

655
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

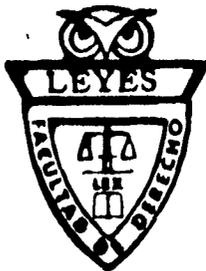
FACULTAD DE DERECHO

**"EL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA:
MARCO JURIDICO E INSTITUCIONES"**

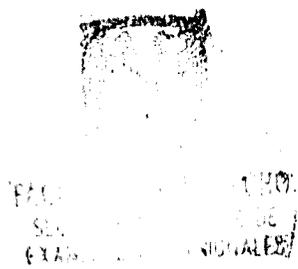
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
ORDUÑA GALVAN MARIA ESTHER



MEXICO, D. F.



1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 1995

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

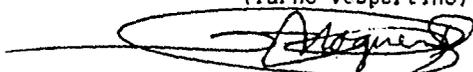
La posante de esta Facultad ORDUGA GALVAN MARIA ESTHER, ha elaborado la tesis denominada "EL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA: MARCO JURIDICO E INSTITUCIONES", bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales, la cual a juicio del Director cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho posante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



FALLA DE ORIGEN

AL LIC. RAFAEL MARTINEZ MORALES:

*Gran catedrático y mejor ser humano,
con profundo agradecimiento por su
orientación en la elaboración del
presente trabajo.*

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO:**

*Alma Mater de nuestra Facultad de Derecho, que me
abrió las puertas y me brindó la oportunidad de existir
profesionalmente, con la cual asumo el compromiso de
superación permanente.*

A MIS AMIGOS:

*Laura Olivia S., Martha Leticia R.,
Miguel Angel D., Armando R., Armando H.,
Federico G., Hilda Lorena B.,
Gerardo S. y Roberto G.*

A MIS PADRES:

Con cariño y agradecimiento por darme la vida y, con ella, la oportunidad de realizarme como ser humano y como profesional.

A MIS HERMANOS:

Guadalupe, Luisa, Javier, Angélica, Verónica y Teresa, por su cariño y apoyo incondicional.

A MIS SOBRINOS:

Claudia, Matricio, Daniel, Tania, Itzel y Sarai, mi mayor esperanza de un futuro brillante y de permanente unión familiar.

AL LIC. MARTIN TORRES RAMIREZ:

*Invaluable ejemplo de dedicación,
y guía en mi desarrollo profesional,
cuya experiencia y conocimientos me
fueron transmitidos en la diaria
práctica y en el trabajo arduo.*

A LA DRA. LETICIA BONIFAZ:

*Con especial cariño y agradecimiento
por su ejemplo de honestidad y
perseverancia, su consejo oportuno y su
apoyo en la consecución de mis metas.*

AL LIC. EDUARDO CORREA ALATORRE:

*Un gran ser humano, a quien agradezco
sinceramente su apoyo y orientación
insustituibles, así como su sincera
y valiosa amistad.*

INDICE

<u>NOMBRE</u>	<u>PAG.</u>
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1	
ANTECEDENTES EN MEXICO	1
CAPITULO 2	
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A.	
2.1. COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD	
2.1.1 Antecedentes	32
2.1.2 Preceptos que regulan su organización y funcionamiento	
1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	45
2. Ley Federal de Entidades Paraestatales	47
3. Ley de Inversión Extranjera	49
4. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	50
5. Ley de Planeación	53
6. Ley de Aguas Nacionales	55
7. Tratado de Libre Comercio de América del Norte	57
2.1.3 Preceptos que regulan su régimen patrimonial	63

NOMBRE	PAG.
---------------	-------------

2.2. LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A.	
2.2.1 Antecedentes	60
2.2.2 Autonomía de Gestión	66
2.2.3 Autonomía Financiera	66
2.2.4 Modernización Comercial	67

CAPITULO 3

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS Y COMISION REGULADORA DE ENERGIA

3.1. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS	
3.1.1 Antecedentes	69
3.1.2 Creación	70
3.1.3 Evolución y Desarrollo	74
3.1.4 Estructura y Capacidad	78
3.1.5 Entorno actual	81
3.2. COMISION REGULADORA DE ENERGIA	
3.2.1 Antecedentes. Puntos a considerar para establecer la Comisión Reguladora de Energía	82
3.2.2 Decreto de creación	90
3.2.3 Marco jurídico	
1. Marco constitucional	95
2. Marco legal	96

NOMBRE	PAG.
CAPITULO 4	
MARCO JURIDICO	
4.1. Introducción	99
4.2. Concepto de servicio público	101
4.3. Elementos del servicio público	106
4.4. Clasificación doctrinal de los servicios públicos	108
4.5. Marco constitucional	110
4.5.1 La Constitución de 1917 y las facultades del Estado en materia económica	112
4.6 Marco legal	
4.6.1 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	117
1. Antecedentes	118
2. Contenido	121
4.6.2 Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	126
4.6.3 Figuras que no constituyen servicio público, de conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento	
1. Autoabastecimiento	129
2. Cogeneración	132
3. Producción independiente	134
4. Pequeña producción	137
4.6.4 Ley Federal sobre Metrología y Normalización	138
4.6.5 Ley de Inversión Extranjera	139
4.6.6 Ley de Aguas Nacionales	141
4.6.7 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	144
4.6.8 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	145
CONCLUSIONES	147
OBRAS CONSULTADAS	151

INTRODUCCION

El presente trabajo aborda el estudio del servicio público de energía eléctrica en México, analizando para tal efecto la diversa normatividad aplicable, así como las instituciones que concurren en la regulación y prestación de dicho servicio público

La importancia del tema radica en que el servicio público de energía eléctrica como tal, constituye una de las áreas consideradas dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como estratégicas, amén de ser considerado como un elemento insustituible para el sano desarrollo de rubros tan importantes como lo son la industria y la economía de nuestro país.

No obstante la importancia del tema, existe muy poca investigación acerca del servicio público de energía eléctrica y, por tanto, el presente trabajo se centra en el análisis global del servicio público de energía eléctrica, tratando de profundizar en los temas que se consideraron más relevantes.

Así, en el primer capítulo se establecen cronológicamente los antecedentes más importantes que reflejan el desarrollo del servicio público de energía eléctrica, además de las diversas instituciones que han contribuido a su desarrollo, y de la evolución de su entorno jurídico.

En el segundo capítulo se analizan los antecedentes, estructura y marco jurídico de las dos entidades de la administración pública federal que tienen a su cargo de manera exclusiva la prestación del servicio público de energía eléctrica, y que son la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, esta última, de reciente creación.

