléctrico en México y después modificar todo el marco legal que regula a dicho sector. Dicha propuesta indudablemente no próspero, sin embargo, resulta muy interesante conocer los motivos y las razones que da el ex Presidente de la República para reformar la Constitución.

No olvidemos que esta empresa, ha tenido un derrotero bastante amplio, ya que en sus inicios la industria eléctrica era privada, posteriormente se estatizo vía nacionalización, correspondiéndole al Estado, proporcionar los recursos necesarios para cumplir con dicho servicio. Tampoco soslayamos que durante éste camino han existido una serie de legislaciones que buscan regular de la

---

<sup>46</sup> Cfr. CORTES Campos Josefina. Apuntes para la Reforma del Sector Eléctrico. Revista Este País. Tendencia y Opiniones. Número 135. Junio. 2002. Pág. 35.

mejor manera a esta actividad, por último, se han creado una serie de organismos públicos que son el sustento orgánico del sector.

Tomando en consideración estos elementos, el doctor Ernesto Zedillo consideró que “La capacidad instalada de todo el país asciende en estos momentos a más de 36 mil MW. “La infraestructura eléctrica, si bien es suficiente en la actualidad, está llegando a sus límites y presenta insuficiencias para hacer frente a los retos inmediatos del sector.”<sup>47</sup>

Asimismo, señaló que la falta de recursos y de inversión se manifiesta en pérdidas relativamente elevadas de electricidad, además la calidad y confiabilidad del sector, sobre todo en la zona centro del país, muestra indicadores por debajo de los requerimientos para el desarrollo de México, por tanto, para lograr la expansión y modernización del sistema eléctrico, se necesitarían 250 mil millones de pesos para los próximos diez años.

De acuerdo al marco Constitucional y Legal, es obligación del Estado hacer la inversión necesaria para prestarle este servicio a toda la población, no obstante, conforme a las estadísticas presupuestarias del ex mandatario, en caso de que el Estado asumiera esta inversión, se tendría que limitar otros programas sociales de importancia vital para los mexicanos, por ello, es necesario abrir el sector a la inversión privada nacional o extranjera.

Incluso concluyó que “la participación exclusiva del Estado en el servicio público de energía eléctrica ya no puede ser sustento de la evolución que requiere nuestro sistema eléctrico. De hecho, esa exclusividad puede llegar a convertirse en un obstáculo para su expansión y modernización. Postergar la apertura a la participación social y privada implicaría poner en riesgo la oferta de electricidad en el futuro cercano y con ello el potencial de progreso material y el bienestar de

---

<sup>47</sup> Cfr. Exposición de motivos, Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, Cámara de Senadores, p. 4.

todos los mexicanos. Posteriormente también pone en riesgo la capacidad del Estado para dar respuesta, con los mismos recursos globales, a las necesidades de inversión social y de expansión de otros tipos de infraestructura básica".<sup>48</sup>

Como podemos observar, las causas que dan origen a las reformas constitucionales que propuso el ex mandatario, son causas meramente económicas, como la falta de recursos del Estado para lograr que el sector eléctrico se transforme, avance y se logre satisfacer la demanda del servicio de toda la población, por lo tanto propone la apertura del sector eléctrico a la inversión privada nacional y extranjera, como un mecanismo para que la industria eléctrica pueda seguir su expansión y desarrollo.

Empero, no hay que olvidar que estas cuestiones meramente económicas, si bien son importantes no son ciertas, ya que estudios posteriores a ésta iniciativa por parte de especialistas en la materia, demostraron que el sector eléctrico no requiere la cantidad tan exagerada de recursos económicos como lo menciona dicha iniciativa, y sobre este tenor el dictamen del Senado de la República refuta estas cuestiones; en una de sus partes establece:

"Las estimaciones sobre el crecimiento de la economía del país, que sustentan las previsiones sobre el crecimiento del sector eléctrico, establecen que la economía mexicana crecerá entre el 5 y 7% durante la presente administración federal, y mantendrá un ritmo de 5% hasta el 2010. Sin embargo, en el 2001 decreció en -0.3% y según estimaciones de la OCDE para el año 2002 crecerá en 1.5%, lo que permite inferir que el crecimiento para este lapso será significativamente inferior al previsto por el gobierno federal y más próximo de lo observado en la realidad. En efecto, el ritmo de

---

<sup>48</sup> Cfr. Exposición de motivos, Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, Cámara de Senadores, p. 8.

aumento del PIB ha sido del 2.9% en los últimos 15 años (1985-2000) y de 3.4% en la última década (1990-2000); durante la administración del Presidente Salinas ascendió a 3.9% y durante el gobierno del Presidente Zedillo a 3.4%. Bajo ese marco de referencia, las estimaciones oficiales sobre los requerimientos de capacidad en el Sistema Eléctrico Nacional (CFE y LyFC) son cuestionables. Considerando supuestos distintos pero tanto o más probables que los oficiales se obtienen necesidades sustancialmente menores para el periodo 2001-2010. Por ejemplo: Si atendemos al escenario que la Secretaría de Energía establece como "moderado" (tasa de crecimiento del PIB del 3.8% y elasticidad PIB de las ventas entre 1 y 1.1%), que de cualquier forma es más alto que el crecimiento logrado en los últimos 15 años, la capacidad de generación debe crecer entre 18,073 y 20,221 MW esto significa, entre 26 y 34% menos que en el escenario de planeación del último documento oficial de prospectiva (27,357 MW).

Si el PIB aumenta al ritmo de los últimos 10 años (3.4%) y la elasticidad PIB de las ventas es igual a la que establecían los documentos de prospectiva antes de la propuesta de cambio estructural (1.0%), se requeriría instalar 15,999 MW, es decir, 41% menos que en el escenario oficial de planeación. Si suponemos una elasticidad similar a la de los últimos documentos de prospectiva (alrededor de 1.1%) se necesitarían 17,548 MW.

Si el PIB aumenta al ritmo de los últimos 15 años (2.9%) y la elasticidad PIB de las ventas es igual a la unidad, se requeriría instalar 13,505 MW, es decir, menos de la mitad de lo que establece el escenario oficial. Si suponemos una elasticidad similar a la indicada en los últimos documentos de prospectiva, se necesitarían 14,988 MW.

En suma, la capacidad de generación que se requiere adicionar en el sistema eléctrico nacional en los próximos 10 años, situada entre 14 y 20 mil MW, es menor entre 26 y 48% a la estimación oficial. Los requerimientos de inversión han sido claramente sobre dimensionados. Cuatro ejemplos permiten ilustrar esa situación:

Las necesidades de capital doblaron de un año al otro. Existe una clara ruptura en los requerimientos de inversión entre el periodo antes y después de la propuesta de reforma constitucional. Esa diferencia, ilustrada en la tabla 1, se explica, en parte, por el abultamiento de la elasticidad PIB de la demanda nacional de electricidad, de la elasticidad PIB de las ventas de CFE y LyFC y de la diferencia entre el crecimiento histórico y el crecimiento proyectado de las ventas del sector público. La presente administración ha hecho algunos ajustes, pero persiste la desmesura. El incremento exorbitante de los requerimientos de inversión también se explica, como se verá enseguida, por el aumento arbitrario de los costos unitarios de los equipos y las obras.

Tabla 1 INDICADORES DE LA PROSPECTIVA OFICIAL DEL SECTOR ELÉCTRICO

Documento Prospectiva del Sector Eléctrico	Elasticidad PIB de la demanda nacional de electricidad	Elasticidad PIB de las ventas de CFE y LyFC	Diferencia entre crecimiento histórico y crecimiento proyectado de las ventas de CFE y LyFC (%)	Requerimientos de capacidad de generación para servicio público (MW)	Requerimientos totales de inversión (millones de pesos de 2001)
Periodo previo a la propuesta de reforma constitucional					
1996-2005, diciembre 96	1.00	1.00	4.1	12,762	280,284
1997-2006, diciembre 97	1.07	1.02	3.4	13,189	261,305

Periodo posterior a la propuesta de reforma constitucional

1998-2007, diciembre 98	1.18	1.14	9.4	21,743	525,9 19
1999-2008, diciembre 99	1.17	1.08	5.7	22,248	553,6 69
2000-2009, octubre 2000	1.27	1.13	15.7	26,261	610,0 97
2001-2010, diciembre 2001	1.21	1.06	1.8	27,357	675,7 81

**Fuente.** Elaboración con cifras de la Secretaría de Energía, *Prospectiva del Sector Eléctrico*, anual.

Los costos unitarios de generación son excesivos. El costo unitario de generación retenido por la Secretaría de Energía para la construcción de plantas de ciclo combinado va de 740 a 804 dólares por Kilo-Watt (KW) en los últimos 5 años. Ese nivel está sensiblemente sobrado. En efecto, los costos de las centrales de ciclo combinado construidas por los productores independientes han alcanzando sólo 546 dólares por KW en promedio entre 1997 y 1999. Jack Skolds, presidente de operaciones de Exelo Corporation, la compañía de Chicago operadora más grandes de plantas nucleares, señaló recientemente que la construcción de una planta nuclear convencional costaría 2,000 dólares por KW, la de una central de carbón 1000 por KW y la de una planta de ciclo combinado operada con gas entre 500 y 600 dólares por KW.

La presente administración también utiliza costos unitarios claramente sobre estimados. En efecto, aunque para la inmensa mayoría de los proyectos los costos de generación se sitúan en un rango que va de 400 a 1500 dólares por KW, la Secretaría de Energía retiene 7,106 dólares por KW para las centrales duales y 2,396 dólares por KW para las máquinas de combustión interna

operadas con diesel (véase la tabla 2). Paralelamente, establece un costo de 740 dólares por KW para la tecnología de ciclo combinado. Si en lugar de utilizar esas cifras desproporcionadas se retienen costos más realistas, por ejemplo de 1,200 dólares por KW para las centrales duales y diesel y de 550 dólares por KW para los ciclos combinados, resulta que las necesidades de inversión en generación para los próximos 10 años serían de 17,040 millones de dólares en lugar de los 25,357 millones de dólares señalados en la perspectiva oficial, es decir, 38% menos. Y eso suponiendo que sí se requieren los 27,357 MW que indica la Secretaría de Energía. Como En realidad se requiere entre 14 y 20 mil MW los requerimientos de inversión en generación se sitúan entre 9,700 y 13,000 millones de dólares (véase la tabla 3).

**Tabla 2 REQUERIMIENTOS DE CAPACIDAD E INVERSIÓN EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL EN EL PERIODO 2001-2010**

	Capacidad (MW)	Inversión (millones de pesos de 2001)	Inversión (millones de dólares de 2001)	Inversión unitaria (dólares/KWH)
Proyectos de inversión financiada	26,750	237,398	25,104	938
Hidroeléctricas	3191	21,246	2,247	704
Geotermoelectricas	123	1,483	157	1,276
Ciclos combinados	21,125	147,775	15,626	740
Duales	700	47,039	4,974	7,106



Carboeléctricas	1400	15,055	1590	1,136
Termoeléctricas 1/	212	237,398	508	2,396
Sector Público 2/	607	4,627	489	806
Total	27,357	242,025	25,593	935

**Notas.** 1. Combustión interna tipo diesel. 2. Incluye la repotenciación Valle de México (257 mw), el complemento ciclo combinado El Sauz (133 MW), y las centrales turbo gas de Chihuahua (134 MW) y Hermosillo (83 MW); Todos esos proyectos serán realizados con recursos propios de la CFE. Tipo de cambio: 1 dólar por 9.4567 pesos. **Fuente.** Elaboración con cifras de la Secretaría de Energía, Prospectiva del sector eléctrico 2001-2010, México DF., Diciembre de 2001. Cuadros 14, 15, 16 y 21.

**Tabla 3 ESCENARIOS DE INVERSIÓN EN GENERACIÓN EN EL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL EN EL PERIODO 2001-2010 (Mega Watts y millones de dólares de 2001)**

	Inversión unitaria 2/	Escenario A		Escenario B 20,000		Escenario Sener 27,357 MW	
		MW	mdd	MW	mdd	MW	mdd
Inversión financiada 1/		13,393	9,360	19,393	12,660	26,750	16,706
Hidroeléctricas	704	3,191	2,246	3,191	2,246	3,191	2,246
Geotermoeléctricas	1276	123	157	123	157	123	157
Ciclos combinados	550	7,767	4,272	13,767	7,572	21,124	11,618
Duales	1200	700	840	700	840	700	840
Carboeléctricas	1136	1,400	1,590	1,400	1,590	1,400	1,590
Termoeléctricas	1200	212	254	212	254	212	254
Sector Público 2/	550	607	334	607	334	607	334
Total		14,000	9,694	20,000	12,994	27,357	17,040

**Notas.** 1. Los costos unitarios de generación son los mismos que utiliza la Secretaría de Energía, excepto para las centrales de ciclo combinado (740 dólares/kW), las duales (7,106 dólares/kW) y las termoelectricas (2,396 dólares/kW). 2. Se supuso el costo de las centrales de ciclo combinado. **Fuente.** Elaboración propia con cifras de la Secretaría de Energía, *Prospectiva del sector eléctrico*, varios años.

Las necesidades de inversión en transmisión también han sido infladas. En un foro organizado por la Cámara de Diputados en noviembre de 1998, la CFE expuso que para el periodo 1998-2007 se requería construir 37,904 kilómetros de líneas y 62,686 MW de subestaciones lo cual significaría una inversión de 58,969 millones de pesos de ese año. Sin embargo, en la Prospectiva publicada un mes después, la Secretaría de Energía retomó las mismas cantidades físicas pero les asignó un costo de 90,379 millones de pesos de 1999, es decir 53% más que un mes antes (véase la tabla 4). Estimando ambas cantidades en dólares de 2001, resulta una diferencia de 25%. Los documentos de prospectiva posteriores han continuado utilizando costos unitarios de transmisión y distribución, en dólares, muy superiores a lo que se sostenía antes de la propuesta de cambio constitucional".

Tabla 4 EXPANSIÓN DE LA CAPACIDAD DE TRANSMISIÓN

	A	B	B/A	D	E	F	G	H	A/H	B/H
	Líneas (KM)	Sub- estaciones (MVA)	Subesta- ciones/ líneas (MVA/KM)	Inversión (mdp)	Inversión (mdd de 2001)	Inversión n/ líneas (Dólares de 2001/ KM)	Inversión n / Sub- estaciones (Dls de 2001/ MVA)	Capacidad (MW)	Líneas/ capacidad (KM/MW)	Subest/ capacidad (MVA/ /MW)
Noviembre de 1998 P. 1998-	37,904	62,686	1.65	58,969	8,196	216,230	130,747	21.743	1.74	2.88

2007

Diciembre

1998	P.	37,90	62.68		90,379						
1998-		4	6	1.65	mdp199	10,857	286,434	173,197	21,743	1.74	2.88
2007 2/					9						

Diciembre

1999	P.	32,51	67,97		94,512						
1999-		0	4	2.09	mdp199	11,353	349,215	167,20	22,248	1.46	3.06
2008					9						

Octubre

2000	P.	33,11	69,32		121,051						
2000-		5	4	2.09	mdp200	13,223	399,305	190,742	26,281	1.26	2.63
2009					0						

Diciembre

2001	P.	42,07	59,20		152,133						
2001-		8	4	1.41	mdp200	16,087	382,313	271,721	27,357	1.53	2.16
2010					1						

**Notas.-** Millones de pesos (mdp). Millones de dólares (mdd). **Fuente.-** Elaboración propia. Para noviembre de 1998 véase: CFE, Subdirección de Programación, Rafael Cristerna Ocampo, "Planeación de la infraestructura en México", Foro de Análisis del Sector Eléctrico, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Comisión de Energéticos, México DF, noviembre 1998, pp. 17-41. Para 1998, 1999, 2000 y 2001 Secretaría de Energía, *Prospectiva del Sector Eléctrico*, anual.

Comparando los requerimientos físicos y monetarios en moneda constante, señalados en los últimos tres documentos de prospectiva, resulta que, según la Secretaría de Energía, se requiere cada vez más inversión para construir un kilómetro de línea de transmisión y un millón de Volts-Ampers (MWA) en subestaciones. En el más reciente documento de prospectiva la inversión unitaria en líneas es 77% más elevada que la que presentó la CFE en la Cámara de Diputados en noviembre de 1998; La inversión unitaria en subestaciones es aún más importante (108%). Como ha sido

descontada la inflación y los costos en el mercado internacional no han variado en forma apreciable, dichos aumentos sólo pueden provenir de un aumento artificial de los costos unitarios.

Los documentos de prospectiva de 1998 a 2000 plantean la construcción anual de alrededor 3,500 kilómetros de líneas de transmisión y 6,600 MW en subestaciones, lo cual significa en ambos casos un ritmo 100% mayor al observado en el periodo 1993-1998 (1,612 KW y 3,294 MW, en promedio anual). En el último documento de prospectiva se estima una construcción anual de 4,200 KM, es decir, 27% más que en la estimación anterior, sin embargo, la construcción de subestaciones disminuye en un 15%, lo cual es inconsistente.

El más reciente documento de prospectiva (2001-2010) contempla 278,573 millones de pesos para los sistemas de transmisión y distribución, para hacer frente a un incremento en la demanda coincidente de unos 20,000 MW. Ello representaría un costo promedio de 1,500 dólares por KM a transmitir y distribuir, cantidad que supera ampliamente lo requerido para generación (935 dólares/KW de acuerdo a las mismas estimaciones de la Secretaría de Energía), lo cual no es normal para los sistemas eléctricos. Una regla "de dedo pulgar" utilizada entre los especialistas del sector es que por cada dólar invertido en generación se necesita otro en transmisión-distribución. En suma, los requerimientos en transmisión y distribución están sobre estimados en al menos 50%.

Las inversiones en distribución están excedidas. Los documentos de prospectiva no se detienen a explicar el desglose ni de la infraestructura que se pretende construir en el segmento de distribución, ni de las inversiones correspondientes. Aunque a lo

largo de los años mantiene una proporción casi constante respecto a las inversiones en generación (por cada dólar invertido en generación se gastarían 40 centavos en distribución), en el último documento de prospectiva se observa un inexplicable incremento del 30% (véase la tabla 5).

	A	B	C	A/B	A/C
Documento de Prospectiva	Inversión en distribución (mdd de 2001)	Inversiones en generación (mdd de 2001)	Capacidad de generación requerida (MW)	Centavos invertidos en distribución por cada dólar invertido en generación (dólares de 2001)	Inversión en distribución (dólares de 2001 por KW instalado)
1996-2005, dic 96	4,449	14,448	12,762	31	349
1997-2006, dic 97	4,719	11,774	13,189	40	358
1998-2007, dic 98	8,196	20,045	21,743	41	377
1999-2008, dic 99	8,602	20,925	22,248	41	387
2000-2009, oct 00	9,169	22,944	26,281	40	349
2001-2010, dic 01	13,370	25,593	27,357	52	489

**Fuente.-** Elaboración con cifras de la Secretaría de Energía, *Prospectiva del Sector Eléctrico*, anual.

Comparando las inversiones en distribución respecto a la capacidad de generación que se plantea construir se observa un comportamiento creciente, pues ahora se plantea 489 dólares en inversión en distribución por cada KW instalado, lo cual representa

40% más que lo que se señalaba antes de la propuesta de cambio estructural.

Las inversiones en mantenimiento también han sido sobreestimadas. La Secretaría de Energía estima que se requieren 79,563 millones de pesos en el periodo 2001-2010, lo cual significa alrededor de 8,460 millones de dólares (tabla 6). Ese monto alcanzaría para construir más de 15,000 MW de plantas de ciclo combinado, es decir, la totalidad de la capacidad eléctrica que se necesita en un escenario donde el PIB crece al ritmo de los últimos 15 años.