En el tercer capítulo se realiza un análisis de los dos organismos considerados los más importantes en cuanto al apoyo que ofrecen en la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como en la relación entre prestadores y usuarios de dicho servicio, a saber, el Instituto de Investigaciones Eléctricas y la Comisión Reguladora de Energía.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analiza, de manera jerárquica y sistemática, la normatividad que se consideró más importante y que, en conjunto, constituye el marco jurídico que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como aquellas actividades que no son consideradas como servicio público, pero que, no obstante, se encuentran encaminadas a satisfacer necesidades en materia de energía eléctrica, además de la modernización que el marco jurídico de este servicio público ha venido experimentando, con la finalidad de optimizar su funcionamiento.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES EN MEXICO

Las transformaciones que generó la tecnología en el marco de la industria, sobre todo a partir del siglo XIX, tuvieron mayor impacto en el campo de la electricidad y sus efectos tomaron por sorpresa algunos ámbitos de disciplinas implicadas, como lo fue el Derecho, cuyos estudiosos tuvieron que proceder a realizar un exhaustivo movimiento de adecuación, a fin de que el desarrollo de la electricidad fuese regulado por la norma positiva.

Entre los intentos de agrupar las actividades industriales destaca una clasificación, utilizada en México durante los censos nacionales de 1930, que abarca fundamentalmente las industrias extractivas, las de transformación y las de servicios. Las primeras obtienen las materias primas de origen vegetal, animal y mineral que se emplean posteriormente en las industrias de transformación que, por su parte, producen bienes de consumo y de inversión; el último grupo de industrias, dentro del cual queda incluida la industria eléctrica, produce bienes económicos intangibles que satisfacen necesidades humanas.¹

¹ Comisión Federal de Electricidad.- El Sector Eléctrico de México.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1994. Pag. 15

En virtud de lo anterior, se experimentó un desfase respecto de los países desarrollados y, por tanto, no es de extrañar que en México los ordenamientos legales se ajustaran a la realidad en materia de energía eléctrica con cierto rezago y no sin una serie de limitaciones, como lo fue el primer documento jurídico en la materia, denominado Código Nacional Eléctrico, mismo que fue copiado, en amplia medida de su similar estadounidense, en 1926.²

En tanto, era preciso aplicar la ley positiva por analogía o por mayoría de razón, a falta de otro recurso jurídico aplicable a los casos que se presentaron como consecuencia del desarrollo acelerado de la industria eléctrica en México, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.³

En México, la evolución de la industria eléctrica se inicia en 1879, con la instalación de la primera planta termoeléctrica en la fábrica textil de Hayser y Portillo en León, Gto. Dos años después, se experimentaba en la ciudad de México la instalación de lámparas incandescentes para el alumbrado público, y en 1889 se inauguraba en Batopilas Chih., la primera planta hidroeléctrica con una capacidad de 22 kw destinada a la satisfacción de necesidades mineras.⁴

² Martínez Alvarez, José Antonio.- Leyes sobre la Industria Eléctrica de México 1926-1993.- Inédito. México, 1993. Pág. 1.

³ Ibidem. Pág. 2.

⁴ Comisión Federal de Electricidad. Op. cit. Pág. 16.

Las primeras plantas de energía eléctrica que se instalaron en el país se multiplicaron rápidamente, gracias a la amplia difusión que otorgó a los capitales extranjeros el gobierno del general Porfirio Díaz y, al mismo tiempo, los intereses que igualmente crecieron en direcciones opuestas provocaron una serie de problemas de tipo legal que tuvieron que resolverse a veces extrajudicialmente.

Las empresas de capital extranjero encauzaron a su modo el desarrollo eléctrico en México, sin considerar el renglón de la electrificación rural por estimarlo como no redituable. En consecuencia, los beneficios de la industria eléctrica no llegaron a la mayor parte de la población y ello propició, con el correr de los años, la intervención del gobierno a través de medidas regulatorias y de diversa índole, reconociendo que la industria eléctrica ejerce una influencia de capital importancia en los aspectos social, económico y político de una comunidad.⁵

En sus orígenes la industria eléctrica de México se rigió por la Ley de Vías Generales de Comunicación del 5 de junio de 1888, en donde por vez primera se incluye en un ordenamiento legal el concepto de concesión, pero, lo que en realidad prevaleció fue el sentido práctico que se le dio a la teoría de las concesiones, derivada de las **Ordenanzas del Nuevo Cuaderno**, antecedente de los títulos conocidos como **mercedes** o **gracias**.⁶

⁵ Op.Cit. Pág. 17.

⁶ Martínez Alvarez, José Antonio. Op. cit. Pág. 2.

de los derechos asentados, juntamente con las disposiciones para volverlos a disfrutar.⁷

Por lo anterior, la regulación y el control de los recursos hidroeléctricos en México, a través del sistema de concesiones, fueron un fracaso.

Esta situación se reforzó con el Decreto del 4 de junio de 1894 por el que se autorizaba al Ejecutivo Federal a otorgar concesiones a particulares y compañías para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos de jurisdicción federal, para fines de riego y generación de potencia.

El 17 de diciembre de 1896, se promulgó una Ley que revalidó, por una sola vez, las concesiones para el uso de aguas que se consideraban como de jurisdicción federal, pero que habían sido concesionadas por gobiernos estatales.⁸

La acción del gobierno federal se basaba entonces en dos criterios: que las inversiones en cualquier nación dependían de la confianza que inspirase la ley, y su expedita y honesta aplicación. Bajo estos supuestos, el régimen que prevalecía era duro con los habitantes del país y suave para los inversionistas del exterior, entre

⁷ Galarza, Ernesto.- La industria eléctrica en México.- Fondo de Cultura Económica.- México 1941. Pág. 143.

⁸ Martínez Alvarez, José Antonio. Op. cit. Pág. 3.

otros con los que se dedicaban a la industria eléctrica, mismos que imponían sus condiciones en esta rama, desde la calidad del servicio, los precios del mismo, su organización y manejo económico.

Así fue como nacieron y se multiplicaron empresas dedicadas a la industria eléctrica, en su mayoría de procedencia extranjera y de esta manera, entre enero y marzo de 1901, se inauguró el servicio de energía eléctrica en San Angel, Coyoacán y Tlalpan, en el Distrito Federal.

Posteriormente, el 27 de octubre de 1903, el presidente Porfirio Díaz ponía en servicio una planta eléctrica en la ciudad de Guanajuato y, el 22 de enero de 1905 la de Rincón Antonio, en el Istmo de Tehuantepec.⁹

Finalmente, el 17 de junio de 1910, se culminó con estos actos inaugurales en Xochimilco, con motivo de las fiestas del centenario, cuando inauguró la vía del tren eléctrico y, el 22 de septiembre del mismo año, con motivo de la puesta en servicio del alumbrado público en el Bosque de Chapultepec, con la participación de numerosas empresas particulares.¹⁰

⁹ Martínez Alvarez José Antonio. Op cit. Pág. 5.

¹⁰ Ibidem. Pág. 5.