Tabla 6 ESTIMACIÓN DE LAS INVERSIONES EN MANTENIMIENTO

	A	B	C	A/B	A/C
Documento de Prospectiva	Inversión en mantenimiento (mdd de 2001)	Inversiones en generación (mdd de 2001)	Capacidad de generación requerida (MW)	Centavos invertidos en mantenimiento por cada dólar invertido en generación (dólares de 2001)	Inversión en mantenimiento (dólares de 2001 por KW instalado)
1996-2005, dic 96	4,229	14,448	12,762	29	331
1997-2006, dic 97	4,602	11,774	13,189	39	350
1998-2007, dic 98	8,320	20,045	21,743	42	383
1999-2008, dic 99	9,711	20,925	22,248	46	436
2000-2009, oct 00	11,087	22,944	26,281	48	422

2001-2010, dic 01	8,413	25,593	27,357	32	307
----------------------	-------	--------	--------	----	-----

**Fuente.-** Elaboración con cifras de la Secretaría de Energía, *Prospectiva del Sector Eléctrico*, anual.

De acuerdo con las estimaciones más recientes, de cada dólar que se dedicará a la generación 32 centavos se destinarán a mantenimiento; en 1996 se decía que sólo se consagrarían 29 centavos a ello. De igual modo, en la actualidad se considera que por cada KW instalado se requerirán 307 dólares para mantenimiento, lo cual equivale a más de la mitad de lo que cuesta una nueva planta de ciclo combinado, es excesivo, es claro que se ha buscado incrementar artificialmente los requerimientos en este rubro.

Se debe señalar que la información que le entregó el Director de CFE a la Comisión de Investigación de CFE y LyFC de la Cámara de Diputados de la pasada Legislatura, señala claramente que el rubro mantenimiento incluye el que se les da tanto a las centrales de la CFE como a las de los productores independientes. Esto último llama la atención, pues esos activos son 100% privados y contractualmente no se tiene contemplado que pasen a manos de la CFE.

Se mezcla inversión nueva con la ya realizada. De acuerdo con la prospectiva oficial se requieren 675,781 millones de pesos para el periodo 2001-2010. Sin embargo, esa cifra incluye el pago de rentas por 60,920 millones de pesos que debe hacer CFE por los proyectos emprendidos en años anteriores bajo la modalidad Construir-Arrendar-Transferir. La inclusión de ese rubro representa una doble contabilidad, pues se mezclan inversiones ya realizadas, las cuales están generando los ingresos necesarios para pagar las obligaciones

contraídas, como las inversiones que vendrán en el futuro. Descontando ese rubro, que nada tiene que hacer ahí, resultan necesidades de inversión menores en 9% a las cifras oficiales. El pago de rentas se incluye dentro de los requerimientos de inversión sólo a partir de que se hizo la propuesta de cambio constitucional.

Una vez eliminada la doble contabilidad, suponiendo costos unitarios de generación similares a los obtenidos en los proyectos ya realizados o en curso de construcción, y adoptando en general hipótesis más apegadas a la realidad se concluye que se requieren 34,000 millones de dólares para incorporar 27,357 MW en el Sistema Eléctrico Nacional en el periodo 2001-2010, incluyendo sus respectivos sistemas de transmisión y distribución. Esa cantidad representa menos de la mitad de lo que indica la Secretaría de Energía (71,460 millones de dólares). Los requerimientos de inversión son en realidad menores, pues hemos visto que se requiere instalar entre 14 y 20 mil MW y no los 27,357 MW señalados por el Gobierno Federal.

Considerando un crecimiento económico más acorde con la realidad y costos en su justa dimensión, los requerimientos de inversión en el Sistema Eléctrico Nacional se sitúan entre 19,000 y 26,000 millones de dólares para el periodo 2001-2010, lo cual incluye los sistemas de generación, transmisión y distribución.

Nótese que de los requerimientos de capacidad adicional (entre 14 y 20 mil MW), ya estaban en construcción o comprometidos 10,854 MW a finales de 2001, por lo que ya sólo se requiere construir entre 3,200 y 9,200 MW adicionales en el periodo 2002-2010. CFE podría encargarse de esa tarea sin necesidad de recurrir a los productores independientes, por ejemplo, desarrollando con



recursos propios el potencial de cogeneración de muy bajo costo localizado en PEMEX Refinación y en PEMEX Gas y Petroquímica Básica, el cual se estima entre 6,000 y 10,000 MW. El desarrollo de una capacidad de cogeneración de entre 3,200 y 9,200 MW exige un monto de inversiones de entre 1,760 y 5,060 millones de dólares. Ya considerando la infraestructura en transmisión y distribución el gasto se eleva a entre 3,500 y 10,120 millones de dólares, es decir, a una inversión anual de entre 438 y 1,265 millones de dólares, lo cual está perfectamente al alcance de la CFE.”<sup>49</sup>

También debieron tomarse en consideración otros factores sociales, culturales, históricos, políticos y jurídicos; ya que esta propuesta va directamente a una reforma constitucional que tiende a abrir el sector eléctrico en todos sus ámbitos a la inversión extranjera, que ve con buenos ojos, la compra de los activos de una empresa fundamental para los mexicanos. “La privatización del sector eléctrico abre enormes oportunidades para la inversión y el control por parte de las corporaciones multinacionales, esencialmente estadounidenses, de áreas altamente redituables y estratégicas de nuestra economía y territorio, en lo se está concretando como una regresión de dimensiones históricas, por lo que se refiere a la pérdida de soberanía económica”.<sup>50</sup>

Consideramos que la exposición de motivos del proyecto de reforma del doctor Ernesto Zedillo, esta fundada en mentiras, cifras infladas y no establece de una manera veraz ni mucho menos contundente, las razones por las cuales se tengan que modificar algunos preceptos constitucionales tan importantes para el derecho y los mexicanos.

---

<sup>49</sup> Cfr. Dictamen del Senado de la República, Dictamen a las iniciativas privatizadoras de reforma la industria eléctrica, Año. 29 mayo del 2002.

<sup>50</sup> Cfr. CAMPOS Aragón, Leticia op.cit, p. 20.

### 3.6.1 Iniciativa de Ernesto Zedillo Ponce de León. Propuesta de Reforma Constitucional

Una vez que hemos analizado las razones que da el ex presidente para su propuesta de reforma, es menester entrar al estudio de manera precisa a las reformas que propone a los artículos 27 y 28 de nuestra norma fundamental, para posteriormente seguir con el análisis de su exposición de motivos, con el fin de entender el complejo de reformas legales que vendrían con posterioridad a todo el marco legal de servicio de energía eléctrica.

Los artículos constitucionales vigentes establecen entre otras cosas lo siguiente: “Artículo 27. Párrafo sexto, última parte: **Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transportar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines**”.

“Artículo 28 párrafo. Cuarto: **No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:** correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos, generación de energía nuclear; **electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el estado ejercerá en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

Dichos preceptos Constitucionales establecen que el sector eléctrico es un área estratégica de servicio público, cuya generación, conducción, transformación,

distribución y abastecimiento corresponde de manera exclusiva a la nación, quien tendrá la propiedad de todos los organismos que se creen para tal efecto.

Como la reforma que propuso Ernesto Zedillo tiende a abrir el sector eléctrico a la inversión privada, la única manera legal de hacerlo es a través de la reforma de los citados preceptos constitucionales, que según el ex Presidente deben de quedar de la siguiente manera:

"DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 27 y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman el sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

para quedar como sigue:

"Artículo 27.-...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores. El dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las Leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los

carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, sí subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. **Corresponde exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a los particulares.**

...

I a XX."

"Artículo 28.- ...

...

...

**No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:** correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; generación de energía nuclear; **el control de la red nacional de transmisión de electricidad**, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y **la generación, Transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución;** el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y **al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes de la materia.**<sup>51</sup>

Este proyecto de reforma constitucional rompe con todos los principios

---

<sup>51</sup> Exposición de motivos, Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Op. Cit. Pág. 13-15.

constitucionales que están relacionados con el sector eléctrico, ya que la función de servicio público y la condición de área estratégica de todo el sector eléctrico se elimina y sólo se deja para la generación de energía nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión de energía.

Lo que corresponde a la generación, transmisión, distribución y comercialización serían consideradas áreas prioritarias, por lo que el Estado estaría en la posibilidad de otorgar concesiones y permisos para su explotación; asimismo, la Nación pierde el control y dominio exclusivo de la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica, de los bienes y recursos generados para el efecto, sólo se queda con el dominio de las redes generales de transmisión de energía eléctrica.

Como podemos atisbar, la nación pierde prácticamente toda la estructura del sector eléctrico que se ha venido creando durante décadas y que constituye un patrimonio para los Mexicanos.

Siguiendo con el estudio del proyecto de reforma del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, observamos que el objetivo primordial es abrir a la inversión privada este sector. Por tanto, la reforma constitucional no es suficiente, sino que se requiere todo un paquete de reformas a la legislación secundaria que esté acorde con la propuesta de reforma constitucional.

En este tenor, Ernesto Zedillo, pretendía en su proyecto integral reestructurar toda la base operativa del sector eléctrico, para ello, tendría que reorganizar a la CFE y LyFC, asimismo, tendría que separar la explotación de monopolio vertical que tiene la industria y crear nuevos organismos encargados de la vigilancia de estos nuevos actores.

Es indudable que este proyecto de reforma carece de un sustento político, social, cultural, jurídico, histórico y económico; por lo que es indudable que se

generó por una política económica de Estado de privatización (venta de paraestatales) como ya señalamos, para sañear otros rubros de la economía, por lo cual, resulta contrario al orden jurídico vigente y al espíritu constitucional de los citados preceptos.

### **3.7. Iniciativa del Partido Verde Ecologista de México. Exposición de Motivos**

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al igual que el proyecto antes citado; propone una serie de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su proyecto de reforma al sector eléctrico. Propone todo un paquete de reformas a la legislación vigente relacionada con el sector, tales como: Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios LSPEE, Ley de la Comisión Reguladora de Energía y Ley de Inversión Extranjera.

Antes que nada es menester conocer un poco las razones y motivos que expone dicho partido para modificar estos preceptos constitucionales.

Tres rubros son los que menciona el PVEM como fundamentales para modificar la Constitución: señala que es una cuestión de inversión, de modernización y de protección al ambiente.

Por ende, su propuesta está estructurada para abrir la generación y distribución de energía eléctrica a la inversión privada, ya que señalan que "El actual panorama energético de México no permitirá cumplir con las expectativas a largo plazo del crecimiento económico sustentable que el país se ha propuesto. La política energética llevada a cabo en los últimos años, el rápido crecimiento económico y la globalización han llevado a la patria a necesitar inversión privada para conseguir el abasto eléctrico necesario para cumplir todas sus metas... Los daños más importante derivados de la utilización. transformación y transporte de

la energía suelen estar asociados a las emisiones atmosféricas contaminantes, a la polución de los medios acuáticos, terrestre y a la generación de residuos... La generación de electricidad en sus diversas formas constituye la actividad energética de mayor impacto... En este sentido, el objetivo del aspecto constitucional de esta iniciativa es lograr la construcción de un mercado eléctrico sustentable en México duradero y que proteja al medio ambiente y a las generaciones futuras; Donde inversionistas privados construyan plantas generadoras de electricidad y ofrezcan servicios de distribución y mercadeo del flujo eléctrico, compitiendo en los mismos términos con empresas públicas para abastecer a los diferentes consumidores (distribuidores e industrias de gran consumo)... Se prevé que en los próximos diez años la demanda de electricidad en México crecerá por arriba del 6% anual. Se estima que para satisfacer esta demanda se requiere una capacidad adicional de generación eléctrica de 32.219 MW, con la correspondiente expansión y modernización de las líneas de transmisión y distribución. En palabras de la propia Secretaría de Energía en términos monetarios, para hacer frente a este escenario se requiere una inversión mayor a 590 mil millones de pesos... Otro problema que pone en riesgo a la industria eléctrica en México es que ésta se distingue por la ausencia de un mercado competitivo."

Como se observa, el PVEM da como razones para lograr la reforma constitucional, dos aspectos económicos, como son: la falta de inversión del Estado y la necesidad de modernizar toda la infraestructura, empero, por la política de Partido, también recoge la necesidad de tomar medidas necesarias para que la generación de energía eléctrica no dañe el medio ambiente.

Atendiendo a estas razones, éste Partido concibe la necesidad de abrir el sector eléctrico a la inversión privada, por lo que hace a la generación y distribución de energía eléctrica, para lograr los siguientes objetivos: "modernizar el sector, garantizar un abastecimiento seguro, mejorar la calidad del servicio, atraer nuevos

participantes y proteger al medio ambiente.”<sup>52</sup>

Nuevamente observamos, que las razones que da este Partido para llevar a cabo la reforma de dos preceptos constitucionales que son la base de un sector tan importante para los mexicanos, son insuficientes, ya que se argumentan cuestiones económicas de falta de inversión del Estado y deterioro del medio ambiente; no obstante, consideramos que estos dos problemas podrían subsanarse con algunas modificaciones a las disposiciones legales y con la voluntad política del Estado para hacer funcional a la CFE y a LyFC; por lo tanto, no es necesario reformar dichos preceptos constitucionales atendiendo a los motivos que da el PVEM.

### **3.7.1. Iniciativa del Partido Verde Ecologista de México. Propuesta de Reforma Constitucional**

Esta propuesta de reforma tiene como punto toral, abrir el sector eléctrico a la inversión privada, pero sólo a la generación y distribución de energía, quedando la transmisión en manos del Estado. No olvidemos que la actual estructura constitucional se sustenta en ciertos principios básicos: el de servicio público, área estratégica, desarrollo vertical del sector y el dominio de la nación de todos los recursos creados para tal efecto.

Con dicha propuesta se rompen sustancialmente estos principios, ya que la explotación vertical que realiza la CFE, se vería resquebrajada, en virtud de que la generación y distribución quedarían en manos de particulares.

El actual esquema constitucional del sector eléctrico en México, se integra de la siguiente manera:

---

<sup>52</sup> Cfr. Exposición de motivos. Proyecto de reforma a los Artículos 27 y 28 Constitucionales, Partido Verde Ecologista de México, Cámara de Senadores, Pág. 1-4.



"Artículo 27. Párrafo sexto, última parte: **Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.**".

"Artículo 28 párrafo cuarto: **No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:** correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; **electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los Ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría. Protegerá la seguridad y la soberanía de la nación. Y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

*De acuerdo a la propuesta de reforma del Partido Verde Ecologista, dichos preceptos constitucionales deberían de quedar de la siguiente manera:*

**DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:'**

Artículo Primero: Se reforman el párrafo sexto del artículo 27 y párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 27...

...

...  
...  
...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.

El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos. Líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos. Ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. **Corresponde exclusivamente a la Nación la transmisión de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos que fije la ley. En esta materia se seguirán criterios de protección ambiental, no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, de manera sustentable, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.**

...”

“Artículo 28.- ...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes **áreas estratégicas**: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; **transmisión de electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. **La generación y distribución de energía eléctrica**, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles **son áreas prioritarias para el desarrollo nacional** en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, **y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio** de las respectivas vías de comunicación, **y redes de transmisión de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes de la materia...**”.

Este proyecto de reforma constitucional no dista mucho del proyecto del doctor Ernesto Zedillo, en ambos se pretende abrir el sector eléctrico a la iniciativa privada, sin embargo, en esta iniciativa sólo se permite el acceso de capital privado a la generación y distribución de energía eléctrica que se consideraría como área prioritaria, por lo que se mantiene como área estratégica la transmisión de electricidad.

De lo que se desprende que la explotación vertical del sector eléctrico en México se divide para que el capital privado (nacional o extranjero) pueda acceder a ciertas áreas, asimismo, mantendría el Estado el dominio de las redes de transmisión de energía eléctrica.

Por lo que hace a las modificaciones, a todo el cuerpo normativo que tiene que ver con el sector eléctrico, solamente se adecua a la reforma constitucional que es el punto total de donde se deriva el marco legal, atendiendo al principio de jerarquía de normas.

Con relación a la LSPEE se reforma para hacerla funcional, con respecto a las

reformas constitucionales que se proponen. Además se adicionan nuevos capítulos como el de "La Generación Eléctrica por Medios Renovables, De la Emisión de Contaminantes y del Centro Nacional de Despacho Eléctrico", que son figuras nuevas, creadas ex profeso, para darle funcionamiento a toda la propuesta, tomando en consideración que este proyecto es de un Partido Político cuya bandera electoral promueve la protección al medio ambiente de ahí que se pugne por una mayor regulación al desarrollo sustentable.

Asimismo, se pretende modificar la Ley de Inversión Extranjera con el fin de permitir la inversión **extranjera en la generación y distribución de energía eléctrica**, que de acuerdo a las normas **vigentes no sería posible**, toda vez que la propia ley prohíbe la inversión extranjera en estas áreas estratégicas como se establece en el numeral quinto de la ley en comento.

De igual manera se modifica la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, con el objetivo de que la CRE, promueva la generación y distribución de energía que realicen los particulares, ya que de acuerdo a la normatividad vigente, la Comisión únicamente promueve la pequeña generación que realizan los particulares a través de la cogeneración, producción independiente o pequeña producción.

Indudablemente este proyecto de reformas constitucionales y legales, tiene como único objetivo el abrir el sector eléctrico a la inversión privada, principalmente extranjera, por lo cual, ha quedado en el archivo, toda vez que pretende resquebrajar un sector que es patrimonio de los mexicanos y que si bien es cierto está falto de inversión, también es cierto que podrían buscarse otras opciones legales para hacer funcionable esta empresa de estado.

Nuevamente ratificamos la postura de que una reforma constitucional a los artículos 27 y 28, no es la solución idónea para mejorar la situación de la CFE y de LyFC, y de todo el sector eléctrico en México, sino que se deben de buscar otras perspectivas en la legislación secundaria.

### **3.8. Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática. Una Visión Diferente del Sector Eléctrico en México**

En el presente apartado, veremos una propuesta de reforma bastante interesante en virtud, de que se pretende cambiar la situación del sector eléctrico en México pero sin modificar la actual estructura constitucional del mismo, ya que se proponen una serie de reformas a diversos cuerpos legales relacionados con el sector, asimismo, se pretenden crear ciertas legislaciones para hacer funcional toda la propuesta.

El 11 de abril 2002, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presenta al Senado de la República su proyecto de reforma al sector eléctrico, empero, su propuesta ratifica en todo momento los principios constitucionales que sustentan a este sector, ya que mencionan "La industria eléctrica proporciona un servicio público necesario a toda la población y al desarrollo de la nación donde hay ámbitos en los que no se puede actuar exclusivamente atendiendo a una óptica económica, sino a un imperativo de beneficio social, como se desprende del artículo 28 de la Constitución. Por ello es indispensable seguir considerando a la industria eléctrica como estratégica."

Es de suma importancia conocer los motivos que da este partido político, en virtud de que su visión pareciera que es eminentemente social ya que señalan que el Estado debe garantizar que la sociedad cuente con la electricidad que necesita, al menor costo posible y con la calidad requerida, por ello ratifican la postura de que el sector energético es un área estratégica que no debe concederse a los particulares.

En síntesis, el PRD maneja cinco puntos indispensables para mantener la soberanía en materia energética:

- 1) Preservar el principio de servicio público de energía eléctrica que

garantiza el abasto general independientemente de los niveles de ingreso de los consumidores.

2) Conservar la facultad del Estado en la planeación a mediano y largo plazo del sector.

3) Preservar con autonomía presupuestal empresas públicas integradas para la generación, transmisión y distribución de energía, conservando en propiedad pública el parque de generación actual, red de transmisión y la distribución.

4) Impulsar la autonomía de las empresas públicas para mantener un suministro seguro y de calidad de energía eléctrica, con un régimen tributario distinto.

5) Establecer una política de subsidios desconectada de las finanzas de las empresas públicas y asumidas adecuadamente en las políticas sociales del gobierno, orientados a quien realmente lo requiere.<sup>53</sup>

Como se atisba, la propuesta va encaminada a lograr la autonomía de las empresas públicas, de la CFE y LyFC, manteniendo la calidad, de servicio público en donde el Estado juega un papel muy importante en la planeación del sector, por ende, se proponen una serie de reformas a distintos cuerpos normativos tales como: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Planeación y Ley de Obras y Servicios; asimismo, se plantea la creación de otras Leyes como la Ley Orgánica de la Comisión Reguladora de Energía, Ley de la Comisión Nacional de Energía, Ley Orgánica de la CFE y Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Energía Eléctrica.

Con este paquete de reformas se plantea la reorganización del sector eléctrico en México, dotando de autonomía de gestión y financiera a las empresas de Estado encargadas de prestar el servicio público de electricidad.

---

<sup>53</sup> Cfr. Exposición de Motivos. Visión del Partido de la Revolución Democrática en la Reforma al Sector Eléctrico. Partido de la Revolución Democrática. Cámara de Senadores. Pág. 1-5.

### **3.8.1. Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática. Una Nueva Propuesta de Reforma**

El PRD pretende reorientar el sector eléctrico en México, partiendo de que el servicio público de energía eléctrica es un área estratégica de suma importancia para la nación, por tanto debe contar con una legislación ex profeso.

Quizá el punto toral de esta propuesta es crear un marco normativo independiente, en donde se le permita a los órganos del Estado, encargados de prestar este servicio, una autonomía financiera, operativa, de gestión y fiscal, para que así puedan cumplir cabalmente con la función constitucional que se les encomienda.

De ahí que las modificaciones que se plantean a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Planeación y Ley de Obras y Servicios, sean para excluir a la CFE, LyFC y a la CRE, del alcance de estos cuerpos normativos y sujetarlos exclusivamente a sus respectivas Leyes que serian de acuerdo a esta propuesta la Ley Orgánica de la CRE. La Ley de la Comisión Nacional de Energía, la Ley Orgánica de la CFE y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Energía Eléctrica.

Veamos algunos puntos interesantes de las leyes que se proponen; por lo que hace a la Ley Orgánica de la CRE se modifica la naturaleza jurídica de este organismo, con el fin de dotarlo de autonomía; cabe recordar que en la vigente Ley de la Comisión Reguladora de Energía, esta Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa,<sup>54</sup> sin embargo, con la nueva propuesta la CRE es un órgano público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que gozará de autonomía de gestión, técnica y operativa, por lo que cambia totalmente la estructura de la

---

<sup>54</sup> Cfr, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Publicada en el Diario Oficial de la Federación 26 de Octubre de 1995, Última Reforma 23 de Enero de 1998.

misma con el fin de darle autonomía.

Por lo que respecta a la Ley de la Comisión Nacional de Energía, es un cuerpo normativo creado con el fin de instituir la Comisión Nacional de Energía, que sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, que gozará de autonomía técnica y operativa, cuyo objeto es fungir como órgano técnico del Gobierno Federal, para desarrollar la planeación y programación del sector energético, estableciendo las estrategias para lograr un desarrollo sustentable, a efecto de constituir un nivel óptimo y racional en el uso de los recursos naturales y económicos del país, para la producción energética en el mediano y largo plazo y la promoción del bienestar de todos los mexicanos.

Con relación a la Ley Orgánica de la CFE, es un proyecto de legislación que sienta las bases de un órgano tan importante como lo es la CFE, cuya normatividad vigente se encuentra en la LSPEE y en su Estatuto orgánico.

En este proyecto se dota de mayor autonomía a la CFE, ya que se determina que será un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autofinanciable y dotado de autonomía de gestión, técnica y presupuestal para la realización de sus objetivos. Cabe mencionar que en la vigente LSPEE esta Comisión goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero no es autofinanciable y no cuenta con autonomía de gestión, técnica o presupuestal.

Por último, se propone la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Energía Eléctrica, la cual pretende sentar las bases jurídicas de todo el Servicio Público de Energía Eléctrica, por tanto, estaría abrogando a la LSPEE.

Como se puede observar, esta propuesta, resulta más loable, en virtud de que deja intocados los artículos 27 y 28 Constitucionales en materia de energía eléctrica y pretende modificar, reformar y crear cuerpos normativos secundarios,



tratando de buscar una mayor autonomía para los Órganos encargados de prestar el servicio público de energía eléctrica en México y hacerlos funcionales, sin permitir el acceso a la inversión privada.

Indudablemente es un proyecto valioso, que con sus errores y aciertos, pretende crear un marco legal, exclusivo para el sector eléctrico, sin modificar su estructura constitucional, buscando una mayor eficiencia operativa y financiera de la CFE y LyFC.

### **3.9 Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional. Aspectos Generales y Exposición de Motivos**

El presente proyecto propuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pretende reformar al sector eléctrico en México, sin hacer ninguna modificación a los artículos 27 y 28 Constitucionales, ya que al igual que el proyecto del PRD, busca modificar, reformar y crear las disposiciones secundarias, que permitan mejorar el servicio, sin necesidad de abrir este rubro a la inversión privada.

Por tal motivo, el 7 de marzo del 2002, el grupo parlamentario del PRI presentó ante la Cámara de Senadores un proyecto que busca sostener al sector eléctrico como un área estratégica, ya que señalan que su propuesta busca consolidar el servicio público de energía eléctrica como una actividad estratégica y prioritaria de la nación. Por ello, al proponer los artículos 1° y 2° de la nueva LSPEE mencionan que los argumentos a favor de la reforma constitucional no son sostenibles; ya que la necesidad de contar con la energía eléctrica a precios competitivos, lejos de una modificación a la Carta Magna. Se alcanza con el mantenimiento, a efecto de que siga correspondiendo exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.

Cabe mencionar que la propuesta de este partido político se va a sostener con siete principios rectores:

- 1) Mantener y consolidar el servicio público de energía eléctrica en los términos definidos por la Constitución de la República.
- 2) El servicio público de energía eléctrica es un derecho de todos.
- 3) La unidad del servicio público de energía.
- 4) Complementariedad de los productores privados con respecto al servicio público de energía eléctrica.
- 5) Transparencia.
- 6) Participación social.
- 7) Solidaridad con la CFE, empresa auténticamente nacional.<sup>55</sup>

Esta propuesta de reforma al sector eléctrico, busca mejorar la calidad del servicio y sobre todo, hacer factible la empresa de estado, tratando de mejorar su situación financiera.

Por tanto, este proyecto busca una nueva LSPEE, modifica diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se promueve una nueva Ley sobre la Comisión Reguladora de Energía, se modifica la Ley de Ingresos de la Federación y se propone la Ley Orgánica de la CFE.

### **3.9.1. Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional. Una Nueva Visión del Sector Eléctrico**

El proyecto del Partido Revolucionario Institucional es bastante innovador, especialmente en el aspecto financiero de los órganos que prestan el servicio público de la electricidad, de igual manera, resalta la nueva naturaleza jurídica de los mismos. Por ello, en el presente apartado veremos ha grosso modo algunos aspectos de esta propuesta integral, que pone mucho énfasis en la autonomía financiera, técnica y operacional de la CFE y LyFC.

---

<sup>55</sup> Cfr. Exposición de Motivos, Propuesta de Reforma del Partido Revolucionario Institucional al Sector Eléctrico. Partido Revolucionario Institucional. Pág. I-6.

Primeramente la LSPEE, es prácticamente una ley reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales, ya que en su artículo primero establece que el objeto de las leyes es establecer el régimen de prestación del servicio público de energía eléctrica, de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo señala que también es objeto del presente ordenamiento la formulación de disposiciones que permitan el desarrollo de actividades no comprendidas en el servicio público de electricidad, en ambos casos, la presente ley se sustenta en el pleno respeto de las normas constitucionales y de las reglas relacionadas con la materia contenidas en los tratados internacionales suscritos por México.

En el artículo 17 de dicho cuerpo normativo se señala la naturaleza jurídica de la CFE, al señalar que es un organismo público descentralizado, multiservicios, multienergético, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía financiera, de gestión, vertical y horizontalmente integrado. Que tiene por objeto la generación, conducción, transformación, distribución y abasto de energía eléctrica destinadas a la prestación integral del servicio público de energía eléctrica, la interconexión de líneas a la red de servicio público de electricidad, la exportación e importación de electricidad y el desarrollo de actividades que consoliden, fortalezcan e incrementen el propio servicio público.

Cabe mencionar que la vigente LSPEE, sólo determina que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, empero, en esta propuesta, se le dota de autonomía financiera y de gestión para poder realizar todas sus actividades.

Es menester señalar que el artículo 18 de dicha propuesta define por autonomía financiera y de gestión: "la facultad de administrar en forma directa sus presupuestos anuales derivados de sus ingresos propios y de las transferencias que se le hagan de acuerdo a las disposiciones legales. Con criterios de calidad y

sin fines de lucro, así como la facultad de tomar racionalmente las decisiones necesarias para el mejor cumplimiento de su objetivo y para determinar las mejores vías para adaptarse a las evoluciones técnico-económicas de largo plazo en los planos nacionales e internacionales, sin otra intervención de las autoridades o las dependencias del Poder Ejecutivo Federal que sus participaciones en el órgano de Gobierno. En este sentido, para asegurar su autonomía financiera, será necesario que el presupuesto de la CFE sea elaborado, administrado y ejecutado por la propia CFE en función de las orientaciones y requerimientos de la planeación del sistema eléctrico nacional, de manera separada con respecto del presupuesto general anual del Poder Ejecutivo Federal y asegurando la designación prioritaria de los recursos de inversión que se requieran para la expansión del sistema eléctrico<sup>56</sup>.

Otro aspecto que hay que resaltar en este proyecto, es la cuestión fiscal, ya que se determina que la CFE tendrá el carácter de no lucrativa en la prestación del servicio público de energía eléctrica, sin embargo, deberá darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes, además deberá cubrir los siguientes impuestos:

a) En materia de retenciones, efectuará todas las que las leyes tributarias establezcan y tengan relación con su operación.

b) **No está obligada al pago del Impuesto Sobre la Renta, no obstante, calculará, determinará y enterará el equivalente a dicha contribución en forma equiparada a una persona moral con actividad empresarial, según lo regulado por el título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.**

c) Se desempeñará como contribuyente normal en materia de Impuesto al Valor Agregado.

d) Deberá cubrir todas aquellas otras contribuciones Federales que generen sus actividades, excepto el impuesto al activo de las empresas,

---

<sup>56</sup> Ibidem p. 68

dado su carácter no lucrativo.

e) El remanente que resulte de cubrir sus obligaciones fiscales se le denominará renta eléctrica y equivale al beneficio económico excedente, esta renta se destinará a la implantación de Programas Sociales, Científicos y de Desarrollo de Operaciones Internacionales de la propia CFE.

Como se puede observar, el tratamiento fiscal que se le da a la CFE en este proyecto, es como el de una persona moral, con obligaciones fiscales perfectamente determinadas. Esto de alguna manera coadyuva con la autonomía de la empresa, en virtud de que es tratada como un particular para efectos fiscales.

Por lo que respecta a LyFC, se le da el mismo tratamiento, en virtud de que se considera como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía financiera y de gestión, que tiene por objeto el servicio público de generación, conducción, transformación, distribución y abasto de energía eléctrica en la zona central del país.

De lo anteriormente señalado, válidamente podemos afirmar que el punto central de ésta propuesta es lograr una total autonomía de la CFE y de LyFC, para que así puedan realizar todas las actividades necesarias para cumplir con sus objetivos con mayor eficacia y eficiencia.

Con relación a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de Ingresos de la Federación, las mismas sólo tienen como objetivo reforzar la autonomía de la CFE, en virtud de que se excluye de dichas reglamentaciones a éste órgano y se sujeta a sus propias leyes, como son la LSPEE, la Ley Orgánica de la CFE y la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

En el proyecto de Ley que crea la CRE, se cambia la naturaleza jurídica de

LyFC, ya que en la legislación vigente es considerado como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, en cambio en esta propuesta de reforma se le concibe como un organismo descentralizado de la Secretaría de Energía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica y operativa y disfruta de la libertad de decisión en los términos de su propia legislación.

Por último, la propuesta de Ley Orgánica de la CFE viene a ratificar la autonomía de éste órgano al sentar las bases de su organización, estructura y sobre todo de su independencia presupuestaria al permitirle elaborar su propio proyecto de presupuesto.

Esta propuesta de reforma a la legislación secundaria, es mucho más compleja que el proyecto del PRD, en virtud de que sienta las bases de una autonomía completa de la CFE, en cuanto a aspectos operacionales, fiscales, presupuestarios y de gestión; lo que nos permite pensar que esta propuesta es la más viable para el sector eléctrico en México de las que hemos analizado, sobre todo, porque no implica una reforma a los principios constitucionales que sustentan al sector eléctrico como son: el de servicio público, área estratégica. Explotación exclusiva del sector público, explotación vertical del sector, monopolio del Estado, la propiedad y control del Estado sobre los organismos que se establezcan para tales efectos.

Por ello, es válido afirmar que una reforma a la estructura constitucional del sector eléctrico en México, no va a modificar la situación que actualmente vive la CFE y LyFC; toda vez que lo que se requiere es una reforma a la legislación secundaria de manera integral y la voluntad política para permitirles a estos órganos del Estado, adquirir su autonomía financiera, fiscal, presupuestaria, de gestión y operativa, para que puedan funcionar como verdaderas empresas y así de esta manera respondan a la problemática actual de esta industria y puedan competir en igualdad de circunstancias frente a otras empresas en el extranjero.

### **3.10. Iniciativa del Presidente de la Republica Vicente Fox Quesada. Aspectos Generales y Exposición de Motivos.**

El 16 de febrero del 2002 el Presidente Vicente Fox Quesada, presentó su propia iniciativa a la Cámara de Senadores de reforma al sector eléctrico, ya que la apertura de la industria eléctrica, que él esperaba con la iniciativa del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, no prosperó; en mayo del 2002, fue rechazada por el Senado de la Republica, junto con las iniciativas del PAN (Partido Acción Nacional), y la iniciativa de PVEM; en estas condiciones el Titular del Ejecutivo Federal, manda su propia iniciativa en la cual contempla, como en la iniciativa del Ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, una reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución, como también maneja una serie de reformas a varias leyes secundarias en la materia.

En esta expone una síntesis de lo que ha sido la historia de la industria eléctrica en nuestro país, destacando que a partir de la Nacionalización de 1960 el gobierno instituye una sola tarifa, que fue subsidiada, teniendo que ser modificada en 1973, para poder dar certidumbre y que los costos de la electricidad fueran los reales y con esto tener una empresa en donde sus tarifas cubran los costos de las empresas del Estado. Hace alusión que no fue sino hasta 1983 que la industria eléctrica, tras las modificaciones del artículo 25 y 28, se convierte en una empresa estratégica; pero dice, que por la inestabilidad macroeconómica y las crisis económicas de los setentas y ochentas, aunado a los problemas de deuda externa, trajo como consecuencia una serie de recortes presupuestales a fines de los ochenta y noventa. Según el gobierno no cuenta con los recursos financieros en estos momentos, para invertir en el sector, y los pocos que existen deben destinarse a áreas más urgentes como combatir la pobreza, educación, etc. Es por eso que se da la apertura, para atraer recursos y dar viabilidad financiera a la industria eléctrica.

Bajo esta panorámica el Estado ha tenido que buscar nuevas fuentes de

inversión, permitiendo la participación privada en el sector, que según él, es la mejor opción; con la modificación a la LSPEE en 1992, con la creación de los figuras de Productor Independiente, Pequeña Producción, Cogeneración y Autoabastecimiento; en 1994 se modifican las funciones de la Secretaría de Energía, plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para promover la participación de los particulares; y la creación de la CRE en 1995 (encargada del otorgamiento de los diferentes permisos); esto no es satisfactorio, existiendo mucha incertidumbre por parte de los inversionistas y muchas limitantes; ante esto y aunado a los cambios en el mundo de libre mercado y globalización, han fomentado la participación privada, principalmente bajo la figura de Productor Independiente, pero esto no es suficiente, comenta, requiriéndose mayor apertura al sector; por lo cual promueve esta iniciativa a la Ley Fundamental, y Leyes secundarias, para poder darle certidumbre jurídica, a los inversionistas privados y promover una mayor apertura, buscando una mejor productividad y crecimiento del sector eléctrico. Aunado a los avances tecnológicos que hacen que las plantas de generación sean pequeñas y su tiempo de construcción se reduzca considerablemente; los avances en comunicaciones han logrado que las mediciones de flujo de energía en tiempo real permitan despachar en una misma red a varias empresas de generación, es así, que hoy día pueden operar varias empresas de generación y distribución, con ello los usuarios pueden elegir el suministro de electricidad que mejor se adapte a sus necesidades.

Hoy en día, la expansión y modernización del sector eléctrico nacional radica prácticamente en los ingresos públicos disponibles. A su vez, dichos ingresos públicos tienen una relación estrecha con el PIB, del Estado ya que la disponibilidad de recursos públicos guarda una dependencia significativa con el desempeño económico del país.

En las dos últimas décadas, la tasa de crecimiento anual de la demanda por energía eléctrica en México fue de 5.5%, durante el mismo periodo el PIB fue de



2.7% y la de los ingresos del Estado de menos de 1%. Se espera que esto siga igual en la próxima década, el crecimiento en la demanda eléctrica implicaría la necesidad de instalar más de 32, 000 MW de nueva capacidad de generación, equivalentes a más 73% de la capacidad con que se cuenta actualmente. Sólo se harán retiros de 1,700 MW, es decir, sólo se está respondiendo al crecimiento de la demanda dejando de lado la modernización de los activos del sector, cuya situación se encuentra lejos de los parámetros internacionales de calidad. Teniendo el sector el 44% de las unidades de generación con más de 30 años de operación.<sup>57</sup>

Comete los mismos errores y mentiras que tenía la iniciativa del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, tocando tan sólo aspectos económicos, olvidándose de la historia, cultura, lucha de un pueblo por lograr su independencia económica y energética, tergiversando las cifras de crecimiento económico, las necesidades del sector, omitiendo datos importantes, no menciona que le quita a CFE y LyFC vía impuestos, toda sus utilidades por venta de energía, obteniendo el equivalente al 12% del presupuesto con que cuenta el gobierno federal (recursos que él perdería al aprobarse ésta iniciativa), regresándoles un subsidio en el presupuesto de egresos cada año que no les alcanza a éstas dos empresas públicas, para satisfacer todas las necesidades del sector, todo para justificar lo injustificable.

#### Propuesta de reforma:

“Plantea una reorganización en la industria que asimile los avances de la última década en tecnología, que a su vez proporcione los mecanismos e incentivos necesarios para que tenga viabilidad a largo plazo el sector e inducir eficiencia en la prestación de los distintos servicios que hoy en día provee una industria

---

<sup>57</sup> Cfr. Exposición de motivos, Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Presidente Vicente Fox Quesada. Cámara de Senadores. Pág. 1-6.

eléctrica moderna, en particular el servicio público de energía eléctrica.

En la etapa de desarrollo en que se encuentra la sociedad mexicana y la incursión de nuestra economía en los mercados internacionales implica llevar a cabo una operación del sector que responda a las necesidades particulares de cada bloque de usuarios: en primer lugar, el consumo de la mayoría de los usuarios que es relativamente independiente de los ciclos económicos y del comportamiento de los mercados nacionales e internacionales; y en segundo lugar, el consumo de los grandes usuarios con actividades industriales, comerciales y de servicios, cuyo comportamiento tiende a ser considerablemente volátil y dependiente de los fenómenos mencionados.

Sobre el particular, se distinguen las necesidades colectivas básicas que demandan un servicio de manera continua, uniforme, regular y permanente, de las que no lo son, considerando que estas últimas no pueden comprender necesidades de un número minoritario de usuarios que utilizan el suministro eléctrico como un insumo en sus actividades industriales, comerciales o de servicios o como parte de un proceso productivo.