Al mismo tiempo, en el ámbito jurídico, se llevaba a cabo un gran movimiento al respecto, mismo que se manifestó inicialmente en 1908, con la reforma a la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución de 1857, que a su vez dio lugar a la expedición, el 13 de diciembre de 1910, a la Ley de Aguas -de jurisdicción federal- y su Reglamento de enero de 1911. Con la expedición de ambos ordenamientos se aclaró lo relativo al otorgamiento de concesiones para la generación de potencia mediante el uso de aguas federales, señalándose que dicha facultad correspondía al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

El 20 de noviembre de 1910 estalló la Revolución Mexicana, misma que tuvo como una de sus principales consecuencias el relevo violento de los hombres en el poder, pero lo anterior no modificó sustancialmente la marcha de las negociaciones eléctricas autorizadas dentro de la dictadura sino que, por el contrario, siguieron operando y desarrollándose las empresas dedicadas a la industria eléctrica, durante los gobiernos sucesivos de Venustiano Carranza, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.¹¹

Durante el gobierno carrancista, al expedirse la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917, se contenía en el artículo 27, la disposición relativa a que los

¹¹ Taracena, Alfonso.- La verdadera Revolución Mexicana. 1901-1911.- Ed. Porrúa, S.A.- México, 1991.

bienes de la nación, incluyendo las aguas, sólo podrían concederse a particulares o sociedades mexicanas, pero esta estipulación en nada afectó los intereses creados en torno a la explotación de la industria eléctrica.¹²

El 31 de marzo de 1917 se expidió la Ley de Secretarías de Estado, misma que fue publicada en abril del mismo año, que creaba, entre otras dependencias federales, la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual se dotó de capacidad para intervenir en el control de los negocios relacionados con la generación de electricidad, encomendándose específicamente al Departamento de Pesas y Medidas la responsabilidad de ejercer medidas de vigilancia e inspección en la materia.

Así, el Presidente Venustiano Carranza, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1917, expresó: "Como no esté aún terminada la instalación del laboratorio electro-técnico destinado a la verificación de los aparatos de salida de la potencia eléctrica, el Ejecutivo de la Unión se propone estatuir esos trabajos, seguro de que, con su terminación, a la vez que propicia los intereses del público, constituirá una fuente de ingresos para el erario, que compense los gastos que demanda dicha instalación."¹³

¹² Ibidem.

¹³ LA ELECTRICIDAD EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Gráfica Panamericana, S. de R.L.- México, 1976. Pág. 9.

Posteriormente, en 1919, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1919, señaló: "Terminada ya la instalación del laboratorio electro-técnico destinado a verificar los aparatos de medida usados por las diferentes compañías expendedoras de electricidad que operan en el país, habiéndose aprobado el uso de 13 tipos diferentes de medidores y verificado hasta la fecha, 6,300 aparatos."

"Dada la amplitud que ha llegado a alcanzar el uso de la energía eléctrica, el servicio de verificación para su medida era ya de una imperiosa necesidad, a la que aun cuando con sacrificio, debido al alto costo que requiere una instalación como la que ha tenido que llevarse a cabo, única por su importancia en América Latina, ha proveído el Ejecutivo sin demora."¹⁴

Por otra parte, el espíritu nacionalista que tuvo el gobierno del General Alvaro Obregón, se canalizó hacia el desarrollo independiente del país y, por ende, de su industria; pero los problemas que caracterizaron ese período le restaron posibilidades de intervenir en mayor grado en el ámbito de la electricidad, limitándose entonces la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza - establecida el 29 de diciembre de 1922 con amplias perspectivas- a preparar disposiciones jurídicas tendientes al control de esta actividad.

¹⁴ LA ELECTRICIDAD EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Op. cit. Págs. 9 y 10.

Sin embargo, sus funciones de órgano consultivo de las Secretarías de Agricultura y de Industria y Comercio siguieron vigentes, y en tales circunstancias, también elaboró el Código Nacional Eléctrico que, de alguna manera imitaba y fue adaptado al National Electric Code de los Estados Unidos de América.

Este Código se expidió el 30 de abril de 1926, posteriormente a la transformación, en el mes de marzo anterior, de la Comisión que lo redactara, en Comisión Nacional de Fuerza Motriz, prácticamente con las mismas facultades que tenía la Comisión anteriormente, y que a su vez fue absorbida más tarde por el Departamento de Control Electrotécnico.

El Código previno como exclusiva jurisdicción del poder federal, la reglamentación, regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales, así como el determinar los requisitos técnicos a que deben sujetarse la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes o que se establezcan en la República para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de dicha energía, a efecto de procurar el mejor aprovechamiento de ese elemento natural, proteger la vida de las personas y garantizar las propiedades.¹⁵

¹⁵

Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1926.

Sobre el particular, el general Alvaro Obregón, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1923, informó que "En los primeros días del mes de abril del año en curso, inició sus labores la "Comisión Nacional de Fuerza Motriz", que con funciones a la vez de gestión y consultivas, se preocupa por promover el fomento y asegurar el control de la industria generadora de energía. Ha comenzado a atender ambos objetivos, resolviendo diversas consultas referentes a asuntos de su incumbencia, y estudiando y proponiendo la adopción de ciertas medidas encaminadas a garantizar la conservación de nuestros recursos hidráulicos, a extender y perfeccionar el empleo de tales recursos para la industria electromotriz, y a abaratar y hacer más accesible la energía eléctrica para calefacción, lo que aparte de otras ventajas de mención innecesaria, contribuiría a disminuir la tala de los bosques."

"La eficiencia de la sección electrotécnica ha quedado garantizada con la adquisición, para su laboratorio, del equipo más completo y moderno; y la Secretaría de Industria se preocupa constantemente porque el mismo departamento responda a todas las exigencias."¹⁶

El Código Nacional Eléctrico se empezó a aplicar en momentos de graves tensiones político-sociales y con la oposición de las empresas correspondientes, que

¹⁶ LA ELECTRICIDAD EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Op. cit. Págs. 10 y 11.

de alguna manera se sentían afectadas por primera vez por un ordenamiento jurídico nacional.