Históricamente las empresas de electricidad (públicas o privadas) han operado atendiendo simultáneamente las necesidades de ambos grupos de usuarios, en virtud de que no se contaba con los sistemas de cómputo y medición necesarios para distinguir en tiempo real el consumo de cada gran usuario y de producción de los distintos generadores. Hoy se puede atender y distinguir claramente las distintas necesidades de los usuarios legítimos del servicio público de energía eléctrica de las de los usuarios cuyo consumo representa un insumo industrial, económico o comercial.

Por ello, la propuesta introduce un esquema en el que los usuarios, que por sus necesidades particulares, tanto económicas como de consumo, tendrán la oportunidad de optar por fuentes alternativas de suministro, es decir, generar por

si mismos la energía que requieren, o bien optar por adquirirla a un tercero mediante contrato de largo plazo.

Sigue mencionando que con estas modificaciones, se ratifica el espíritu del servicio público que marca la Constitución. Y el reconocimiento de necesidades que no son colectivas ni básicas, por lo cual no tienen por que seguir siendo prestadas en exclusiva por el Estado. En donde todos los usuarios y generadores usarán las redes nacionales de transmisión y distribución, el Estado garantizará un libre acceso, en donde los generadores privados podrán vender su energía a los usuarios que estén fuera del servicio público, creándose el Centro Nacional de Control de Energía, el cual operara las redes nacionales de transmisión y distribución. Así como del intercambio entre los distintos participantes, ampliara las funciones y fortalecerá a la CRE. El fortalecimiento de las empresas paraestatales del Estado, el respeto a los derechos y conquistas laborales de sus trabajadores.”<sup>58</sup>

Esta iniciativa esta plagada de verdades a medias y mentiras ya que la industria eléctrica desde su nacimiento se ha caracterizado por ser un monopolio horizontal y verticalmente integrado, esto es, que esta concatenado y depende de cada una de sus distintas etapas, entre si: generación – trasmisión - distribución y comercialización, así ha sido desde sus inicios, y así seguirá; al desvincular cada una de sus etapas por el hecho de que ya exista la tecnología para poder medir cada proceso no es justificante (esto debería fortalecer este esquema), ni mucho menos para darle cabida en la industria eléctrica a la iniciativa privada nacional e internacional; ya que ha demostrado a lo largo del tiempo ser confiable, en donde el sector, como monopolio natural ha obtenido buenos frutos. La propuesta del Presidente Vicente Fox Quesada rompe con este esquema, y desvirtúa todo el concepto de industria eléctrica. La creación de mercados energéticos es un objetivo de las grandes potencias, para imponer la globalización, que una real

---

<sup>58</sup> Cfr. Exposición de motivos, Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Presidente Vicente Fox Quesada, Cámara de Senadores, Pág. 7-10.

necesidad del sector eléctrico.

Los distintos usuarios, tanto residencial, como los que utilizan la energía eléctrica como insumo de sus procesos industriales, comerciales y de servicio, todos ellos requieren la energía de manera uniforme, continua, regular y permanente, son más son estos usuarios los que por sus procesos industriales, requieren que el servicio se preste de la manera antes descrita, ya que son indispensables para sus procesos, existiendo empresas que no descansan requiriendo el suministro las 24 horas del día, durante los 365 días del año. Además en esta clasificación que se realiza, de los distintos tipos de usuarios, si bien en la práctica es cierto que existe esta distinción, pero para diferenciar los usuarios por la cantidad de energía eléctrica que consumen y la actividad que realizan, no por ello dejan de formar y ser parte del servicio público.

Puntualizando, que es a partir de las necesidades industriales que se introduce y florece el sector eléctrico en el país, como acción secundaria, se suministró el fluido eléctrico a colonias y residencias, siendo desde su nacimiento la base y su fundamento económico, recordemos que la ML, dependía de la minería, las fabricas textiles y del pago de alumbrado público que realizaba el gobierno. Este tipo de usuarios, que son llamados grandes consumidores, que representan el 0.5 % de los clientes facturados que a su vez representan el 80% de consumo que está facturado y que se paga, representando el 65% de los ingresos que entran al sector eléctrico vía venta de energía; con esto se descapitalizaría a CFE y LyFC dando con ello en unos cuantos años a una quiebra técnica por falta de recursos, no pudiendo cumplir con sus objetivos ni compromisos por falta de insumos financieros, dejando la mesa lista para la privatización del sector eléctrico. Si bien esta iniciativa no promueve la venta de los activos existentes, le quita a las empresas públicas la cartera de clientes más redituables, con el sólo propósito de favorecer a la iniciativa privada; comprometiendo su funcionamiento, crecimiento y expansión.

### 3.10.1. Iniciativa del Presidente de la Republica Vicente Fox Quesada.

Decreto Por El Que Se Reforman Los Artículos 27 Y 28 Dela Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforma y adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 27.-

...  
...  
...

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

establezca la ley, en esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin. Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminado de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución.

...

...

...

la XX...,”

**ARTÍCULO SEGUNDO.**- Se reforma y adiciona el párrafo cuarto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“artículo 28.-...

...

...

No se constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; servicio público de energía eléctrica y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...  
...  
...  
...59  
...

Esta iniciativa rompe con todo lo establecido, no plantea como la iniciativa del Ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la venta de las empresas, ni los activos actuales del sector, propone el reconocimiento Constitucional de las concesiones ilegales que se han dado y que se están realizando a los Productores Independientes, en donde estos, podrán, aparte de vender su producción a CFE, para que esta paraestatal de la prestación del servicio público; vender la energía a los grandes consumidores mediante contratos a largo plazo, de lo que se trata es darle más cabida y beneficiar a la iniciativa privada, por donde se vea, esta no pierde, si no es adquirida la energía por los grandes consumidores, el Gobierno la adquiere a través de contratos a largo plazo por las empresas públicas.

En donde le arrebatan a las empresas públicas CFE y LyFC, el control y operación de la red nacional de transmisión, creando una nueva dependencia pública, el Centro Nacional de Control de Energía, el cual operara las redes nacionales de transmisión y distribución, por el único mezcquino objetivo de que los productores independientes tengan libre acceso a las redes de transmisión y distribución, dando tan sólo un pago, denominado de porteo, por el transporte de la energía que dicho productor independiente genere hasta donde puedan colocarla con algún gran consumidor, dejándoles a las empresas públicas los costos de operación y mantenimiento tanto el correctivo, como preventivo. Los cuales son elevados haciendo irredituable tal actividad, ya que es hasta la comercialización, cuando se vende y se cobra dicha energía, que se recuperan los costos totales del sector. El simple porteo no recupera los costos de

---

<sup>59</sup> Cfr. Exposición de motivos, Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Presidente Vicente Fox Quesada, Cámara de Senadores, Pág. 10-11.

mantenimiento, ni los de operación que se generen en la red nacional de transmisión, tampoco lo hará en la distribución. Esto ocasionará pérdidas cuantiosas a las empresas eléctricas del Estado. Y las decisiones que en esta dependencia se tomen no serán las que convengan a las empresas encargadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica, sino que favorecerá a los productores independientes. No importando que sea una institución de la administración pública, ya que el objeto de su nacimiento es para este fin. No tiene razón de ser, esta nueva dependencia, al igual que la CRE, sólo han sido creadas para favorecer a la iniciativa privada, la industria ha prosperado durante más de 40 años en buenas condiciones tal y como esta en estos momentos sin ningún participante ni institución más. Si bien existen problemas dentro de este sector, no es la manera con la que se resolverán sino al contrario se generarán más al modificar el esquema actual poniendo un mayor número de participantes.

En estos momentos las reservas internacionales de dinero de México son las más grandes de toda su historia, existiendo más de 50 millones de dólares guardados, y el actual gobierno no sabe que hacer con ellos y están allí esperando ser invertidos en proyectos productivos como lo marca la Constitución, con esto se desmiente que el Estado Mexicano no cuente con recursos económicos, con lo que no cuenta es con voluntad política para resolver los graves problemas por los que atraviesa el país. Esta iniciativa del actual Presidente Vicente Fox Quesada, no prosperará, por las mismas inconsistencias, falsedades como las que tuvieron las anteriores iniciativas del Ex Presidente Ernesto Zedillo, la del PAN, y del PVEM. Siendo la multitudinaria iniciativa del Presidente Vicente Fox dañina para el futuro del país.



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA PROBLEMÁTICA QUE SE PRESENTA CON LA PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO**

En este último capítulo analizaremos lo acontecido en otros países, que decidieron abrir su industria eléctrica al capital extranjero; revisaremos a Inglaterra y Francia, en Europa; en Estados Unidos lo que paso en California; en América Latina principalmente Argentina y Perú. Los países que han optado por la apertura han sufrido fuertes tropiezos en su economía y múltiples problemas en su industria eléctrica. Analizaremos la problemática del sector eléctrico mexicano entorno a las presiones, internas y externas de los distintos participantes, cuales son los intereses y quienes están detrás de ellos, quienes buscan que el Estado Mexicano abra su industria eléctrica, y quienes serán los beneficiados y a quienes perjudicará.

#### **4.1 En el extranjero**

La globalización ha hecho suyas todas las libertades tan dolorosamente conquistadas y ha colocado una con carácter supremo: la libertad de comercio. Observamos que a raíz del giro de 180 grados que se dio en Inglaterra durante el gobierno de Margaret Thatcher, del nacionalismo a la apertura y posteriormente a la privatización, esta secuencia de hechos se impuso como una moda y no como una verdadera necesidad de los países en el mundo, en donde las potencias recuperan terreno perdido después de la Segunda Guerra Mundial, e imponiéndose a los países más débiles, los han forzado a privatizar y formar los llamados mercados energéticos que son manejados y operados por empresas transnacionales del primer mundo.

Panorama general de las constantes en todas las privatizaciones:

- Los países de primer mundo han favorecido y fortalecido sus empresas privadas eléctricas en el ámbito nacional, cuidándose de aplicar las medidas que promueve el FMI y el BM, ya que mantienen políticas altamente proteccionistas en sus Estados, buscando que sus empresas sean competitivas internacionalmente, para tener la mayor participación en los mercados exteriores, fortaleciendo, así la economía del país de origen.

- La empresa pública es obsoleta, no funciona adecuadamente, y esta plagada de burocracia y corrupción, es necesario reemplazarla.

- Terminar con los monopolios Estatales, convirtiéndolos en monopolios u oligopolios privados.

- Se han vendido los activos de las empresas públicas entre un 30 y un 50% de su valor real.

- El Estado se ha quedado con los remanentes, esto es, las deudas que las empresas públicas tenían, y se han transformado en deuda pública. Y esto es contrario a lo que realiza el Estado al estatizar, ya que al privatizar una empresa, la adquiere con todo y remanente o sea su deuda. No así cuando estas empresas son vendidas. Recordemos que cuando se nacionalizó la industria eléctrica el Estado Mexicano pagó a bancos Canadienses más de 100 millones de dólares de deuda que tenía la ML y por La IEE 34 millones de dólares a bancos norteamericanos.

- La creación de mercados energéticos en toda América Latina operados por las mismas empresas trasnacionales.

- En América Latina cuando se impulso la apertura eléctrica se prometió, que con ello la deuda externa de esos países latinoamericanos descendería, ocurriendo todo lo contrario en la mayoría de los casos se ha más que duplicado.

- La reestructuración de las empresas de servicio público, para su privatización, va acompañada de pérdidas de empleo, en donde la reducción de la fuerza laboral a sido bastante drástica, incrementando considerablemente las cifras existentes de desempleo; se han deteriorado de manera radical las condiciones laborables, flexibilizando las mano de

obra, debilitando a los sindicatos, modificando totalmente las condiciones a los trabajadores que siguen en la industria eléctrica.<sup>60</sup>

#### 4.1.1 El caso de Francia e Inglaterra

Francia.- La industria de la energía eléctrica en Francia no ha sido abierta. Su empresa: La compañía Electricité de France (EDF), exporta energía a los países Suiza, Alemania, Italia, y España; es la empresa de electricidad más grande del mundo, sigue estando bajo control del Gobierno Francés y posee plantas de generación y redes de distribución en más de 30 países

La estructura organizacional de Electricité cuenta con un óptimo grado de eficiencia, en virtud de la sistematización y operatividad que es:

- Aplicación temprana de criterios científicos en la planificación y la selección del equipamiento.
- Aplicación de una tarifa marginal.
- Reglamentación contractual entre el Estado y EDF.
- Establecimiento de métodos de gestión interna descentralizada (autogestión).

Además existe el programa gubernamental electro-nuclear, que permite independencia respecto de las fuentes de energía fósiles, permanece en el gobierno francés, la voluntad política para mantener una empresa de Estado fuerte y sana, que permita la prestación del servicio público de energía eléctrica a toda la población francesa, por lo que existe una fuerte oposición a la apertura del capital privado.

---

<sup>60</sup> Cfr. La función del Banco Mundial en el Sector de Electricidad "Políticas para efectuar una reforma institucional regulatoria y financiera eficaz". Editorial Banco Mundial. 1993. Pág. 50-60.

Existen presiones externas por parte de la Comunidad Europea, para modificar las estructuras internas de los Estados Europeos, para eliminar las barreras en el intercambio en el fluido eléctrico, y crear un mercado integrado en la Unión Europea. Más pese a las presiones el gobierno francés ha mantenido la política de sostener la competitividad de la empresa estatal, promulgando la Ley de Modernización del Servicio Público de Electricidad en 1999, la cual se caracteriza por:

1. Eliminar las barreras jurídicas a la producción, promoviendo la venta a los consumidores elegibles, así como la importación y exportación, pero manteniendo la integración vertical y horizontal de la empresa de Estado.
2. Separación contable del transporte y del despacho eléctrico de las demás actividades, sin la creación de un mercado de corto plazo para el balance de cargas.
3. Creación de una instancia de reglamentación independiente con capacidad de control real.
4. La empresa se mantiene como pública sin posibilidad de privatización parcial o total.
5. La planificación pública de las inversiones en lo referente a la energía nuclear se mantiene.

Dejando un claro mensaje, que la empresa pública, con una buena autogestión y adecuada administración, se tiene un organismo sano que puede competir en el resto del mundo.

Inglaterra.- La privatización de la industria británica de suministro eléctrico fue un proceso caótico, confuso y politizado, sujeto a un calendario compacto y con poderosos grupos e intereses a quienes se debía satisfacer. El opositor partido laborista amenazó con revertir el proceso si volvía a ganar las elecciones, por lo que todo debería concluir en tres años para que no fuera posible dar marcha atrás. Tanto la industria minera del carbón como la industria nuclear requerían

disposiciones especiales, y debían tomarse en cuenta los puntos de vista de la misma industria de suministro eléctrico. Teniendo presentes estos factores, la estructura ideal que se planeó fue severamente modificada.

Se intentó: privatizar, reestructurar, desintegrar, introducir la competencia y establecer una regulación. El nuevo sistema entró en acción el primero de abril de 1990, pero gran parte del programa no podía instaurarse todavía. El principal motivo para las reformas, era transferir a los accionistas privados la propiedad del gobierno.

Las doce empresas distribuidoras y minoristas, anteriormente conocidas como consejos de área (Area Boards), cambiaron su nombre al de compañías regionales de electricidad (RES) y se privatizaron en el primer año. National Power y PowerGen, las compañías generadoras que se separaron del Consejo Central para la Generación de Electricidad (CEGB) fueron vendidas en dos partes, en 1991 y 1994. El sector nuclear, que pertenecía a CEGB, no fue privatizado inicialmente, sus plantas fueron ubicadas en una nueva compañía del gobierno, Nuclear Electric la cual en 1996 se agrupó con su homóloga escocesa, Scottish Nuclear, que se fraccionó en dos compañías, la primera se privatizó (British Energy) y la segunda estatal que no podría ser privatizada (Magnox Electric). La Empresa Nacional en Red (National Grid Company, NGC), que era parte de la CEGB, fue al inicio una propiedad conjunta de las REC, siendo vendida en 1995.

Se dividió la industria en cuatro actividades separadas: la generación y venta al menudeo como un negocio competitivo con múltiples actores, la transmisión y la distribución como actividades monopólicas.

El viejo sistema, dominado por el CGEC, no podría ser desintegrado y dividido en el gran número de compañías que el proyecto indicaba. También existía el problema logístico de crear un gran número de equipos administrativos. Como resultado, los consejos de área fueron privatizados, con cierta separación contable

entre la distribución y la parte del negocio dedicada a la venta al menudeo. El plan pretendía que el CEGB se dividiera en sólo tres partes: Dos compañías generadoras (PowerGen y la National Power, que iban a ser propiedad de las estaciones nucleoelectricas), y la empresa en red. El rechazo de los inversionistas a comprar los bienes nucleares hizo que éstos fueran retirados de la venta y quedaran en una cuarta compañía estatal.

Subsecuentemente, el regulador forzó a las REC a vender sus acciones a NGC, esto se hizo para dar a la NGC una mayor libertad comercial. En 1995, también obligó a National Power y a PowerGen a vender 6, 000 MW de la vieja planta, para reducir su dominio sobre el mercado. Sin embargo, el comprador fue una REC llamada Eastern, por lo que el dominio sobre el mercado se redujo a costa del incremento de la integración vertical. Ahora, el regulador presiona para que National Power y PowrGen vendan más plantas.

La competencia debía insertarse en dos lugares. Se debía crear un grupo comercializador de energía al mayoreo, que comercializaría toda la energía, que también determinara los precios mayoristas actuales y el futuro término de los contratos. En el nivel minorista, los consumidores tendrían derecho a elegir a un proveedor minorista o a comprar directamente al grupo comercializador.

En Gran Bretaña, el gobierno dio prioridad, a crear la apariencia de que la libre competencia estaba funcionando. Como resultado British Gas tuvo que ser dividida en una compañía de producción y en una compañía de gas de venta al por menor que la llevo al borde de la bancarrota y de ser víctima de apropiación por parte de una de los gigantes petroleros.

El mercado de los pequeños consumidores tiene probabilidades de convertirse en un monopolio de facto que los proveedores podrán explotar para subsidiar las partes más dinámicas del mercado. El resultado más probable es que se integren la venta y la generación, dando la apariencia de un mercado competitivo. Sin

embargo, esto significará que el mercado mayorista de electricidad tendrá muy poca importancia, un sector de venta al por menor no podrá sobrevivir y las barreras de entrada para nuevos generadores serán altas.

El gobierno y el regulador predijeron que la regulación, sería independiente del gobierno y que decrecería a medida que los competidores tomaran el mercado. Los precios del monopolio se establecerían usando una simple fórmula incentivo (RPIX) y los mercados competitivos no necesitarían ninguna regulación especial.

La regulación británica se ha basado en la percepción de que el método británico permitió un proceso simple, efectivo e independiente, que los métodos tradicionales. Esto es erróneo por tres motivos. Primero, el principal cambio consistía en hacer que la generación de electricidad y su venta fueran mercados competitivos; Si se alcanzaba el éxito, ya no habría necesidad de una regulación de rutina sobre estas partes del negocio. Regular al resto de los monopolios sería más simple cualquiera que fuera el método que se usara. En la práctica, el regulador ha pasado gran parte de su tiempo regulando mercados aparentemente competitivos.

Segundo, la experiencia británica sugiere que la fórmula "incentivo" ( $RPI - X$ ) se convierte rápidamente en una regulación basada en la tasa de ganancia pero con un formato diferente. El proceso británico de regulación del monopolio se basa ahora explícitamente en la tasación de bienes, valuados de las necesidades de inversión y en la determinación de una tasa apropiada de ganancia para los bienes existentes y la nueva inversión, los mismos pasos de la regulación con base en una tasa de ganancia.

Tercero, el regulador nunca ha sido independiente del gobierno. El ministro de gobierno es quién lo designa, y la legislación establece que comparta sus poderes más importantes con ese ministro.

Están gestándose algunos cambios al sistema regulatorio:

- El regulador dejará de ser responsable por la representación del consumidor y las quejas, que deberán colocarse en un ente separado, como en el caso del gas.
- La tarea principal del regulador debe cambiar de “promover la competencia” a la de “proteger a los consumidores”.