Para algunos analistas, este ordenamiento adoleció de fallas que repercutieron en la vida cotidiana de los mexicanos, ya que no constituía un cuerpo normativo con recomendaciones mínimas de carácter técnico para asegurar la eficacia de los servicios eléctricos y proteger la vida y propiedades de las personas, en relación con las diversas actividades realizadas en relación con la industria eléctrica; complementariamente, contenía preceptos que afectaban en mayor medida los intereses de las compañías eléctricas, por los que se consideraba de jurisdicción federal la reglamentación, regulación y vigilancia de las actividades de la industria eléctrica, pero lo más importante era que este Código se consideraba inconstitucional, ya que pretendía legislar en todos los aspectos de la industria eléctrica, sin que previamente fuera declarada de jurisdicción federal, mediante la correspondiente reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, haciendo eco de la reacción general de la población, el general Plutarco Elías Calles, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1926, señaló que "Otro de sus problemas es el de la defensa de los consumidores de luz y fuerza eléctricas, y para resolverlo se ha hecho preciso impedir que las empresas suministradoras del fluido manejen los contadores que se hallan

dentro de la tolerancia reglamentaria; prohibir que cobren rentas por el alquiler de los medidores que para calcular el consumo de energía proporcionan y que exijan depósitos por los mismos aparatos. Quedó asimismo, definitivamente establecido, por decreto de 25 de agosto, que cuando se constituyan estos depósitos, las empresas deben conservarlos en el Banco de México, S.A."

"La industrialización de México que se trata de iniciar en proporciones considerables, exige el estudio previo de nuestras riquezas potenciales en cuanto a energía eléctrica. El país tiene incalculables reservas en este punto. En previsión de problemas futuros, se juzgó conveniente legislar sobre la materia, imprimiendo a la ley respectiva una orientación propicia al inmediato desarrollo de la industria eléctrica, que garantizara los derechos de los consumidores con respecto a las instalaciones y su eficiencia, así como el cómputo exacto del consumo. El Código Nacional Eléctrico reglamenta el aprovechamiento de las caídas de agua; tiende a organizar las plantas generadoras de la energía y su explotación general bajo un control técnico práctico; cuida de la seguridad pública, tanto por lo que respecta a personas, como a edificios y demás cosas expuestas a incendios; fomenta las actividades que aprovechan los recursos naturales del país mediante la utilización de maquinaria movida por electricidad, y en este ramo complementa las disposiciones legales, cuyo fin es estimular la industria pequeña; garantiza los intereses del consumidor de energía, ejerciendo cuidado sobre los contratos y su cumplimiento; crea una institución útil de

consulta para el público y aun educativa en materia de electricidad, pues se está impartiendo enseñanza a obreros electricistas en las oficinas respectivas, etcétera. No cabe duda que un organismo oficial como el que se ha creado a virtud del Código Eléctrico, era indispensable en un país en formación, como lo es el nuestro, y con un porvenir industrial brillante."

"La importancia indudable que tiene México en estos asuntos, hizo que tomara parte en la Segunda conferencia mundial de fuerza motriz, celebrada en Basilea, Suiza."¹⁷

Las diversas reacciones que se presentaron en contra del nuevo Código, contribuyeron a generar un clima de marcada agitación social, como sucedió en Veracruz, en Puebla y en San Luis Potosí, en 1927, cuando se formaron Ligas de Consumidores que reclamaban con amenazantes manifestaciones el abatimiento de las tarifas. En algunos Estados, debido a la intervención conciliadora de las autoridades, los conflictos se atenuaron.

Como una medida para contrarrestar el efecto de las reacciones antes mencionadas, se creó el Departamento de Control de la Industria Eléctrica, mismo que constituyó un factor de armonía entre las empresas explotadoras de energía eléctrica

¹⁷ LA ELECTRICIDAD EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Op cit. Págs. 11 y 12.

y el público consumidor, facilitando la resolución de las dificultades que se suscitaban, y dirimiendo conciliatoriamente las quejas presentadas por los consumidores. Dicho Departamento tuvo especial cuidado en la aplicación de las disposiciones del Código Nacional Eléctrico, que garantizaba los requisitos técnicos indispensables para la seguridad del público y aplicación de la electricidad en los distintos usos que tenían en las necesidades de la vida cotidiana.

De cualquier manera, el Ejecutivo Federal no desatendió el aspecto del uso de los recursos hidráulicos con fines de aprovechamiento eléctrico. Así, el 6 de agosto de 1929 se promulgó la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en la que se fijaban las preferencias y disposiciones para su adecuada utilización.¹⁸

En ese mismo año, durante el informe del licenciado Emilio Portes Gil, se hizo un resumen de las labores desarrolladas por el Departamento de Control de la Industria Eléctrica y de Fuerza Motriz, siendo las más importantes las relativas a la vigilancia en toda la República de las instalaciones eléctricas para garantía de la seguridad pública, para lo que se inspeccionaron 98 empresas suministradoras de energía eléctrica, 147,445 instalaciones de servicio de utilización eléctrica para luz, calefacción y teléfonos, con un total de 176,519 en el Distrito Federal y en los Estados de Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Jalisco, y 476 calderas de vapor.

¹⁸ Martínez Alvarez José Antonio.- Op cit. Pág. 8.

Posteriormente, en el Código Penal expedido en 1931, se introdujeron dos conceptos por los que se consideraba como robo el uso de energía sin contrato, y como fraude la alteración de los aparatos medidores.

Al respecto, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, al abrir el Congreso el período de sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1931, informó, en lo relativo al Departamento de Control Eléctrico, lo siguiente: "Se reorganizaron los servicios del Control Eléctrico de la República a fin de obtener una mayor eficacia en el aprovechamiento de la energía eléctrica. Se revisaron las tarifas de la mayor parte de las compañías que se encuentran en actividad... En el mismo tiempo se otorgaron 12 nuevas concesiones para el establecimiento de plantas generadoras; dos concesiones para la introducción de energía eléctrica de los Estados Unidos a ciudades fronterizas y nueve permisos de explotación."¹⁹

Para 1933, al rendir su respectivo informe de gobierno, el general Abelardo L. Rodríguez señaló que "El progreso técnico, el incremento de las necesidades individuales y colectivas, la creciente industrialización y otras causas de carácter complejo, así como las circunstancias propias de nuestro país, unidas a la depresión económica de los últimos años, plantearon la discusión de los problemas directamente relacionados con las industrias generadoras de energía eléctrica."²⁰

¹⁹ LA ELECTRICIDAD EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Op. cit. Pág. 14.

²⁰ LA ELECTRICIDAD EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Op. cit. Pág. 17.

La importancia de este asunto era capital por tratarse de un elemento ligado con la satisfacción de las necesidades esenciales ya que de él dependían tanto el bienestar y la higiene de los hogares, como los servicios públicos en las poblaciones y gran parte del desarrollo industrial.

La decisión gubernamental expresada en el Decreto que autorizaba al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad, el 29 de diciembre de 1933, sirvió de estímulo al desarrollo posterior de la industria eléctrica ya que, al definirse el objeto de la Comisión: "Organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica", se hizo hincapié en que esta actividad no tendría propósitos de lucro. En cambio, se sostenía el interés por brindar un servicio público eficiente al precio más bajo posible.