En el cambio de propiedad, el gobierno tenía que tomar en cuenta, en un programa de privatización, que bienes nacionales estratégicos caerían en manos extranjeras y serían explotados para perjuicio de Gran Bretaña. Por ende, importantes compañías fueron privatizadas pero dejaban al gobierno una “acción de oro” (Golden Share). Esto permite al gobierno detener efectivamente las apropiaciones, aunque no las prohíbe del todo. En el sector eléctrico las acciones de oro de las compañías generadoras y de la NGC todavía existen, y en 1996 se usaron para rechazar una oferta de la US Suothem Co. Para apropiarse de la National Power. Sin embargo, para las REC, éstas expiró en marzo de 1995.

Dentro del lapso aproximado de un año de la expiración de la acción de oro, las 12 REC habían sido objeto de apropiaciones. Actualmente la mitad son propiedad de empresas de servicios públicos estadounidenses y las generadoras británicas también han sido activas licitadores.<sup>61</sup>

El atractivo de las RESC se basaba en sus antecedentes de altas ganancias, también se basaba en la percepción de que el regulador era muy débil como para imponer precios que serían difíciles de alcanzar. En 1995, la fórmula para el elemento principal del negocio de las REC, distribución que representa cerca del 90% de sus ganancias, había sido establecida para los siguientes cinco años en

---

<sup>61</sup>Cfr. Seminario Internacional. Impactos de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial. Estado, Desarrollo y Soberanía. Ciudad de México del 20 al 27 de septiembre de 1999 Pág. 30-31, 41-45



niveles que ya eran alcanzables. Los nuevos propietarios podrían obtener ganancias fáciles por cinco años y después retirarse del negocio.

El regulador forzó a las generadoras británicas, que estaban perdiendo segmentos del mercado de generación a causa del impacto de las plantas pertenecientes a las REC, a vender sus plantas y a incrementar la producción de energía proveniente de plantas nucleoelectricas (lo que representaba una oportunidad para reemplazar los negocios perdidos). Más aún, era una buena ocasión para adquirir un grupo de consumidores más o menos cautivo y así reducir el riesgo que enfrentaría cada vez más sí.

En 1996 el gobierno impidió que PowerGen y National Power intentaran apoderarse de unas REC. Sin embargo, permitió que una de ellas, la Eastern, se convirtiera en la generadora más importante y permitió que una gran compañía integrada escocesa, la Scottish Power, adquiriera una REC (Manweb). En 1998, la otra compañía integrada escocesa, Scottish Hydro, también había adquirido una REC (Southern Electric) y el gobierno, permitió que National Power y PowerGen se integraran. PowerGen había adquirido una REC, East Midlands Electric, y National Power habían comprado la parte minorista de Midlands Electric. Y EDEF compró London Electricity.

El gobierno laborista instauró, en 1997 un impuesto inesperado para recuperar algunas de las ganancias excesivas que las compañías de electricidad obtuvieron desde la privatización. El regulador comenzó aplicando fórmulas de precios. Con una nueva fórmula de distribución pagadera ese año. Las compañías de servicios públicos estadounidenses, sorprendidas por la severidad del régimen regulatorio vendieron las REC, East Medlands, Londen Electric y parte de Midlands.

El futuro de las propiedades de las compañías británicas de generación y transmisión de electricidad es incierto. Con National Power, PowerGen y NGC cada vez más activas fuera del Reino Unido y teniendo las dos generadoras un

dominio menor dentro del país, los motivos para retener la acción de oro parecen pocos y estas compañías podrían ser puestas en venta.

Los principales efectos en los precios tienen poco que ver con la introducción de la competencia: se deben a los bajos precios del gas y el carbón (40% menor en términos reales para el gas, más para el carbón) y el uso de CCGT. La seguridad del sistema no parece haber sido afectada adversamente y los servicios públicos son ahora más sensibles del cliente.

El modelo británico es un mito, en general se trata de la reestructuración y venta de las compañías nacionales a los licitadores internacionales, pero la introducción de la competencia, que era un elemento integral del sistema británico, en general no forma parte de las reformas. Implica una estructura desintegrada con libre competencia en generación de electricidad y ventas de servicios al por menor.

Las plantas termoeléctricas de ciclo combinado con combustión de gas son la única opción para la generación de electricidad. Los riesgos que ahora son inherentes al mercado de la generación se han reflejado en la tasa de ganancia real sobre el capital, por lo que ahora las compañías generadoras buscan nuevos proyectos con un valor real de hasta un 15%. Solo aquellas opciones de capital de bajo costo, con equipo cuyo costo y funcionamiento pueda ser garantizado, pueden ser consideradas. Esto se traduce en la combustión del gas CCGT o quizás CHP en pequeña escala, si están disponibles los adecuados socios industriales, la combustión del carbón en gran escala, la industria núcleo eléctrica y la hidroeléctrica son imposibles.

La ola de ofertas para la apropiación de las REC tomó por sorpresa al gobierno y las decisiones se hicieron sin meditar demasiado en problemas como el de la regulación, el poder monopólico y en la pérdida de control nacional que estos problemas implican.

Cabe mencionar que BE fue privatizada hace tan sólo seis años y que dicha compañía maneja ocho plantas eléctricas en el Reino Unido, así como operaciones nucleoelectricas en Estados Unidos. Sin duda alguna, el mes de agosto no fue particularmente bueno para BE al haberse hecho pública su crítica situación financiera y haber cerrado dos plantas en el Reino Unido: la primera en Dungeness, Kent fue cerrada por problemas de mantenimiento, mientras que el reactor en Torness, en East Lothian, fue cerrado por una falla técnica.

Después de la exitosa privatización de National Power y PowerGen, la compañía pública Nuclear Electric logró mejorar sus niveles de eficiencia y productividad, por lo que en mayo de 1995 el gobierno conservador bajo el liderazgo de John Major anunció que privatizaría las plantas nucleares más modernas. Fue así como el 15 de julio de 1996, dichas plantas fueron finalmente removidas del dominio estatal. En tan sólo un año, BE se había convertido ya en la planta generadora de electricidad más productiva del mundo, produciendo 80% de la electricidad de la que tenía capacidad de producir. No obstante, después de cinco años, la historia parece no haber resultado del todo exitosa.

A principios de 2001, se firmaron los Nuevos Acuerdos de Comercio Eléctrico (NETA, New Electricity Trading Agreements) como parte de una reforma a la industria eléctrica en Inglaterra y Gales, que tenían el objetivo de abrir este mercado a la competencia y reducir los costos domésticos, como sucedió después privatizar el gas en 1987. Los NETA crearon un mercado para la distribución eléctrica, permitiendo a los distribuidores (como London Electricity, TXU o British Gas) obtener el mejor precio de los generadores (que incluyen a proveedores como TXU o PowerGen, así como BE y AES, que no venden al público).

En resumen, la crisis en BE se debe en gran parte a las políticas seguidas por el gobierno laborista, con las reformas introducidas al mercado energético en 2001 bajo el nombre de NETA. Si bien este programa logró reducir en 25% los precios de la distribución eléctrica, también se ha convertido en una de las principales

causas de la inminente quiebra de BE. Al final, el precio de venta de la electricidad se estableció por debajo del costo al que BE podía producir en este país.

Los costos de la energía bajaron para los consumidores finales, en cuanto al aspecto ecológico fue muy bueno ya que en 1990 la energía con base en la combustión del carbón representaba más de 70% del mercado y para 1998 había caído hasta cerca de 40%, con esto las emisiones contaminantes se redujeron considerablemente, ayudando al medio ambiente. Los costos, la eficiencia en reducir costos y precios de las empresas son importantes, aunque estas se deban a la operación de generadoras nuevas de ciclo combinado, que reducen los costos, a la disminución del combustible y a los despidos que tuvieron lugar 5 años después de las reformas se había reducido la plantilla laboral a la mitad, más pérdida de prerrogativas laborales ya ganadas (flexibilización). La privatización inglesa es un mito, que no ha funcionado.

Este modelo pretendían implantarlo en México, por eso consideramos que una reforma al sector eléctrico de mexicano no debe estar basado en modelos que no han funcionado, y debe contener un trabajo interdisciplinario, en todas las ramas diversas del conocimiento, llegando a un consenso con todos los involucrados, para llegar a la mejor opción para México, para lograr una verdadera reforma eléctrica que conlleve beneficios para todo el futuro mediano e inmediato de la sociedad mexicana.

#### **4.1.2 El caso de California en los Estados Unidos, ligado a ENRÓN**

En 1932, gana la presidencia de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, ejerciendo una política económica denominada, "el nuevo trato", por la cual se opuso a los monopolios y en particular, se enfrentó a los de la industria eléctrica. Esto trajo como consecuencia que existieran distintas empresas privadas y estatales, controladas por cada Estado de la Unión Americana, ya que el sistema

de transmisión no esta interconectado entre sí, es decir, no es una sólo red de transmisión, como existe en México, sino son varias redes de transmisión.

En los años 1973 y 1979, tras las alzas del petróleo, y el surgimiento de los grupos ecologistas, causo crisis en el sistema eléctrico norteamericano<sup>62</sup>

La capacidad de adecuación de las instituciones estadounidenses, permitió la creación de la Ley Public Utility Regulating Policies Act, mejor conocida como PURPA, la cual fue aprobada en 1978 con el propósito de fomentar una mayor eficacia energética y facilitar la introducción de nuevas fuentes energéticas.<sup>63</sup>

Una década después, se aprobó en el Congreso Norteamericano, una nueva legislación, en la materia, la cual contenía disposiciones sobre introducción de la competencia en la generación de energía eléctrica, acceso de terceros a las redes de trasmisión, producción de combustible, conservación y uso eficiente de la energía e investigación y desarrollo en el campo de la energía.

Cabe mencionar, que la existencia de múltiples leyes que regulan la actividad del sector energético, tales como la Ley Federal de Energía y la Ley de Energía Atómica, asimismo, se aprobó la Ley de Organización del Departamento de Energía, que estructura orgánicamente al Departamento de Energía de los Estados Unidos, además dicho cuerpo legal crea la Comisión Federal de Regulación de Energía cuya función consiste en la investigación en materia de energía, así la emisión de licencias y permisos de construcción relacionados con la materia. Es importante señalar, que el Departamento de Organización de Energía permite a los Estados de la Unión Americana, el establecimiento de un Consejo de Energía Regional, a grosso modo, ésta es la estructura básica sobre la que descansa el sector eléctrico en los Estados Unidos de América.

---

<sup>62</sup> Cfr. CAMPOS Aragón, Leticia (COORDINADORA). Pág. 31-32.

<sup>63</sup> Cfr. La Función del Banco Mundial en el Sector en el Sector de la Electricidad, "Políticas para efectuar una reforma institucional regulatoria y financiera eficaz". Editorial Banco Mundial. Estados Unidos. 1993. p. 51.

En 1996 California fue uno de los primeros Estados en poner en marcha la desregulación, el servicio era suministrado por tres empresas privadas: la Pacific Gas & Electric, la Southern California Edison y la San Diego Gas & Electric Company. Dichas empresas se encontraban bajo la vigilancia de la Comisión de Compañías Públicas del Estado de California, así como de la Comisión Federal para la Regulación de la Energía. Para el año 2000 los efectos de la crisis financiera de las empresas eléctricas, el aumento de la demanda y reducción de la oferta, impulsó los precios a niveles históricos, lo que condujo a que la Pacific Gas & Electric, la Southern California Edison y ENRON se declararan en bancarota, lo que obligó al estado a realizar apagones durante el verano del año 2001, ENRÓN fue señalada como culpable de dicha crisis.

En California el precio por la privatización y desregulación fue de 71 mil millones de dólares, que fue costado por los usuarios. En vez de competir entre ellas, empezaron a colaborar para manipular los precios artificialmente. Manejaron y redujeron la oferta de la energía para dar la pantalla de que era escasa y, de esa forma, justificaron un aumento en los precios. La crisis eléctrica de California, es un claro ejemplo de lo que ocurre con los mercados no regulados de energía. La cuenta de electricidad en ese estado aumentó de 8 mil millones de dólares en 1999 a 28 mil millones en 2000 y llegó a casi 50 mil millones en 2001, incremento que sólo puede explicarse por la operación de un cártel de la electricidad y el fracaso inevitable de la desregulación.

ENRON está involucrada en la crisis de California tras empezar a vender y comprar electricidad. Cada vez que realizaba una transacción de venta subía los precios y cuando se trataba de comprar presionaba para que bajaran; esta manipulación, tiene sus raíces estructurales en la desregulación y el control de la industria por un pequeño grupo de empresas privadas que, a raíz de la concentración monopólica, puede hacer lo que les dé la gana, sin que el gobierno tenga instrumentos para investigar, revisar y limitar sus actividades económicas.

El súbito corte en el servicio eléctrico en seis estados del noreste y medio oeste de los Estados Unidos y Canadá la tarde del 14 de agosto fue algo inesperado para los casi 50 millones de personas afectadas, por años hubo advertencias sobre la fragilidad del sistema norteamericano de transmisión. La política de desregular la industria eléctrica, en marcha desde 1992, convirtió a la ya decrépita infraestructura en una inminente catástrofe. Los que pensaron que sólo el desregulado y devastado sistema de California era vulnerable al desplome, sufrieron un duro despertar.

El dejarle la generación y distribución eléctrica al "libre mercado", motivado por la codicia, sobrecargó el sistema existente de transmisión, pues los productores los usaban de formas para las que no fue hecho, en orden de aumentar sus ganancias, y obstaculizó la inversión en su mejoramiento y modernización en una industria ya subcapitalizada.

También sabemos que no fue una sobrecarga en el sistema de transmisión debida a un aumento en la demanda, pues sólo 75% de la capacidad de generación de la región estaba en funcionamiento en ese momento. Lo cierto es que, en tanto no cambie la política energética, peligrará el sistema.

El 15 de agosto los expertos del Consejo de Fiabilidad del Servicio Eléctrico de Norteamérica (NERC), informaron a la prensa que el problema inició en el sistema de transmisión conocido como el Circuito de los Grandes Lagos, que rodea a los lagos Erie y Ontario, y conecta el área rural del estado de Nueva York, Ohio, Detroit, Ontario, y de vuelta a Nueva York. La red del área rural de Nueva York se conecta luego con la propia ciudad de Nueva York y sus alrededores. En nueve segundos una desestabilización en ese circuito de transmisión se propagó por la Conexión Oriental multiestatal, lo que provocó que más de una docena de plantas nucleares de Canadá y los EU, y más de 80 plantas convencionales, se apagaran de forma automática.

En total, en el apagón se perdieron más de 61.000 MW. Casi 10% del total de toda la región al este del río Misisipi. El apagón afectó a 50 millones de personas, la mayor parte del Estado de Nueva York, Nueva Inglaterra, Ohio y Michigan, y el centro de Canadá.

En conclusión, es en Estados Unidos, donde tienen serios problemas en su industria eléctrica, debido al uso intensivo por los niveles de consumo de la sociedad norteamericana, en donde, California, Estado que debido a la actuación de las corporaciones privadas, parece ahora "un país tercermundista", con altas tarifas, desabasto de energía y apagones, racionalización de energía, especulación en el suministro eléctrico; No han invertido en nuevas redes ni dado el mantenimiento en su sistema de transmisión; Este país trata de resolver sus problemas energéticos, generando la electricidad en territorio de sus vecinos, de esta manera no contaminara su suelo, agua, territorio, y gracias a los convenios comerciales firmados no-paga nada por la transportación de la energía a su territorio, ya que las empresas que se están instalando en la frontera de nuestro país son norteamericanas, contaminaran nuestro territorio, usaran nuestros recursos, todo esto para resolver sus problemas energéticos.

#### **4.1.3 Lo acontecido en América Latina principalmente Argentina y Perú**

El origen de la industria eléctrica en Argentina se remonta hacia 1877, donde la tendencia era la concentración de los servicios bajo el dominio de unas pocas empresas, integradas inicialmente por concesionarias privadas, esto se mantuvo hasta 1960, posteriormente se fue acrecentando la participación del Estado, desplazando los organismos Estatales casi totalmente a los entes privados. A poco de asumir el gobierno Menem, impulsa el proceso de privatización. Ahora la energía eléctrica que es de 22, 114 MW, instalada, el 81% está en manos privadas, y el 19% está en el sector público.



El marco regulatorio para la privatización eléctrica en Argentina se instauró en 1992, mediante la ley Nacional No. 24065 la cual enuncia una serie de objetivos como: Proteger los derechos de los usuarios, promover la competitividad de los mercados y alentar inversiones privadas para el suministro a largo plazo, así como regular las actividades de transporte y distribución asegurando tarifas razonables.

En dicho país se hizo una desarticulación del sistema eléctrico nacional que estaba integrado por 8 empresas y donde dos llevaban la energía y la distribuían al 55% de la población, con una estructura integrada. Generación, transmisión y distribución, como anteriormente se dijo es un monopolio natural. Se separó dicho monopolio bajo el supuesto de generar competencia, en la práctica se creó un oligopolio privado.

Una de las formas que utilizaron para la privatización es la concesión. El mecanismo consiste en que el Estado sigue siendo el propietario de los bienes y el responsable del servicio, pero bajo este contrato cede el dominio, operación y el control del negocio a los privados.

Ahora existe una gran monopolización vertical y horizontal en la rama energética, donde los productores, transportistas y distribuidores de energía primaria (gas y petróleo) son en muchos casos generadores, transportistas y distribuidores de electricidad y se encuentran unidos bajo poderosos grupos nacionales y extranjeros que toman inservible ese mecanismo legal antimonopolio.

A fines de esta década el precio mayorista de la electricidad que había subido en la hiperinflación bajo sustancialmente y la demanda antes insatisfecha fue cubierta por la creciente oferta, gracias a una inversión en generación de más de 4 mil millones de dólares en potencia agregada. En transmisión y distribución, los particulares se sirvieron de lo que dejó el estado y en febrero de 1999 la falta de inversión en la Distribuidora EDESUR S.A. dejó a casi la mitad de Buenos Aires

sin luz por once días, debido a la obsolescencia de las redes y ausencia de controles de parte del ente regulador.

Las consecuencias de la privatización que no sólo la sufrió el sector energético son:

- Desempleo, los desocupados del sector estatal sumaron 280 mil, 30 mil de ellos provenientes de la industria eléctrica.
- Área laboral: se reglamentó el derecho de huelga, el contrato por tiempo determinado, desapareciendo la estabilidad en el empleo, flexibilización laboral (multifunción de acuerdo a las necesidades del empleador), disminución de la indemnización, horario fraccionado, jornadas más largas, congelando y disminuyendo los salarios.
- Deuda externa: en 1975 era de 7, 800 millones de dólares para el 2002 era de 170, 000 millones de dólares
- El PIB per cápita es un 23% más bajo que en 1977
- La pobreza aumenta de 7% a un 53%

Tras la devaluación económica del 2002, por la crisis que hasta la fecha tienen en ese país sudamericano, en donde el FMI y el BM los dejaron solos, al no tener intereses de por medio; Las empresas de electricidad mantienen en jaque al Gobierno Argentino, con el argumento de que suben las tarifas o el gobierno tendrá que subsidiar lo que han perdido por la devaluación del dólar, ya que dolarizaron su economía.

Argentina es el claro ejemplo de que las privatizaciones no han funcionado, las bondades de los mercados energéticos no existen, ocasionando un verdadero caos en la economía, empobrecimiento de su población, en donde el Estado ha perdido el control y propiedad de las empresas eléctricas, y éstas, con el apoyo de los países de origen presionan fuertemente al gobierno, que se ve impotente de

hacer cualquier cambio, tras la fuerza de las empresas y las potencias mundiales tras ellas.