En vista de la diversidad de intereses existentes en la industria eléctrica, mismos que repercutían en problemas de índole técnica y de trascendencia social por el descontento de los consumidores debido a las deficiencias de que adolecía el servicio que brindaban las numerosas empresas eléctricas diseminadas en el territorio nacional, se encargaba a la Comisión Federal de Electricidad la planeación de esta industria, con una perspectiva global, para lo cual se le reconoció capacidad jurídica a fin de adquirir los bienes necesarios para su eficiente operación, así como para promover la organización de empresas eléctricas regionales y locales de carácter semi-

oficial, con la finalidad de garantizar que el abastecimiento del fluido llegase a la población en general, y en las condiciones más favorables.

Con este decreto expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, se inicia formalmente el camino de la nacionalización de la industria eléctrica, aunque de manera irregular, debido a la inestabilidad política y social que prevalecía en los días previos y posteriores a la expulsión del país del general Plutarco Elías Calles.

Las fallas en que se había incurrido con motivo de la promulgación del Código Nacional Eléctrico, se corrigieron el 10 de enero de 1934; entonces se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción X, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica. Con dicha reforma se abrió la posibilidad de continuar el programa de revisión de tarifas, mismo que permitió modificar más de 45 empresas y asegurar que más del ochenta por ciento de los consumidores de la República obtuvieran un ahorro de siete millones de pesos anuales por pagos de este servicio, con el consiguiente aumento del consumo de energía eléctrica. Dentro del propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica, se expidió la ley de 29 de diciembre de 1933 que autorizó al Ejecutivo para constituir una Comisión Federal de Electricidad, y se procedió también a la formación de cooperativas de consumidores de energía eléctrica.²¹

²¹ Martínez Alvarez José Antonio.- Op cit. Pág. 9.

En congruencia, el 30 de agosto del mismo año se expidió otra Ley de Aguas de Propiedad Nacional, derogando la de 1929 y perfeccionando varios aspectos en los que se habían detectado fallas.

La inquietud de los sucesivos gobiernos revolucionarios en torno a la regulación y el control de todo lo relacionado con la industria eléctrica, encontró un cauce más amplio y profundo durante los períodos presidenciales de Abelardo L. Rodríguez y de Lázaro Cárdenas, quienes sentaron las bases de la Comisión Federal de Electricidad, al emitir el decreto de 15 de abril de 1937, por el que se autorizaba al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad, y la Ley de 14 de agosto de 1937, publicada el 21 del mismo mes y año, que creaba formalmente "una dependencia oficial denominada Comisión Federal de Electricidad".²²

Con la consolidación del régimen del Presidente Cárdenas fue posible tomar medidas hacia la recuperación económica de México, entre ellas el Acuerdo que ordenaba la inmediata organización de la Comisión Federal de Electricidad, el 12 de febrero de 1937. Con este acuerdo se ponía de relieve el interés de las autoridades por mejorar un servicio que originaba protestas de los consumidores de todos los rincones del país, a causa de la falta de unificación de criterios para la producción del fluido, dando lugar con ella a la anarquía, abusos en los precios e incontables

²² Diario Oficial de la Federación.- Martes 21 de agosto de 1937.- Pág. 3.- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad.

deficiencias que ameritaban una resuelta intervención de poder público para acabar con una situación conflictiva.²³

La Ley que creó la Comisión Federal de Electricidad se promulgó de hecho, circunstancialmente en la ciudad de Mérida, Yuc., dado que se encontraba de gira el primer mandatario, en ese lugar.

Este acontecimiento de trascendencia histórica se complementó poco después con la expedición de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica, el 31 de diciembre de 1938 y, sobre todo, con la Ley de la Industria Eléctrica, emitida el 31 de diciembre de 1938, así como su Reglamento, el 16 de agosto de 1940, reformado en varios artículos, de 1941 a 1944.

Siguiendo una línea de perfeccionamiento de nuestra legislación en materia de industria eléctrica, con vistas al mejor control de los procesos inherentes a la misma, se promulgó la Ley de 31 de diciembre de 1948, creando el organismo público descentralizado Comisión de Tarifas Eléctricas y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, de 15 de septiembre de 1952.

²³ Martínez Alvarez José Antonio. Op. cit. Pág.

Durante el período en que las empresas extranjeras generadoras de electricidad dominaron el panorama nacional y aun después de creada la Comisión Federal de Electricidad, hasta la nacionalización de esta industria en 1960, las autoridades federales otorgaron a los particulares concesiones que eran verdaderos privilegios, con la idea de fomentar al máximo esta actividad. Según algunos analistas, a través de la legislación, se estimuló a la iniciativa privada otorgándole beneficios que sobrepasaban cualquier propósito para hacer prosperar la industria eléctrica.

Por otra parte, hasta 1960 el estatus legal del servicio público en el campo de la energía eléctrica no se encontraba claramente definido, por lo que no podían deslindarse los derechos que correspondían a cada uno de los sectores -público y privado- que participaban en el proceso.

Por lo anterior, era de esperarse que surgieran una serie de contradicciones en la legislación hasta antes de que se nacionalizara la industria, mismas que daban pie a la sospecha de que la legislación se había hecho expresamente compleja para poder justificar, en sus propias disposiciones, las fallas en que pudiese llegar a incurrirse en el desarrollo de la industria.

Sin embargo, con todos los defectos que se ponían de manifiesto a la luz de una crítica serena y ponderada, al 31 de diciembre de 1959, el desarrollo eléctrico de México podía calificarse de vigoroso.

Para entonces, los antiguos cinco grandes sistemas eléctricos del país se habían duplicado (Mex-Light; Puebla-Veracruz; Torreón-Chihuahua; Sistema Guanajuato; Sistema Chapala; Sistema Falcón Monterrey; Sistema Sonora-Sinaloa; Sistema Michoacán; Sistema Colotlpa-Acapulco, y Sistema Mérida), abasteciendo en ellos la Comisión Federal de Electricidad, una buena parte de los KWH que se suministraban, cuando no el total de la energía, con la puesta en marcha adicional de casi cien sistemas y plantas medianos que transformaron radicalmente la fisonomía eléctrica de México.²⁴

Una población de doce millones de habitantes se beneficiaba con el funcionamiento de dos mil seiscientos setenta y dos plantas, con una capacidad instalada de dos millones setecientos treinta y nueve mil trescientos treinta y cinco KW, generando nueve mil setecientos setenta y tres millones de KWH, sin contar la energía importada, superior a los seiscientos millones de KWH, con los cuales se electrificaban dos mil quinientas tres poblaciones, aunque todavía quedaban sin el servicio unas ciento catorce mil.

Ciento trece de las plantas existentes en el país tenían una capacidad mayor a los tres mil KW, acumulando una capacidad total de dos millones trescientos setenta y dos mil trescientos ochenta y cinco KW, en que se concentraba el ochenta

²⁴ Martínez Álvarez José Antonio.- Op. cit. Pág. 13.

y siete por ciento de la capacidad eléctrica del país.²⁵

En suma, al amparo de la legislación eléctrica en México, el desarrollo del país en este terreno se había incrementado desde 1956 a una tasa de nueve punto uno por ciento anual acumulativo.

Sin embargo, existían numerosas zonas de gran importancia económica que padecían severas limitaciones en el suministro del fluido, calculándose que no menos de quinientos mil KW permanecían sin contratarse por diversas razones, entre ellas, las plantas, la escasez de equipo o la limitación en los sistemas y redes de distribución, entre otras.

Las condiciones para el despegue definitivo de la industria eléctrica se habían sentado con la creación, el 14 de agosto de 1937 de la Comisión Federal de Electricidad, que el 11 de enero de 1949 se convirtió en organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Ante esta activa participación del Estado Mexicano en el campo de la industria eléctrica, las compañías extranjeras se retrajeron sensiblemente, al grado de que hacia 1960, otro año clave en la historia de la industria eléctrica, las inversiones

²⁵ Martínez Alvarez José Antonio.- Op. cit. Pág. 14.

totales que se efectuaron en esta área estratégica de la economía nacional alcanzaban la suma de siete mil quinientos millones de pesos, correspondiendo dos mil quinientos a las empresas extranjeras, y el resto, a la Comisión Federal de Electricidad.

Al finalizar dicho año, la Comisión Federal de Electricidad poseía el cincuenta y cuatro por ciento de la capacidad instalada para atender el servicio público de energía eléctrica.

Con todo, el desarrollo de la industria eléctrica en México se enfrentaba a una serie de fallas que, a juicio de las autoridades federales encabezadas por el entonces Presidente de la República, Adolfo López Mateos, sólo se subsanarían con una medida de fondo: La nacionalización, para que la Comisión Federal de Electricidad pasara a ejercer el control sobre todo el proceso de esta actividad.

En consecuencia, durante la gestión del presidente Adolfo López Mateos, se inició una serie de negociaciones por las cuales el gobierno federal adquirió las acciones de las empresas eléctricas extranjeras. La política trazada por el Ejecutivo a su cargo en materia de energía eléctrica estuvo encaminada a que, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, la prestación de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, fuesen realizados por instituciones gubernamentales, órganos de la nación,

a través de los cuales estuviese siempre presente, como mandante de su gestión, el pueblo mexicano.

Sin embargo, se encontraron con que, de acuerdo con el régimen jurídico de las concesiones de servicio público para la generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, existían dos factores con efectos diferentes a los previstos por el legislador en su aplicación práctica. Por una parte, la Ley de la Industria Eléctrica, como todo ordenamiento reglamentario de concesiones de servicios públicos, contenía los usuales preceptos sobre duración de las concesiones y el derecho de reversión del Estado sobre las mismas que teóricamente conducen a que en un momento dado se extingan las concesiones sin que esto significara un gravamen para la nación. Sin embargo, en otro capítulo, la misma ley señalaba los plazos de duración y las normas aplicables a tarifas, disponiendo que el período de vigencia de una concesión empezaba a contarse no desde la fecha de su otorgamiento, sino desde una posterior variable, puesto que dependía de diversos factores, entre otros, el período de duración de las obras y el tiempo que requerían los estudios y procedimientos que había de realizar la Comisión de Tarifas Eléctricas; además de que en el caso de nuevas inversiones volvían a computarse dichos plazos; esto hacía que dichas concesiones tuvieran una duración indefinida y, por tanto, en los términos de las disposiciones legales de dicho ordenamiento y en la práctica, las concesiones resultaban serlo a perpetuidad.

Como consecuencia de lo anterior, se publicó, el 23 de diciembre de 1960, el Decreto que declaraba adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma constitucional fue el resultado directo de la nacionalización de la industria eléctrica llevada a cabo por el entonces Presidente López Mateos.²⁶

Los principales fundamentos y razones que argumentó el Presidente López Mateos al enviar el proyecto respectivo al Senado fueron que, en primer lugar, la Nación sería la única propietaria de la energía eléctrica, toda vez que era propósito firme de su gobierno cumplir plenamente los postulados de la Revolución Mexicana, procurando que el desenvolvimiento y progreso nacionales resultaran armónicos en sus beneficios para todos los habitantes de la República. Además, resultaba necesario aprovechar adecuadamente los recursos naturales de que disponía la nación y todos los elementos básicos que requería la integración económica.

Dentro de la reforma que se realizaba, se introdujo, además de las palabras generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, la palabra conducir, toda vez que a decir del Senado, la industria eléctrica comprendía también las actividades de conducción de fluido eléctrico para su transformación y distribución.

²⁶ Martínez Álvarez José Antonio.- Op. cit. Pág. 26.

Con la publicación del decreto a que se ha hecho mención, el 29 de diciembre de 1960, culminó el proceso histórico de la nacionalización de la industria eléctrica.

La nacionalización de la industria eléctrica en 1960 constituye el hecho de mayor relevancia en la evolución que hemos venido comentando.

El siguiente paso consistió en la integración del sector eléctrico, como consecuencia de la interconexión del sistema central, en 1978, lo cual constituye la aportación técnica más significativa para el aprovechamiento racional de la capacidad instalada de Comisión Federal de Electricidad, para satisfacer la demanda expansiva que se presentaba en el país.

Para apoyar sólidamente a este propósito, se crearon una serie de ordenamientos, como lo fue el Reglamento Interno de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, el 6 de abril de 1965, en sustitución del de 21 de agosto de 1953, con la finalidad de adecuarlo a la nueva estructura orgánica y funcional establecida por las reformas sufridas por la citada Comisión de Tarifas.

Por tanto, en el año de 1960, se emprendió una acción decidida del Estado en la prestación de los servicios públicos eléctricos, siendo el primer paso -en

abril de ese año- la adquisición de las compañías pertenecientes a la American and Foreign Power Company, con lo cual se redujo la proporción del servicio prestado por las plantas privadas a sólo un 28.7% del total de la capacidad instalada para ese efecto.

El segundo paso fue la adquisición de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y sus filiales, con una capacidad instalada de 585,000 KW.

La industrialización, el crecimiento acelerado, y la descentralización, impulsaron a la Comisión Federal de Electricidad a incrementar su capacidad para hacer frente a las demandas, cada día mayores, de energía.