En Perú.- Fue en la década de los 70 cuando bajo el gobierno militar de Velasco Alvarado se crea Electroperú; antes de esto, la generación era de 1,930 MW, tan sólo el 15% de la población contaba con el servicio eléctrico, para 1982 la capacidad instalada era de 4,000 MW, con un 42% de cobertura de la población. Tras las crisis económicas de los 80, por el pago de deuda externa, ocasionó fuertes recortes al presupuesto en el sector eléctrico peruano.<sup>64</sup>

Con la llegada del Presidente Alberto Fujimori, se llevó una política de Estado para fomentar la desregulación, estructurar y privatizar las empresas públicas, privatizándose cerca de 70 empresas, incluyendo el sector eléctrico. Por lo cual se adoptaron las siguientes medidas, aprobándose modificaciones y nuevas leyes que son:

Los objetivos de la privatización en el sector eléctrico peruano en 1991 fueron:

- Incrementar la inversión nacional y extranjera
- Dinamizar y promover la introducción de moderna tecnología.
- Aumentar y mejorar la calidad del empleo.
- Tarifas y precios más bajos.
- Propiciar la libre competencia, igualdad ante la Ley y extender el acceso a los servicios esenciales.
- Mejorar la eficiencia en la administración de las empresas
- Incrementar la recaudación fiscal al generar una mayor producción y actividad económica en las empresas privadas.
- Reducir el déficit fiscal ocasionado por la pérdida que generaban algunas de las empresas públicas.

---

<sup>64</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Ortiz Aura Wendy. Análisis jurídico de la Propuesta de Reforma de los Artículo 27 y 28 Constitucionales en Materia Eléctrica. Tesis Profesional. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. UNAM. México, 2001. p. 92.

- Maximizar los ingresos del Estado a través de la venta y/o concesión de su patrimonio empresarial, e incrementar los programas sociales.

El marco legal para las privatizaciones en el Perú:

1. Ley. 757 (11/08/1991).- Crecimiento de la Inversión Privada en todos los sectores de la economía.
2. Ley 674 (27/09/1991).- Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado. Señala los primeros lineamientos del plan privatizador. Crea la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI).
3. Ley 26120 (28/12/1992).- Disponiendo medidas para la reestructuración económica y financiera de las empresas.
  - a. Entre ellas:
  - b. El Estado asumió las deudas de los organismos públicos.
  - c. La reestructuración legal y administrativa.
  - d. La racionalización del personal que incluyó disposiciones inconstitucionales para el cese masivo del personal con o sin incentivos.

En esta privatización se promovió la desintegración vertical de las empresas en este ramo, separando cada una de estas etapas; generación, transmisión, distribución y comercialización, quedando prohibido a los agentes sectoriales la participación simultánea en más de una actividad.

El dos de mayo de 1992, se empieza la privatización del sector eléctrico; Se incluye a las empresas Electroperú y Electroliza, creándose el Comité Especial de Privatización (CEPRI-ELECTROPERÚ y CEPRI-ELECTROLIMA); Para el 2 de junio de ese año. Se ratifica el acuerdo COPRI, que incluía a las Empresas Regionales de electricidad. Promoviéndose la separación de Electrolima y Electroperú, que entregó las líneas de transmisión y subestaciones eléctricas de

los Sistemas Eléctricos del Norte y del Sur con las que se formó ETECEN Y ETESER.

Con la Ley 25844 de 19/11/1992. Ley de Concesiones Eléctricas.

- Separa las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización buscando fomentar la competencia.
- Señala nuevo método de tarifas sobre la base de criterios de eficiencia (los precios se calculan sobre la base de un sistema modelo eficiente).
- Crea el Comité de Operación Económica del Sistema (COES) representado por las generadoras determina el orden del despacho de energía.
- La Dirección General de Electricidad pasó a encargarse de las autorizaciones y concesiones para la operación en el sector eléctrico.

El daño financiero a la economía Peruana fue brutal; Electroperú asumió la deuda externa de todas las empresas vendidas, por 68 millones de dólares, con lo cual se entregaron empresas saneadas a los nuevos actores.

- En el mercado secundario, a inicios del Fujirismo, la cotización de los papeles de deuda externa peruanos llegaba hasta menos del 10% del valor nominal. En 1994, se dispuso que una parte de las empresas públicas en los procesos de privatización podía ser pagada con papeles de deuda. El valor de los papeles de deuda se multiplicó, beneficiando a los especuladores. Para la adquisición de EDEGEL se utilizaron 100 millones de papeles de deuda.
- El anticonstitucional decreto supremo 120-94-EF, las empresas distribuidoras de electricidad de Lima, EDELNOR Y Luz del Sur, Dejaron de pagar impuestos por 314 millones de soles (1994 Y 1999) por la aplicación

del Decreto. Este permitió a empresas que se fusionaran o escindieran, revaluar activos y depreciarlos por segunda vez para fines tributarios.

- La Ley 22591 crea al FONAVI como contribución obligatoria, para solventar necesidades de vivienda. Uno de los objetivos de la privatización fue que la inversión para electrificación debía provenir de los nuevos operadores sin embargo la captación del dinero provino del FONAVI. La Ley 26969 permitió que las concesionarias no retornaran el dinero del FONAVI, afectando el fondo constituido por contribuciones de miles de trabajadores y pobladores, el resultado es que los pagos efectuados no cubrían ni el 35% de lo invertido por el FONAVI, en el otorgamiento de préstamos; habiéndose ocasionado la pérdida de 69 859, 000 dólares.

- En el entorno laboral tras todas las privatizaciones del sector público se despidieron a casi 120, 000 trabajadores de los cuales sólo el 36% fue nuevamente adsorbido y sus condiciones laborales cambiaron en perjuicio de los trabajadores. También por esta causa el Estado, bajo la recaudación del impuesto sobre la renta, teniendo el Estado un perjuicio en su recaudación.

- En cuanto a los costos de la energía en la tarifa residencial: era en 1991 3,61 en 1997 sube a 11,52 es decir subió en 286%. En el año 2001 el costo se estabiliza a 10,0; mientras la tarifa comercial: en 1991 el costo era de 4,71; en 1997 el costo era 8, 45 es decir, subió un 172%. En el año 2001 su costo se estabiliza a 7,7 soles. Teniendo una alza importante perjudicando a los usuarios residenciales y beneficiando a las empresas.<sup>65</sup>

El impacto inicial de la reforma debemos analizarlo en dos perspectivas, porque se puede decir, que con la privatización existe un aumento en la distribución de energía eléctrica en el país, empero, la ausencia de mecanismos que impidieran la creación de concentraciones, provocó un abuso de poder de las empresas

---

<sup>65</sup> Cfr. Foro Internacional. "La Privatización Eléctrica en América", los días 21, 22 y 23 de octubre del 2002 en la ciudad de México, DF. SME. Pág.15-31.

particulares al marcar ellos los límites de sus tarifas, por ende, el perjudicado en última instancia fue el consumidor final.

Además con el advenimiento de estas empresas privadas se produjeron una serie de despidos masivos, toda vez, que la nueva política empresarial chocaba con los intereses de los trabajadores agremiados. Aunado a que las acciones de las empresas privatizadas fueron compradas por capital extranjero.

Esta reforma en su sector eléctrico es resultado de una política de Estado, que consistió en la venta del mayor número posible de empresas estatales, con el fin de allegarse recursos. Es indudable que fue un proceso hecho a la ligera, sin ningún sustento y sin ningún soporte técnico, lo que provoca que existan repercusiones inmediatas y mediatas en la sociedad peruana, que utiliza día con día el servicio eléctrico. Al establecer un proceso de reforma al sector eléctrico sin ningún estudio integral previo como resultado de una política de Estado de privatización de empresas Estatales, con el fin de allegarse recursos y sanear otros ámbitos de la economía, implica un perjuicio no sólo para el sector eléctrico sino para toda la sociedad, perjudicando un patrimonio nacional en aras de una mala política de Estado.

#### 4.2 En México

Al conjunto de ideas políticas y económicas, que prevalecen hoy día entre los Estados, se denomina **neoliberalismo**, a su vez la ideología política y económica para la integración de los mercados mundiales, se llama **globalización**, esta pretende la apertura económica, mediante una vía, los países pequeños deben abrir sus economías a los países más grandes y poderosos. Subsecuentemente todo el sector energético de Latino América esta bajo un ataque organizado por las multinacionales; Encabezadas por el BM, FMI, y el grupo de los 7 (G7). En México la industria eléctrica no es la excepción, y se esta llevando a cabo la

privatización de este sector bajo el otorgamiento de concesiones para la construcción de plantas nuevas en la generación.

Al margen de la propuesta del Presidente Vicente Fox de promover una reforma eléctrica, su gobierno se comprometió con 14 transnacionales para operar la generación de electricidad en México. Esto se suma a la construcción de 18 nuevas centrales generadoras de electricidad por parte de transnacionales, con recursos respaldados por el gobierno federal. Más allá de la respuesta que dé el Congreso, en lo que va de esta gestión entregó ya 30% de la electricidad a los extranjeros, mediante el esquema de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (Pidiregas). Por lo que, 30% de la electricidad que consume el país se genera en plantas del sector privado, mediante permisos anticonstitucionales, vía Pidiregas. Los Pidiregas, surgieron en 1997 ante la astringencia presupuestaria del gobierno, son proyectos en los que la iniciativa privada participa a través del financiamiento de las obras de infraestructura y que el gobierno, supuestamente, deberá reintegrar el saldo invertido en un plazo hasta de 25 años. Desde 1994 hasta la fecha, la CRE ha otorgado 216 permisos para generación eléctrica por los particulares. Así, bajo diferentes modalidades, empresarios privados cuentan con autorización para producir dos mil 158 MW mediante cogeneración; otros seis mil 310 MW en autoabastecimiento, en los que se incluye a PEMEX, y nueve mil 277 MW mediante productores independientes de energía, que corresponden a empresas transnacionales.

Al término de esta administración se agregarán otros dos mil 859 MW, lo que implica un incremento de 44.5%. Además, se han autorizado siete permisos de importación de electricidad, por una capacidad de 41 MW. A ello se suman seis permisos para su venta fuera del territorio nacional. Para ello, en la primavera de 2001 se conformó el denominado Grupo de Trabajo de Energía (GTE) para América del Norte, cuyos propósitos son promover el comercio energético y la



interconexión entre los tres países que integran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El alcance de las discusiones del GTE incluye un amplio espectro del desarrollo energético, como la producción, el transporte, la transmisión, la distribución y el consumo de electricidad en América del Norte. La capacidad de generación de las 18 nuevas centrales eléctricas, algunas de las cuales entraron en operación desde finales del 2000, suman seis mil 418 MV, lo que representa 15.2% de poco más de 40 mil MW que son la capacidad de generación con la que cuenta actualmente la CFE. La inversión que han comprometido las empresas extranjeras en lo que va del sexenio es por cuatro mil 459 millones de dólares, respaldada por el gobierno federal, quien asume el riesgo mediante los PIDIREGAS.

Las transnacionales beneficiadas por la generación privada de energía eléctrica, cuyas inversiones fueron pactadas mediante "licitaciones", son: ENRON, Iberdrola, Mitsubishi, Unión Fenosa y Alstom, para quienes la reforma del sector es irrelevante. El gobierno de Vicente Fox, mediante convenios de licitación, les ha dado entrada formal, sin problemas de regulación, sin el establecimiento de requisitos de inversión e incluso violando la Constitución.

Los informes de la CFE, indican que los recursos canalizados a la construcción de esas centrales suman dos mil 703 millones de dólares, por medio de PIDIREGAS, y cuya capacidad de generación deberá ser de tres mil 940 MV. De las centrales inauguradas durante la administración del presidente Fox destacan las ubicadas en la frontera norte, porque permitirían en un futuro próximo interconexiones con Estados Unidos.<sup>66</sup>

La historia de la privatización ya tiene una década. Un estudio elaborado por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, creada en 1994

---

<sup>66</sup> Cfr. Sistematización de Gustavo Castro (CIEPAC [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)), con base en información de la Comisión Federal de electricidad (CFE); Secretaría de Energía y Comisión Reguladora de Energía.

dentro del marco del TLC precisa que antes de 1992 había 3 mil 47 MV de capacidad instalada "que se podía considerar privada", ya que pertenecía a PEMEX y a algunos generadores privados que habían invertido mil 890 millones de dólares que cubrían estrictamente sus propias necesidades.

En 1993, con la creación de la CRE y su conjunto de normas, con crecimiento promedio anual de 4.1%, se incrementó la capacidad instalada hasta llegar a 4 mil 350 MV en 2000. Durante el periodo, el flujo de inversión creció a ritmo anual de 3.3% y sumó 2 mil 461 millones de dólares. Sin embargo, un estudio, publicado en junio de 2003, anota que el "2000 puede considerarse un punto de inflexión en cuanto al ritmo al que crecerían la capacidad y la inversión (privada) en los siguientes cinco años, es decir, hasta 2005, ya que, según proyecciones de la CRE basadas en los permisos autorizados, tanto la capacidad instalada como los flujos de capital crecerán a un ritmo anual de 32.5%".

"La inversión extranjera directa en el sector de generación de electricidad ha crecido de manera constante en los pasados ocho años", pero en particular a partir del 2000. La meta general de alcanzar más de 32 mil MW en capacidad adicional durante este decenio, de los cuales 90% sería privada, parece factible". Además, puntualizaba que a corto plazo "las empresas públicas de generación concentrarán sus esfuerzos en satisfacer la demanda interna "y prácticamente se retirarán del nicho de mercado de exportación, lo que permitirá acceso libre al sector privado. En este momento, la cuarta parte de las adiciones privadas confirmadas a la capacidad de generación del país hasta 2005 está orientada al mercado de exportación ubicado en el área del sur de California. Parece existir, por tanto, una relación directa entre la IED (Inversión Extranjera Directa) y las exportaciones de electricidad. Esta relación y sin embargo, es independiente de las exportaciones planeadas oficialmente, en la medida en que la CFE no se embarcará en ninguna empresa mayor en el nicho del mercado de exportación".

**Permisos de producción independiente.** Hasta marzo de 2003 la CRE han otorgado 17 permisos de producción independiente que suman 7,092 MW (véase la tabla 1) y representa el 19% del parque de generación de la CFE. Hasta diciembre 2002 habían entrado en operación 8 centrales que totalizaban 3,495 MW. El resto se encontraba en construcción 3,597 MW.<sup>67</sup>

Tabla 1

**PERMISOS VIGENTES DE PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE**

Núm.	PERMISIONARIO	Fecha de otorgamiento	Capacidad (MW)	Energía (GWh/Año)	Inversión (Miles de dólares)	Compañía
1	IBERDROLA ENERGIA LA LAGUNA	26/09/02	518	3704	285	Iberdrola
2	CENTRAL VALLE HERMOSO.	22/04/02	547	3700	273	EDF
3	CENTRAL LOMAS DE REAL	16/08/01	541	3,780	270	EDF
4	TRANSALTA CHIHUAHUA	27/04/01	318	2,174	143	Transalta
5	IBERDROLA ENERGIA ALTAMIRA	14/02/01	1,154	7,797	462	Iberdrola
6	FUERZA Y ENERGÍA DE TUXPAN	15/12/00	1.120	7,363	560	Unión Fenosa
7	ENERGIA AZTECA X.	07/08/00	597	4,850	262	Intergen
8	FUERZA Y ENERGIA DE NACO-NOGALES	14/ 07/00	339	1,920	136	Unión Fenosa
9	ELECTRICIDAD AGUILA DE ALTAMIRA	28/04/00	565	3,632	254	Mitsubishi
10	TRANSALTA CAMPECHE	06/04/00	275	2,103	130	Transalta
11	IBERDROLA ENERGÍA MONTERREY	08/10/99	570	3,685	256	Iberdrola
12	ELECTRICIDAD AGUILA DE TUXPAN	25/06/99	536	3,707	240	Mitsubishi
13	ENERGÍA AZTECA VIII	02/06/99	597	4,399	245	Intergen
14	CENTRAL SALTILLO	18/03/99	248	1,650	120	EDF
15	CENTRAL ANAHUAC	16/12/98	569	3,700	360	EDF
16	FUERZA Y ENERGIA DE HERMOSILLO	23/11/98	253	1,800	180	Unión Fenosa
17	AES MERIDA III	19/02/97	532	3,400	213	AES
	<b>T O T A L</b>		<b>7,092</b>	<b>55,960</b>	<b>3,015</b>	

Notas. La capacidad del permiso es inferior a la capacidad de la central  
Fuente: con cifras y datos de la CRE.

<sup>67</sup> datos sacados de la denuncia del Senador Manuel Bartlet Díaz, ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Todos los permisionarios son filiales de empresas extranjeras. Iberdrola y Unión Fenosa cuentan con permisos por 2,242 y 1,712 MW, respectivamente. Lo anterior significa que el capital español controla el 43% de la producción independiente en México. Por su parte, EDF es propietaria de 4 centrales que suman 1,905 MW y representan 20.5% de la capacidad construida bajo esa figura. Firmas canadienses (6%), estadounidenses (19%) y una japonesa (12%) se reparten el resto. Es importante señalar que en ninguna de las centrales construidas bajo esta modalidad hay inversión mexicana.

De acuerdo con el *Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico, POISE 2002-2011*, el sector privado cubriría el 69% de los requerimientos totales de inversión en el sector eléctrico nacional, incluyendo generación, transmisión y distribución. Sin embargo, la participación del sector privado en las inversiones que se requieren para expandir el parque de generación será mucho más importante, alcanzará el 99% (véase la tabla 2). De continuar la tendencia al año 2011 el sistema eléctrico nacional tendrá instalados 63,214 MW, de los cuales más de la mitad estarán en manos de empresas extranjeras operando bajo la figura de productor independiente. Ese programa de obras e inversiones viola los objetivos de la ley vigente y desde luego la Constitución de la República.

Tabla 2 REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN EN EL SISTEMA DE CFE EN 2002-2011 <sup>1/</sup> (millones de pesos de 2002)					
Actividad	Inversión privada <sup>2</sup>		CFE, inversión presupuestaria <sup>3</sup>		Inversión total
Generación	229,019	99%	1,707	1%	230,726
Transmisión	73,122	56%	57,160	44%	130,282
Distribución	29,197	27%	77,773	73%	106,970
Mantenimiento <sup>4</sup>	55,598	65%	30,374	35%	85,972
Otras	-	-	8,994	100%	8,994
Total	386,936	69 %	176,008	31%	562,944

Notas. 1. Incluyendo contingencias. 2. Esquemas Obras Pública Financiada (OPF), y Productor Independiente de Energía (PIE). 3. Recursos propios de la CFE 4. Incluye

21,768 millones de pesos por mantenimiento de las centrales de los productores independientes de energía.

Fuente: CFE, Poise 2002.

Expandir el servicio público con base en productores independientes lleva a la extinción del parque de centrales de la CFE y LyFC. En breve tiempo ya no habrá generación pública para servicio público; este reposará fundamentalmente en la electricidad que los organismos públicos compran a los particulares. Ese derrotero atenta contra el servicio público porque propicia la extinción de una actividad que es parte integral del mismo: La generación para servicio público.

La Ley establece que la Secretaría de Energía determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema; así mismo, señala que si dicha planeación requiere la construcción de nuevas centrales, dicha dependencia determinará con base en criterios comparativos de costos si la instalación será ejecutada por la CFE o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria. Es claro que los criterios que utilizan las autoridades sectoriales son erróneos pues sistemáticamente se deja a los particulares la construcción de las centrales más baratas (ciclos combinados) y a la CFE la construcción de las centrales más caras (hidroeléctricas, turbinas de gas en ciclo abierto).

Adicionalmente, se debe mencionar que el costo de capital de los proyectos realizados bajo la figura productor independiente resulta más oneroso para la CFE que si los financia directamente en el exterior, lo cual viola el texto expreso de la ley. De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de la CFE al Senado de la República, a la cual ya se hizo referencia, el costo unitario medio al que la CFE adquirió electricidad de los productores independientes durante 2002 fue de 3.05 centavos de dólar por KWH. Los cargos variables (de combustible y mantenimiento) totalizaron 2.12 centavos de dólar por KWH, en tanto que los cargos fijos (de amortización de la inversión) sumaron 0.93 centavos de dólar por KWH. Este costo de la inversión repercutido en la energía entregada,

es el resultado directo de un costo unitario de inversión para plantas de ciclo combinado de 500 dólares por KW, un período de amortización de 25 años, una tasa de descuento de 12% anual,<sup>68</sup> y un factor de planta de 80%.