En 1960, sólo funcionaban como sistemas independientes los de la zona central del país; las demás ciudades importantes eran abastecidas por una o dos plantas con elevados costos de inversión. La Comisión Federal de Electricidad construyó una red de interconexiones entre los sistemas eléctricos y elaboró técnicas de planeación, diseño, construcción y operación, logrando una utilización más racional de los medios de generación y de las plantas generadoras. La primera interconexión entre los dos mayores sistemas de 60 ciclos del país fue realizada en 1967. Después hubo otras que normalizaron los sistemas e impusieron mejores procedimientos de supervisión en la calidad y seguridad del servicio. El 23 de julio de 1971 se declaró,

por Decreto Presidencial, la unificación de la frecuencia eléctrica a 60 ciclos por segundo en todos los sistemas destinados al servicio público.²⁷

En 1962 se fundó la Oficina Nacional de Operación de Sistemas; posteriormente, se da creación del Comité de Unificación de Frecuencia, mediante decreto de 10 de mayo de 1972, el cual fue de suma importancia, toda vez que disponía la uniformidad a 60 ciclos por segundo en todo el país.²⁸

Este Comité proporcionó asesoría técnica gratuita a comerciantes e industriales y adaptó sin costo los aparatos eléctricos de los usuarios, según las listas publicadas en el Diario Oficial. Asimismo, auxilió a los gobiernos estatales en la realización de sus actividades, así como en las pruebas de laboratorio, supervisión de equipos arreglados e información a usuarios en lo particular y en lo general, por los medios de comunicación masiva. Para 1976, el 22 de noviembre, se declaró disuelto este Comité.

En 1973, se creó el Despacho Nacional de Carga que absorbe a la anterior y, en agosto de 1977, nació el Centro Nacional de Control de Energía, CENACE, con lo cual quedaron coordinadas las actividades de generación,

²⁷ Comisión Federal de Electricidad. La Electricidad en México.- Pág. 17

²⁸ COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.- La Electricidad en México. Junio de 1992.- Pág. 17.

conducción, transformación, distribución, comercialización y prestación de energía eléctrica.²⁹

El Centro Nacional de Control de Energía tiene como función principal regular la participación de cada una de las unidades generadoras y permite la utilización óptima de los recursos de que disponen los sistemas eléctricos.

Desde enero de 1956, se logró extraer vapor de agua del subsuelo, de tal manera que, para salvaguardar los intereses de México, se publicó el 31 de diciembre de ese año el decreto que concedía la preferencia a la Comisión Federal de Electricidad para producir energía eléctrica con el agua del subsuelo, en estado de vapor, y de agua a temperatura mayor de 80^o centígrados.³⁰

En 1959, en el Estado de Hidalgo, se construyó la primera instalación geotérmica pionera en la utilización de esa fuente de energía dentro del país y en 1973, se inauguraron las primeras unidades geotérmicas.

Desde 1960, el sector eléctrico nacional ha incrementado la construcción de subestaciones de alto voltaje y gran capacidad, así como sus respectivas líneas de

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

transmisión. Se cuenta con un gran número de interconexiones entre los distintos sistemas regionales de generación de energía eléctrica y áreas de alto consumo, lo que significa un ahorro para los consumidores de todo el país.

A propuesta de la Comisión Federal de Electricidad se creó, en 1976, el Instituto de Investigaciones Eléctricas, institución que con un avanzado equipo de investigación enfrenta los retos propios de la revolución tecnológica en la materia.³¹

Otros ordenamientos legales y acuerdos se han expedido desde que se emitió el Código Nacional Eléctrico, pero el más reciente destaca por su importancia para el fomento industrial integral en materia de energía eléctrica en México: el nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado el 31 de mayo de 1993, cuyo objeto es asegurar que se cubran las necesidades del mercado nacional de electricidad al menor costo, incrementar la eficiencia técnica y económica del sector eléctrico, garantizar la estabilidad, calidad y seguridad jurídica de los nuevos participantes en el proceso de electrificación nacional, en congruencia con la política de modernización que impulsa el gobierno federal, y responde al propósito de adecuar la normatividad existente en materia de energía eléctrica, a las nuevas circunstancias que prevalecen en el ámbito económico nacional e internacional.

³¹ Ibidem.

CAPITULO 2

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A.

2.1 COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

2.1.1 Antecedentes

El 29 de diciembre de 1933, por Decreto del Congreso de la Unión, se autorizó al Ejecutivo Federal para organizar la Comisión Federal de Electricidad, con sujeción a las bases que fijó el propio Decreto.³²

Posteriormente, mediante Decreto de 14 de agosto de 1937, publicado en el Diario Oficial el 27 del mismo mes y año, se expidió la "Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad", en virtud de que, como se señala en el segundo párrafo del Considerando de dicha Ley, se estimó necesario modificar la organización de la Comisión, con objeto de lograr mayor unidad de acción y mayor rapidez en la ejecución de sus planes y programas, sin privar a la misma de conocer la opinión de los diversos sectores interesados en la industria eléctrica.³³

³² Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 1937. Pág. 3.

³³ Idem.

El artículo primero de esta Ley contenía la naturaleza jurídica de la Comisión, definiéndola como una "dependencia oficial denominada Comisión Federal de Electricidad".³⁴

Por otra parte, el artículo quinto de la propia Ley, definía el objeto de la Comisión Federal de Electricidad, señalando que el mismo consistía en "organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener, con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales".³⁵

Asimismo, se señalaban como facultades de la Comisión, las siguientes:

- I. Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su financiamiento.
- II. Realizar toda clase de operaciones relacionadas con generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, inclusive la adquisición de bienes muebles o inmuebles, acciones y valores relativos a la misma industria.
- III. Organizar sociedades que tengan por objeto producir, transmitir y distribuir energía eléctrica a precios equitativos.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem. Pág. 4

- IV. Organizar sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos, maquinaria y materiales utilizables en plantas de generación e instalaciones eléctricas.
- V. Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica para procurar el abastecimiento en las condiciones más favorables.
- VI. Encauzar la organización de Asociaciones de consumidores de energía eléctrica.
- VII. Intervenir y resolver cuando proceda, en las actividades de electrificación que pretendan emprender instituciones oficiales, semi-oficiales o particulares."³⁶

En virtud de esta Ley, la Comisión Federal de Electricidad se constituyó como entidad paraestatal responsable de expandir aceleradamente la electrificación en México. Dos años después, con la creación de PEMEX, quedó definida una estructura institucional en todo el ámbito energético, encargada de promover la satisfacción de necesidades integrales de la nación.³⁷

La luz hizo posible a la radio, al cine, al alumbrado, a las máquinas y herramientas y aparatos que hacen más confortable la vida del hombre.

La Comisión Federal de Electricidad inició su labor de electrificación en

³⁶ Ibidem. Pág. 4

³⁷ Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.- Centro de Investigación y Docencia Económicas.-La Modernización del Sector Eléctrico.- Pág. 17

un México que poco a poco fue dejando su ambiente rural para convertirse en una ciudad incipiente.