Actualmente CFE puede conseguir créditos internacionales a tasas que no deben superar 7% anual. De esta manera sería factible que esta paraestatal pudiera financiar las plantas generadoras de ciclo combinado, para amortizarse en períodos de 12 años.<sup>69</sup> Con este esquema a CFE le costaría el mismo precio unitario, de 0.93 centavos de dólar por KWH generado, que actualmente está pagando a los productores independientes, pero se reduciría el período de amortización a la mitad y las plantas generadoras serían propiedad de la Nación.<sup>70</sup>

Por otro lado, el POISE 200-2011 está excedido en no menos de dos años. Dicho programa supone un crecimiento de la demanda de 5.5% en promedio durante el periodo prospectivo. Sin embargo, en 2001 y 2002 aumentó en sólo 1.2% y 1.9% respectivamente. En esas condiciones continuar licitando centrales bajo la figura "productor independiente", resulta en una importante sobre inversión por sobre capacidad construida que presiona las tarifas, los subsidios y la deuda del organismo público. **Finalmente, es ilegal incluir las necesidades de mantenimiento de los productores independientes dentro de los requerimientos de inversión para servicio público, porque se trata de centrales privadas que la ley las considera ajenas al servicio público.**

**Permisos de autoabastecimiento** Bajo la figura de "autoabastecimiento" se han otorgado 162 permisos, de los cuales **158** siguen vigentes implicando una capacidad de 6,311 MW, equivalente a 17% del parque de generación que posee

<sup>68</sup> Cabría aclarar que actualmente para los proyectos de producción independiente, el Gobierno Mexicano se constituye en aval.

<sup>69</sup> El factor de recuperación en un período de 12 años y una tasa de 7% de descuento anual, es igual que a 25 años y con un 12% de descuento.

<sup>70</sup> Es también conveniente mencionar que CFE tiene mayor capacidad que los productores independientes, para negociar mejores precios del gas natural ante PEMEX y ante países exportadores extranjeros. Es por tanto también seguro que CFE podría obtener menores costos de combustible que los que le están repercutiendo los productores independientes.

la CFE. Para verificar su apego al marco jurídico vigente se analizaron los últimos 60 permisos que ha concedido la CRE, los cuales corresponden al periodo comprendido entre septiembre de 1999 y marzo de 2003. Dicha revisión permitió comprobar la existencia de un comercio ilegal de electricidad simulando sociedades de autoabastecimiento. En efecto, 13 de los permisos otorgados, a reserva de analizar todos, dan cobertura a negocios de generación y venta de energía eléctrica, que conforman un servicio público paralelo contrario a la Ley. De dichos permisos se extraen las conclusiones siguientes:

- Los titulares de los permisos son empresas especializadas en la generación de electricidad. Algunas detentan más de un permiso de autoabastecimiento. Algunas disponen de más de una central. Casi ninguna aparece como consumidor de la electricidad generada. Son empresas que se dedican a generar grandes cantidades de electricidad para que otros la consuman. Su finalidad no es el autoconsumo sino el negocio eléctrico. La recuperación de la inversión no se efectúa con el ahorro en la factura eléctrica sino con el pago que le hacen los supuestos socios por la electricidad suministrada.
- Sólo en un caso el permisionario es un establecimiento industrial que usará la mayor parte de la electricidad para abastecer sus instalaciones. En los otros doce casos el titular del permiso consume muy poco y la inmensa mayoría de la electricidad generada es vendida a los otros socios simulando autoabasto.
- Algunas de las nuevas empresas eléctricas (la Provedora de Electricidad de Occidente y la Mexicana de Electrogenación) se especializan en la generación hidroeléctrica para abastecer municipios. Sin embargo, el recurso hidráulico está reservado a la Nación y cabe destacar que los municipios no son entidades privadas sino públicas, cuya función es el servicio público. No pueden ser considerados autoabastecedores en los términos de la ley. Ni son socios reales.

- Algunos de los permisionarios (Proveedora Nacional de Electricidad S.A. de C.V., Proveedora de Electricidad de Occidente, Mexicana de Electrogenación, S.A de C.V.) abastecen a otras sociedades de autoabastecimiento. Esto significa que mediante la creación de sociedades de autoabastecimiento que abastecieran a su vez a otras sociedades de autoabastecimiento se podrían incluir como autoabastecedores a la mayoría de los usuarios de CFE y LyFC incluyendo los del sector residencial. Es un fraude a la ley. Los autogeneradores no pueden vender electricidad pues ello sería servicio público. La ley sólo permite vender excedentes a la CFE en proporciones limitadas, auténticos excedentes, de acuerdo a la sentencia de la SCJN.

- La forma en que están estructurados los proyectos examinados contradicen los señalamientos del artículo 36, fracción I, inciso a), de la LSPEE, que considera que cuando existan varios solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una misma central eléctrica, éstos tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para la satisfacción del conjunto de las necesidades de sus socios. La copropiedad produce un vínculo que implica una relación directa y proporcional entre todos los participantes en el proyecto. Al constituirse los promotores de los proyectos en los “socios mayoritarios” de las centrales, se rompe la proporcionalidad entre derechos y obligaciones con los consumidores, dando lugar a una relación mercantil de compraventa. La ley establece que dicha relación comercial sólo puede establecerse con la CFE. En suma, los propietarios de las centrales simulan ser “socios mayoritarios” y realizan un servicio público, no una asociación auténtica de autoconsumo.

- En más de la mitad de los permisos la capacidad de la central aprobada en el permiso excede por mucho la demanda máxima de los socios iniciales, en un caso en más de 60 veces. Esos permisos desvirtúan la naturaleza jurídica del autoabastecimiento. En la sentencia de la SCJN se establece que el objetivo legal de esta figura es que su producción de



electricidad debe ser dirigida a sus necesidades de consumo, y si la Ley admite que pueden existir excedentes, lo admite como una excepción a la regla de destino al exclusivo autoconsumo. Así mismo, se subraya que serían inconcebibles proyectos de autoabastecimiento cuyas capacidades rebasen notoriamente las necesidades de autoconsumo, ya que la finalidad del autoabastecimiento es la satisfacción de las necesidades de consumo individualmente consideradas.

- Algunos socios (clientes) participan en varias de las sociedades de autoabastecimiento, es decir, tiene varios proveedores de electricidad, lo cual conforma un mercado eléctrico que no está previsto ni en la ley ni en la Constitución.

- Dentro de las sociedades participan industrias, comercios, bancos, instituciones educativas, organismos públicos, hospitales, así como individuos. La demanda de los socios originales va de 0.1 MW (equivalente a un edificio de 50 departamento de clase media) hasta 540 MW (casi una unidad de las dos con que cuenta la central de Laguna Verde). La demanda de los futuros socios nunca se especifica en los permisos. Lo que demuestra que no es una asociación de autoconsumidores, porque no se conocen, no se tiene determinada su necesidad ni su excedente legal. De lo anterior se concluye que con ese fraude a la ley cualquiera puede formar parte de una sociedad de autoabastecimiento. De hecho nada impide, fuera de la discrecionalidad de la CRE, que los usuarios de CFE y LyFC conformen una gran sociedad de autoabastecimiento alimentadas con electricidad generada en centrales privadas.

- Entre los socios se cuentan organismos gubernamentales operadores de servicios públicos como son: alumbrado público, agua potable y drenaje. El buen funcionamiento de dichos servicios reposa en las condiciones de continuidad, permanencia, calidad y precio ofrecidos por el titular del permiso de autoabastecimiento. Es claro que esos permisionarios operan un servicio público paralelo al que la Ley y la Constitución reservan al Estado. Reiteramos, las entidades de derecho

público no son privados, no pueden ser autogeneradores para el autoconsumo.

- Los socios están alejados cientos o miles de kilómetros unos de otros y de la central generadora. La red eléctrica nacional (CFE y LyFC) posibilita las transacciones de compra-venta de fluido eléctrico disfrazadas de transferencias entre "socios". Estas transacciones han proliferado, porque la CRE obliga a la CFE a brindar el servicio de transporte de electricidad a precios subsidiados.

La central de un permisionario (Energía Azteca VIII) opera con dos permisos: uno de producción independiente y otro de autoabastecimiento. Se trata de dos negocios eléctricos en uno, lo cual es contrario a la ley. Además, la SCJN estableció en la Controversia Constitucional que los permisos de generación cuya finalidad principal es hacer un negocio con la venta de electricidad está prohibida por la Ley y la Constitución.

La CRE concede los permisos con un número reducido de socios iniciales. En función del marketing que se haga se incorporan otros más. Es decir, primero se integra la empresa generadora y después se buscan los "socios" (clientes) a quien suministrar (vender) la electricidad. El objetivo de estos proyectos de generación no es el autoconsumo, sino la incorporación de clientes ya sea para emplear la capacidad no utilizada por los socios iniciales, gracias al permiso ilegal, o para justificar la construcción de una nueva central. En algunos permisos la demanda de los socios iniciales agota la capacidad de la central que será instalada. Y como los permisos permiten la incorporación ilimitada de socios, significa que se prevé que la permisionaria crezca y se fortalezca construyendo más centrales y agregando nuevos socios. Las sociedades de autoabastecimiento conformadas como negocios eléctricos desnaturalizan los permisos de autoabastecimiento, lo cual contraviene la Ley.

En otras palabras, la SCJN rechazó, por ilegales y anticonstitucionales, los proyectos de autoabastecimiento cuyo destino fundamental sea comprometer la capacidad de generación para la prestación del servicio público. Al asignar esos permisos, la CRE trastocó, de manera discrecional, la naturaleza jurídica del permiso de autoabastecimiento y del concepto de excedente previstos en la LSPEE, con clara violación al principio de subordinación a la ley. Después del fallo de la SCJN la CRE debió anular dichos permisos pero no lo hizo. Ambos siguen vigentes.

En suma, la forma como están estructurados los permisos representa, de acuerdo a las aclaraciones de la SCJN, un cambio sustancial con respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo individualmente considerado, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento. Es claro que se está desarrollando un comercio de electricidad al margen del servicio público definido en la Ley.

**Permisos de cogeneración.-** Se otorgan estos permisos siempre y cuando la electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso, y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración. En la práctica, estas condiciones no se están cumpliendo como veremos enseguida.

De los 39 permisos otorgados bajo la modalidad de cogeneración, suman una capacidad total de 2,247 MW. Del total se mantienen vigentes 35 de ellos con una capacidad total de 2,158 MW, equivalente al 6% del parque de generación de CFE.

Para comprobar el apego al marco jurídico vigente se analizaron los últimos 20 permisos de cogeneración otorgados por la CRE, los cuales fueron asignados

entre 1996 y marzo de 2003. Esa revisión permitió comprobar, al igual que en el caso de los permisos de autoabastecimiento, la existencia de un comercio ilegal de electricidad a través de la figura de “establecimientos asociados a la cogeneración”. En efecto, 8 permisos dan cobertura a negocios de generación y venta de energía eléctrica, que conforman un servicio público paralelo al establecido por la ley:

- En los ocho casos analizados el titular del permiso no es el operador del proceso que da lugar a la cogeneración, lo cual está contemplado en la ley. Sin embargo, su papel va más allá de socio tecnológico. Se trata de un inversionista que desarrolla el proyecto, posee la propiedad y vende electricidad. Históricamente la cogeneración se ha desarrollado y ha sido aprovechada por los mismos establecimientos industriales, sin recurrir a empresas eléctrica especializadas. Cuando estas últimas intervienen la cogeneración ya no tiene como propósito esencial el autoconsumo sino la venta de electricidad a los llamados establecimientos asociados. Simulan que es cogeneración cuando en realidad es servicio público.
- Dentro de los establecimientos asociados a la cogeneración se encuentran municipios, servicios públicos de agua, drenaje y transporte; industrias, hoteles, maquiladoras, personas físicas, gobiernos. Es decir, la CRE considera que dentro de la figura “establecimiento asociado a la cogeneración” puede entrar cualquier consumidor de electricidad. Sin embargo, al ampliar el universo de consumidores cambia la finalidad de la cogeneración, pues ya no es el autoconsumo el que instala dicho sistema, sino el abastecimiento en electricidad del que acepte ser cliente del permisionario. No es autoconsumo es servicio público.
- En 4 permisos la demanda de los establecimientos asociados a la cogeneración es netamente inferior a la capacidad del dispositivo, lo cual significa que la venta de excedentes es parte sustancial de la actividad del permisionario. Ello desvirtúa la naturaleza jurídica de la cogeneración cuya finalidad esencial es el autoconsumo.

- En algunos permisos el operador del proceso de cogeneración no consume la energía eléctrica que produce. En otros, aparecen establecimientos asociados que no consumen energía.
- El análisis termodinámico del dispositivo montado por ENRON, hoy TRACTEBEL, al amparo del permiso E/167/COG/2000 revela que sólo 11% del proyecto es cogeneración y el restante 89% generación convencional. En el caso del permiso E/220/COG/2002 otorgado a TRATIMEX, 24% es cogeneración y 76% generación convencional.

En suma, la CRE ha otorgado permisos que van más allá de las disposiciones legales en la materia, toda vez que desvirtúan la naturaleza jurídica de la figura de cogeneración. Bajo esta figura se han montado negocios de venta de electricidad. Se simula cogeneración pero en realidad es servicio público.

Las operaciones de los permisionarios no serían posibles sin los servicios de transmisión y respaldo que proporciona la CFE, pues ellos no cuentan ni con líneas eléctricas ni con centrales propias que releven a las centrales principales cuando éstas quedan fuera de servicio.

#### **4.2.1 Presiones internas y externas para privatizar la industria eléctrica**

El Estado mexicano, ha visto mermada su capacidad de decisión económica; ya que los convenios firmados con diversos organismos internacionales sujetan los planes de desarrollo a estrategias dictadas por aquellos. En el 2001 las ganancias en el ámbito mundial fueron de 1billon de dólares, por 200 mil de inversión, la magnitud del negocio, es lo que mueve las multinacionales para querer dominar éste sector, la importancia que el suministro eléctrico tiene como tal, para fomentar la economía, y controlar el crecimiento de un país, es lo que mueve a los países del primer mundo a querer tener, el sector eléctrico. Las presiones han sido innumerables, desde los organismos económicos internacionales BM, FMI, los países de primer mundo, principalmente los Estados Unidos. Que han forzado al Gobierno Mexicano a realizar convenios desfavorables para nuestro país, que van

desde, la reestructuración de la deuda externa en la década de los 80' y la firma del TLC. Que han obligado al gobierno mexicano ha realizar intensivos recortes a la inversión pública, desviando los recursos fiscales de manera masiva al gasto no productivo (pagos de servicio de la deuda, subsidio al sector especulativo, "rescates" a grandes fracasos en el programa de privatizaciones en la banca, carreteras, la minería, ingenios azucareros etc.) con un aumento y promoción a la Inversión Extranjera Directa, para realizar un traspaso masivo de la propiedad y control de las empresas y sectores estratégicos del Estado Mexicano. En un calculo sobre la venta de activos estatales, tan sólo en 1988 a 1992 las privatizaciones en América latina, incluyendo el traspaso de activos valorados en 54,295 millones de dólares, representa México el 37% del total.

El ímpetu de liberación/privatización será muy difícil de detener, porque la privatización esta ligada a grandes sectores de la economía por el capital global.

Si permitimos que la liberación continúe sin la regulación ni control apropiado, se permitirá la creación de un grupo de compañías de gran alcance mundial, tan duras de controlar y regular como las compañías petroleras globales, todas ellas extranjeras.

En lo interno las presiones vienen desde la Presidencia misma, no olvidemos que las reformas de la LSPEE fueron propuestas por el Ex Presidente Carlos Salina de Gortari (en 1992), han sido dos las iniciativas Presidenciales de reforma Constitucional una del Ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1999) y la otra del actual Presidente Vicente Fox Quesada (2002); en el 2001 el Presidente Vicente Fox Quesada, a través de un decreto, trato de modificar, el Reglamento de la LSPEE, en donde buscaba dar mayor participación en la generación a los productores de Cogeneración y Autoabastecimiento.

La batalla legal hasta ahora la van perdiendo, son 3 las iniciativas de reforma Constitucionales que el Senado a rechazado las cuales buscaban la apertura en el

sector eléctrico, el decreto del Presidente Vicente Fox Quesada (para ampliar la capacidad de generación de los productores privados, en cogeneración y autoconsumo), fue rechazado el 25 de abril de 2002 por la SCJN. Tras una denuncia del Senador Manuel Bartlett Díaz, ante la Auditoría Superior de la Federación, en la cual determinó que todas las concesiones, que ha otorgado la CRE son nulas, ya que han violado consistentemente las disposiciones legales en la materia; 77 permisos otorgados entre 1996 y 2000, no están fundados ni motivados, 72 expedidos no cumplen con la norma de impacto ambiental, 35 no cumplen con la norma sobre uso de suelo, en 26 títulos de permisos se incluyó una salvedad para los permisionarios que permite vender la energía eléctrica a sus socios, 30 títulos cuentan con obligaciones que violan leyes y al artículo 27 de la Constitución, y todas las concesiones que a otorgado el gobierno a los particulares tienen nulidad absoluta, así lo determino la Auditoría Superior Federal. Ante el dictamen, el Presidente Vicente Fox Quesada interpuso una demanda en controversia Constitucional en contra de la Cámara de Diputados.<sup>71</sup>

Se esta quitando presupuesto insistentemente a la CFE y LyFC para el mantenimiento de sus plantas, de redes de transmisión y distribución, se busca que el sector público eléctrico baje su capacidad al tener fallas, ocasionadas por mal mantenimiento. Por lo cual están dejando de operar plantas de CFE, para dar entrada a las nuevas plantas de la los Productores Independientes, en perjuicio claro de CFE. Ya que tiene que comprar toda la capacidad de los productores por lo menos en 25 años.

El Gobierno Federal debe respetar cada uno de los eslabones de la cadena del servicio público de electricidad. Así lo reconoció en su sentencia la SCJN, ya que no ha anulado los permisos de cogeneración y autoabastecimiento, por lo cual siguen vigentes.

---

<sup>71</sup> Cfr. El UNIVERSAL, Defiende Fox contratos a IP en electricidad 27 de mayo 2004. p. A13

#### **4.2.2 La inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**

Ya han quedado demostrada la inconstitucionalidad de la LSPEE, por ende, los dos reglamentos de la multicitada Ley y la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. En este tenor, lo reconoció la SCJN al resolver la controversia constitucional 22/2001, en la cual preciso en el considerando octavo y noveno lo siguiente:

**OCTAVO.-** Independientemente de las consideraciones contenidas en el anterior considerando, en las que se ha arribado a la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos por ser violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe establecerse que los mismos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, que se han precisado.

Sobre el particular debe destacarse que el Titular del Poder Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe atender, de manera prioritaria, a lo establecido en la Constitución como marco supremo de la materia de que se trate. Esto no significa, de ninguna manera, que realice un análisis sobre la constitucionalidad de la ley que pretende reglamentar, lo que se encuentra reservado al Poder Judicial de la Federación y como órgano terminal a esta SCJN. De lo que se trata es que ante claras disposiciones que aparecen en el texto Constitucional, debe interpretar la ley de conformidad con aquéllas, pues de lo contrario puede violentar, de manera directa, el orden Constitucional. En otros términos, si se está en presencia de normas legales emanadas del Poder Legislativo y al reglamentarlas se advierte que las mismas admiten una interpretación opuesta a la



Constitución y otra coherente con ella, deben preferir ésta, pues toda autoridad se encuentra sujeta, de manera directa, a la Constitución y no puede, como autómatas, limitarse a atender a la ley como si los cuerpos legislativos pudieran dar el contenido y alcance de las normas constitucionales, aunque ello fuera evidentemente contrario a su contenido expreso.

En el caso a estudio así ha acontecido. Los artículos Constitucionales citados establecen, con toda claridad, que la energía eléctrica es área estratégica para la Nación Mexicana, que generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público “corresponde exclusivamente a la Nación”, que en esa materia no se otorgarán concesiones y que la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para esos fines.

Por consiguiente, **si el Titular del Poder Ejecutivo Federal emite normas reglamentarias que permiten que los particulares, bajo la apariencia de autoabastecedores y cogeneradores lleguen a convertirse en generadores de energía eléctrica para el servicio público, lo cual no podrían hacer ni siquiera mediante concesión que se admite en otros servicios públicos, se viola, de manera directa, la Constitución.**

**NOVENO.- A mayor abundamiento, debe establecerse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante**

en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan, pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la SCJN y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida.

*El decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, Constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben ser subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y su medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecidas en los artículos 36 y 36 bis de la LSPEE, ya que al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía Eléctrica para su venta a la CFE, lo que además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución, de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica.*

*Por consiguientes, si el Titular del Poder Ejecutivo Federal emite normas reglamentarias que permiten que los particulares bajo la apariencia de autoabastecedores y cogeneradores lleguen a convertirse en generadores de energía eléctrica par el servicio público, lo cual no podría hacer ni siquiera mediante concesión que se admite en otros servicios públicos, se viola, de manera directa la Constitución.*

Adicionalmente el Tribunal estableció:<sup>72</sup>

*...El Titular del Poder Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe atender, de manera prioritaria, a lo establecido en la Constitución como marco supremo de la materia de que se trate... De lo que se trata es que ante claras disposiciones que aparecen en el texto Constitucional, debe interpretar la ley de conformidad con aquellas, pues de lo contrario puede violentar, de manera directa, el orden Constitucional. En otros términos, si se está en presencia de normas legales emanadas del Poder Legislativo y al reglamentarias se advierte que las mismas admiten una interpretación opuesta a la Constitución y otra coherente con ella, deben preferir ésta, pues toda autoridad se encuentra sujeta, de manera directa, a la Constitución...*

***Es importante resaltar que como la finalidad del autoabastecimiento es la satisfacción de las necesidades de consumo individualmente consideradas, la figura conserva su carácter sustitutivo del servicio público de electricidad, por lo que serían inconcebibles proyectos de autoabastecimiento cuyas capacidades rebasen notoriamente las necesidades de autoconsumo*** (las negritas son de los Ministros).

#### **4.2.3 Análisis de la problemática que se presenta en México con la normatividad actual**

La política nacional en educación debe de cambiar, se debe de mandar más recursos a la educación, en especial apoyar investigación científica y tecnológica, para que el país pueda progresar; el gobierno mexicano se ha especializado en contratar empresas trasnacionales para realizar programas en la aplicación en tecnología, un ejemplo: UNIÓN FENOSA empresa española, por realizar trabajos

---

<sup>72</sup> Idem p. 305.

para mejorar los sistemas de computo en LyFC, cobró 200 millones de pesos, los cuales fueron pagados en un plazo de 10 años, si este dinero, se invirtiera en las instituciones públicas que dependen directamente o indirectamente del Gobierno Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Politécnico, el Instituto de investigaciones Eléctricas, los cuales agradecerían la entrada de estos capitales a sus arcas, la capacitación de su personal en áreas, en las que no se tenga el conocimiento, su capacitación se pueda realizar en el extranjero, la cantidad pagada a UNIÓN FENOSA, alcanzaba para esto y más. Mientras no se fomente la educación, la investigación científica y tecnológica y no la apoye el gobierno, este país no avanzara. Ya que no es con obreros mal pagados, mano de obra barata, regalando nuestros recursos, como el país saldrá adelante. Sino con conocimientos, la obtención de patentes, creando tecnología para usarla y venderla, dejando de comprarla, sólo de esta manera se progresará y el país saldrá adelante.

De seguir este camino, en pocos años no habrá servicio público de electricidad, estará en manos de empresas trasnacionales, ya que aun con las reformas y apertura del Gobierno Federal, no ha sido suficiente, la CRE al otorgar las concesiones a violado la Constitución y las Leyes secundarias en la materia.

El sector eléctrico en México, tiene una crisis económica/administrativa, ocasionada por la política neoliberal, la ausencia tecnológica, una alta burocracia, la falta de recursos financieros debida a la política económica que mantiene el Gobierno Federal en su sector energético, al quitar toda sus ganancias y mandar un subsidio, que no es suficiente para su mantenimiento, ni expansión.

La problemática existente por la legislación actual, es muy grande, ya que abre la posibilidad de inversión de los particulares en áreas estratégicas de la economía nacional consagradas en la Constitución. Si esta no cambia corremos el riesgo de tener un colapso en el sector eléctrico, problemas de suministro, racionalización de la energía, que empresas trasnacionales controlen el sector y las ganancias

salgan del país via utilidades. Que ocurra lo que ha pasado en otros países que abrieron su industria, y en la actualidad tienen serios problemas para controlar la voracidad de las transnacionales y garantizar el fluido eléctrico.

Un punto de partida elemental dentro del espectro de las relaciones de México con Norteamérica será el de la amenaza de una intervención, esto habrá de ser mayor en la medida en que el desarrollo de nuestros recursos energéticos se vinculen más profundamente a la actividad económica normal de los Estados Unidos. La reanudación de las negociaciones sobre la venta del gas natural, las interconexiones que realizan en el norte del país, la instalación de plantas generadoras, cuyo objetivo principal es la producción de energía eléctrica, para venderla al vecino país del norte, apunta en esta preocupante dirección.

#### **4.2.4 La necesidad de modificar la normatividad actual para que la industria eléctrica sea patrimonio exclusivo del Estado**

Es indispensable modificar los ordenamientos jurídicos a fin de garantizar la rectoría del Estado y el pleno cumplimiento de la norma Constitucional en materia eléctrica, eliminando a los productores independientes, los cuales se han fortalecido en inversión y con los procesos de fusiones y compra de compañías. En unos cuantos años, será muy difícil de quitar a los inversionistas privados, y una vez privatizada la industria eléctrica patrimonio de los mexicanos será muy difícil, casi imposible recuperarla.

En este panorama nada alentador, es necesario modificar la normatividad actual en la materia, cerrarles la puerta, que abrió la reforma de 1992, con la LSPEE. El pleno respeto del dictamen emitido por la SCJN. En donde reconoce la supremacía del Estado Mexicano para utilizar, explotar el fluido eléctrico en cada una de sus partes. Estamos todavía a tiempo de no repetir los errores de Argentina, Perú, y otros países que han abierto su sector energético y no han tenido buenos resultados.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Existe evidencia que la privatización parcial o total, así como la venta de activos públicos realizada a partir de los años ochenta en diversos países en el mundo, no ha asegurado un servicio más barato y/o más eficiente para los clientes. Tampoco, ha librado a los Gobiernos de la necesidad de destinar fuertes subsidios. Lo que ha generado, es una mayor dependencia económica, pérdida de la soberanía en materia de decisiones en su sector energético y múltiples problemas sociales.

**SEGUNDA.-** La multiplicación de permisos de exportación, otorgadas a los productores independientes en el norte del país, no aseguran plenamente la rectoría del Estado ni el control, operación del servicio público, ni captación de recursos financieros, argumento utilizado durante la reforma de 1992.

**TERCERA.-** La política energética debe cambiar, en los últimos 7 años se ha dedicado el Gobierno Federal a ofrecer en el extranjero el sector eléctrico, inflar las cifras de los requerimientos que tiene el sector, negarles el crecimiento y expansión al no permitirles la construcción de nuevas generadores, crearles problemas de operación a CFE y LyFC, al no otorgarles los recursos financieros que necesitan para mantenimiento.

**CUARTA.-** Se debe revisar todas las concesiones otorgadas, retirando todas aquellas que violen lo establecido en las Leyes y Reglamentos en la materia, y sobretodo respetando siempre el mandato Constitucional y la sentencia de la SCJN que emitió al resolver la controversia constitucional 22/2001, cumpliendo así el Estado de Derecho.

**QUINTA.-** Una verdadera reforma al sector eléctrico en México, debe ser objeto de un trabajo interdisciplinario, en donde intervengan distintas áreas del conocimiento humano. Esto con el fin de lograr vaticinar costos, beneficios a

corto, mediano y largo plazo, para generar una reforma integral que responda a las necesidades de la sociedad Mexicana.

**SEXTA.-** Los principios constitucionales que sustentan al sector eléctrico en México, como son: el de servicio público, área estratégica, explotación exclusiva del sector público, explotación horizontal y vertical del sector, monopolio natural, la propiedad y control del Estado sobre los organismos que se establezcan para tales efectos, constituyen el pilar jurídico sobre el que descansa el marco legal del servicio público de energía eléctrica, por ende, cualquier modificación a dichos principios puede fragmentar al sector eléctrico nacional.

**SEPTIMA.-** El marco legal del sector eléctrico en México, ha cumplido su función de regular toda la actividad eléctrica en el país. Sin embargo, los cambios realizados en los últimos años, hacen necesario modificar dicho marco legal con el fin de adecuar las normas jurídicas a las nuevas realidades, sin que esto implique una reforma a los principios Constitucionales que sustentan a nuestro sector eléctrico.

**OCTAVA.-** Una verdadera reforma integral del marco legal del sector eléctrico en México, debe pugnar por la autonomía operativa, financiera y de gestión de los organismos que prestan el servicio público de energía eléctrica en todo el país. Por consiguiente, se deberá buscar la modificación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus dos reglamentos, así como la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. En donde se dé pleno cumplimiento al mandato a la normatividad Constitucional, buscando la viabilidad del sector eléctrico en manos del Estado Mexicano para uso y disfrute del pueblo Mexicano.

## Bibliografía

- Adrián Romero, Carlos. Regulación de las inversiones en el Sector Eléctrico Argentina. CENEPAL. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Septiembre de 1998 pág. 15.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, edición : 1995.
- Almazán González, José Antonio. Electricidad: una nacionalización inconclusa. [www.prodigi/web.net.mx/almazantrabajo](http://www.prodigi/web.net.mx/almazantrabajo).
- Aquino Zúñiga, Marcos Antonio. La Reforma del Sector Eléctrico Mexicano: sus Restricciones Económicas, Políticas y Organizacionales. Tesis Centro de Investigación y Docencia Económica. México 1999.
- Bazúa, Luis Felipe. Reestructuración del Sector Eléctrico en México. Una Propuesta Institucional. Editorial Porrúa. S.A., México. 2001.
- Campos Aragón, Leticia (coordinadora). Experiencias Concretas de innovación y aprendizaje tecnológico de la empresa Luz y Fuerza del Centro. UNAM, ciudad universitaria, instituto de investigaciones económicas, programa universitario de energía. edición 1997.
- Campos Aragón, Leticia. La apertura externa en el sector eléctrico mexicano. Instituto de Investigaciones Económicas, Coordinadora de vinculación UNAM.
- Castañeda Alejandro y Kessel Georgina. Autonomía de Gestión de PEMEX y CFE. Colección de Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Número 255 México. 2002.



- Comisión Federal de Electricidad. "55 Aniversario de la Comisión Federal de Electricidad, Hacia el siglo XXI". Edit. Fernández Cueto Editores, México. 1992.
- De la Garza, Enrique, et al. Historia de la industria eléctrica en México. Tomo I. colección C.S.H, publicación UAM. México, D.F. año 1994. pp. 334.
- De la Garza, Enrique, et al. Historia de la industria eléctrica en México. Tomo II, colección C.S.H, Publicación UAM. México, D.F. año 1995. pp.199.
- De la Peña, C. Ernesto. Comisión Federal Electricidad, "Certamen de Ensayo Histórico del 50 Aniversario de la CFE, El Sector Eléctrico desde sus Inicios hasta 1937", Ed. Centro Editorial de la Dirección General de Comisión Federal de Electricidad, México, 1988.
- Días Flores, Marco Antonio. Impacto Social Económico sobre la Reestructuración del Sector Eléctrico. Centro de Investigaciones y Docencia Económica A. C. México. 1999.
- Fernández Ruiz, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho administrativo, editorial: MCGRAW-HILL, 1997.
- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, editorial: Porrúa, México 1992.
- Galarza, Ernesto. La Industria eléctrica en México, FCE. México. Año 1952. pp. 90.
- Garduño Durán, Lourdes Circe. Propuesta de Reforma a los Artículos 27 y 28 Constitucionales en Materia de Energía Eléctrica. Tesis Escuela Libre de Derecho.

- Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. II. Instituto de estudios políticos. Madrid, España. Año 1958. p. 344.
- Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico. Tomo I, II, III. Editorial Artes Graficas Condil S. R. L. Buenos Aires, Argentina. 1993.
- Gutiérrez Ortiz, Aurea Wendy. Análisis Jurídico de la Propuesta de Reforma de los 27 y 28 Constitucionales en Materia de Energía Eléctrica. Tesis Profesional. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón. UNAM. México. 2001.
- Hernández Valasgado, Edmundo. Diccionario de Política Internacional, Ed. Porrúa, México 2002.
- Moguillansk, Graciela. La Gestión Privada y la Inversión en el Sector Eléctrico Chileno. CEPAL. 1997.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 2001.
- Saenz Martínez, Gastón. Ni merinos ni ladrones "México para los Mexicanos", México, D. F. año 2002. pp. 443.
- Villegas Brasavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo II. Tipografía editorial. Buenos Aires, Argentina. 1951.
- Rodríguez y Rodríguez, Guillermo. "Comisión Federal de Electricidad, El Sector Eléctrico de México, Evolución de la Industria Eléctrica de México". Edito. Fondo de Cultura Económica, México. 1994.

## Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 27 y 28. Editorial Porrúa. México. 2004.
- Ley Federal del Trabajo. Artículo 16. México. Año 2003.
- Ley del servicio público de energía eléctrica. Año 2004.
- Reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica. Año 2004.
- Reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica en materia de aportaciones. Año 2004.
- Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Año 2004
- Ley de la comisión reguladora de energía. Año 2004.

## Otras fuentes o econografía

- Iniciativa del diputado Enrique Santillán Viveros del PRD, 12-1997.
- Iniciativa 18-1999 de la diputada Gloria Zavala Mejía del verde ecologista.
- Comisión permanente del 3 de febrero 1999 cuando se presentó la iniciativa de ex Presidente Doc. Ernesto Zedillo Ponce de León.
- Iniciativa del Presidente Vicente Fox Quesada agosto 2002.
- Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional.
- Iniciativa de reformas a diversas disposiciones, relacionadas con el servicio público de energía eléctrica presenta grupo parlamentario PRD.
- Plan nacional de desarrollo 2000-2006 secretaria de energía.
- Dictámenes del senado de la república rechazando las iniciativas de ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, PAN Y PVEM.
- Dictamen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Generación. 31 de diciembre del 2003.  
[www.cfe.gob.mx.www2/queescfe/notaqueescfe.asp?sección=queescfe&sección id=2271&sección nombre=Generaci%f3n](http://www.cfe.gob.mx.www2/queescfe/notaqueescfe.asp?sección=queescfe&sección id=2271&sección nombre=Generaci%f3n).

- Código Nacional Eléctrico. Diario Oficial de la Federación. México, 11 de Mayo de 1926.
- Reglamento del Código Nacional Eléctrico. Diario Oficial de la Federación. México. 9 de Noviembre de 1928.
- La Expropiación Petrolera. Diario Oficial de la Nación. México. 18 de Marzo de 1938.
- Diario Oficial de la Nación. México. 11 de Febrero de 1939. p.8.
- La Nacionalización de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1960.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa-UNAM. 13 edición. México, 1999. pp. 2906.
- Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Ed. Astrea. Buenos Aires, Argentina. 1981. Pág. 700.
- Real Academia española. Diccionario de la lengua española. 16 edición. Madrid. 1947.
- INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo 1. 3 edición. Aguascalientes, 1994. Pág. 575-577.
- Seminario Internacional. Impactos de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial. Estado, Desarrollo y Soberanía. Ciudad de México del 20 al 27 de septiembre de 1999.
- SME. Libreta de actas y acuerdos No. 1. México. 12 y 21 de diciembre de 1914.
- Sexta época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la federación. Tomo: Quinta Parte, LXIX. P. 34.
- Quinta época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la federación. Tomo: XLII. P. 3344.
- Quinta época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la federación. Tomo: XV. P. 1251.
- La función del Banco Mundial en el Sector de Electricidad "Políticas para efectuar una reforma institucional regulatoria y financiera eficaz. Editorial Banco Mundial. 1993.

- Foro Internacional. "La Privatización Eléctrica en América" . los días 21, 22 y 23 de octubre del 2002 en la ciudad de México, DF. SME.

## GLOSARIO

- Banco Mundial (BM)
- British Energy (BE)
- Caballos de Fuerza (H. P. por sus siglas en inglés)
- Comisión de Federal de electricidad (CFE)
- Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI)
- Comisión Reguladora de Energía (CRE)
- Comité de Operación Económica del Sistema (COES)
- Compañías Regionales de Electricidad (RES)
- Consejo de Fiabilidad del Servicio Eléctrico de Norteamérica (NERC)
- Función Pública (FP)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Grupo de Trabajo de Energía (GTE)
- Impulsora de Empresas Eléctricas (IEE)
- Inversión Extranjera Directa (IED)
- La compañía Electricité de France (EDF)
- La Mexican Light (ML)
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)
- Ley Public Utility Regulating Policies Act. (PURPA)
- Luz y Fuerza del Centro (LyFC)
- Megavatios (MV)
- Megawatt (MW)
- National Grid Company (NGC)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Petróleos Mexicanos (PEMEX)
- Producto Interno Bruto (PIB)
- Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico, (POISE).
- Proyectos de Infraestructura Productiva de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS)

Comisión Reguladora de Energía (CRE)  
Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)

Portear Conducir o llevar algo de una parte a otra por el porte o precio convenido o señalado. Dicho especialmente de un ave pasajera: Pasarse de una parte a otra.

Frecuencia [Del lat. *frequentia* ] f. Repetición mayor o menor de un acto o de un suceso. Número de veces que se repite un proceso periódico por unidad de tiempo. *La frecuencia de esta emisora es de tantos kilociclos por segundo.* Número de elementos comprendidos dentro de un intervalo en una distribución determinada. transmitir en distintas dos o más personas.

Generación.- La producción de energía eléctrica a partir de la fuente primaria de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes.

La energía primaria: corresponde a las distintas fuentes de energía tal y como se obtienen de la naturaleza, ya sea en forma directa o después de un proceso de extracción. Los recursos energéticos se utilizan como insumo para obtener productos secundarios o se consumen en forma directa, tal es el caso de la leña, el bagazo de caña y una parte del gas no asociado.

Generación la electricidad se produce mediante diversas formas, por ejemplo: hidroeléctrica.- la caída de una corriente de agua, termoeléctrica.- la combustión del gas natural y el petróleo, la combustión del carbón, nucleoelectrica.- por la fisión nuclear, Geotermoeléctrica.- el vapor de la tierra. Eoloeléctrica.- la fuerza del viento. la generada a través de la recepción de los rayos solares. la biomasa.- fuente de generación a partir de la madera o plantas.

La GENERACIÓN, es donde se produce la energía eléctrica, por medio de las centrales generadoras, las que representan el centro de producción, y dependiendo de la fuente primaria de energía, se pueden clasificar en: centrales hidroeléctricas, centrales termoeléctricas, centrales geotermoeléctricas, centrales

nucleoeléctricas, centrales de ciclo combinado, centrales de turbo-gas, centrales eólicas, centrales solares.

Transmisión A través de líneas de transmisión de alta tensión, la electricidad se envía desde las plantas que la generan hasta los centros de distribución.

Distribución.- La conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios. De los centros de distribución, la electricidad se envía a los usuarios: casas, industrias, talleres, escuelas, oficinas, bancos, alumbrado público, sistemas de bombeo de agua potable y drenaje, entre otros.