El primero de septiembre de 1940, el general Lázaro Cárdenas informó a la Nación que el presupuesto de la Comisión Federal de Electricidad había sido de 20.3 millones de pesos; asimismo, Nacional Financiera adquirió la Empresa Hidroeléctrica de Chapala con su grupo de filiales.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, Alemania no pudo cumplir con el pacto hecho en 1938 con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se comprometía a vender dos unidades hidroeléctricas que la Comisión Federal de Electricidad necesitaba para Ixtapantongo. Un año después, sólo fue recibida la parte inferior de las tuberías de presión. Hasta que se terminó la guerra llegaron dos turbinas que afortunadamente se pudieron instalar en la hidroeléctrica de el Cobano, Michoacán.³⁸

Como complemento y apoyo a la creación de la Comisión Federal de Electricidad, se expidieron en 1939, la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica³⁹, y la Ley de la Industria Eléctrica.⁴⁰

³⁸ CFE.- Album de Familia.- Historia Gráfica de la Comisión Federal de Electricidad.- Ed. Escribanía, S.A. de C.V.- Pág. 29

³⁹ Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1939.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación del 11 de febrero de 1939.

En la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica se especificaba que los causantes del impuesto serían todos los adquirentes de energía eléctrica, salvo los que contrataren el servicio de alumbrado doméstico o comercial a cuota fija, así como las empresas distribuidoras que adquirieran el fluido para su reventa y las empresas mineras.

El impuesto representaba el 10% del importe de las facturas o recibos por consumo del fluido que expedieran las empresas vendedoras.

Asimismo, se determinaban los mecanismos para captar dicho impuesto, con medidas de control y vigilancia a cargo del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El rendimiento del impuesto se destinaría en exclusiva a integrar el patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad y sería invertido en la construcción y mejoramiento de obras de electrificación.

Por su parte, la Ley de la Industria Eléctrica determinaba la posibilidad de que el servicio público de energía eléctrica fuese prestado por particulares mediante concesiones, en forma regular y continua para satisfacer las necesidades de los consumidores, y establecía la atribución del poder público para controlar aquellos servicios prestados por particulares.

Esta Ley reguló además, el régimen de reversión al Estado de los bienes afectos a las concesiones, las atribuciones de la autoridad en materia de inspección y supervisión, las causas de caducidad, la vigilancia de la operación, el régimen de sanciones, la limitación en cuanto a que las concesiones sólo sean otorgadas a mexicanos o a sociedades de mexicanos, etc.

Guillermo Rodríguez y Rodríguez señala que la autorización de creación de la Comisión Federal de Electricidad, así como la posterior creación, determinaron que las empresas privadas se contrajeran y frenaran el desarrollo eléctrico hasta 1943⁴¹; añadiendo que "Otros factores que definitivamente influyeron en dicha contracción fueron: la regulación de tarifas por parte del Estado y las diversas medidas de control y vigilancia que se dictaron para implantar un orden jurídico en el que la industria eléctrica mexicana se constituyera como un verdadero servicio público."⁴²

El 14 de enero de 1949 fue publicado en el Diario Oficial el Decreto de 11 del mismo mes y año, mediante el cual se establecían las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad.⁴³

⁴¹ CFE.- El Sector Eléctrico de México.- Pág. 21

⁴² CFE.- El Sector Eléctrico de México.- Pág. 21

⁴³ Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1949. Pág. 5

En estas bases se modificó la naturaleza jurídica de la Comisión⁴⁴, para quedar como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, quedando facultada, en razón de tal carácter, para participar en las sociedades a las que, bajo el carácter de "dependencia oficial", sólo podía organizar; asimismo, quedó facultada para efectuar las operaciones y realizar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus propósitos.⁴⁵

Además de lo anterior, en estas bases ya se incluyó un artículo relativo a las controversias que pudieran surgir, en las que fuere parte la Comisión, señalando que "serán de la competencia exclusiva de los tribunales de la Federación o de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, quedando exceptuada la institución de otorgar las garantías que la Ley exija de las partes, tratándose de dichas controversias."⁴⁶

Es indudable que mediante este decreto el Estado reforzó a la Comisión Federal de Electricidad, ya que se le otorgó una naturaleza jurídica flexible; es decir, de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para poder asumir plenamente sus atribuciones y, en tal virtud, se logró

⁴⁴ Anteriormente, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de agosto de 1937, se publicó la "Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, estableciéndose en su artículo 1º, que la Comisión tendría la naturaleza jurídica de una dependencia oficial, sin patrimonio propio y, por tanto, solo con facultades para administrarlo.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 6

concretar los programas a cargo de la Comisión; su coordinación con otras empresas y, en general, su reorganización de manera integral.

Los objetivos que se plantearon mediante el Decreto de 14 de enero de 1949, se lograron en toda su amplitud con la nacionalización de la industria en 1960, bajo el régimen del presidente Adolfo López Mateos.

Al iniciarse la década de 1960, las principales fuentes de energía con las que se contaba eran la hidráulica y la obtenida de la utilización del petróleo. Se habían iniciado ya las investigaciones para determinar los alcances y posibilidades geotérmicas. En Pathé, Hidalgo, ya existía una pequeña planta de 500 KW movida por energía geotérmica.

El gobierno del presidente Adolfo López Mateos llevó a cabo la iniciativa de la nacionalización de la industria eléctrica.⁴⁷

El 27 de septiembre de 1960, el gobierno informó de la operación para adquirir las acciones de la Mex Light. Se mantuvo la estructura de la empresa y el gobierno nombró un consejo de administración y un director general, aún cuando la empresa siguió prestando el servicio al igual que sus filiales.

⁴⁷ CFE.- Album de Familia.- Pág. 99

Con estas compras el gobierno obtuvo una parte muy importante de las entidades eléctricas. Sin embargo, subsistían algunas empresas pequeñas y, en el sector público, cuatro entidades con diferentes administraciones: la Comisión Federal de Electricidad, la Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A., la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S.A. y la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S.A. Al adquirir el 90% de esta última empresa se enfrentó a serias dificultades de liquidación, debido a que una empresa extranjera era tenedora de parte de las acciones.

Para salvar esta situación, el 20 de octubre de 1960 el ejecutivo federal envió una iniciativa para adicionar el siguiente texto al párrafo sexto del artículo 27 constitucional:

"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."

Como consecuencia de lo anterior, el 1963 las empresas extranjeras vendieron sus bienes y derechos a empresas mexicanas y el gobierno federal adquirió la mayoría de las acciones. En ese mismo año se creó Impulsora Eléctrica Mexicana, S.A., para agrupar a las empresas de Nacional Financiera.⁴⁸

⁴⁸ CFE.- Hacia el Siglo XXI.- Fernández Cueto Editores.- México, 1992.-
Pág. 22

Por acuerdo presidencial, el 14 de agosto de 1967 se disolvieron y liquidaron empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad y se integró a ésta el grupo de Impulsora Eléctrica Mexicana, S.A. Tres años más tarde, en 1970, se decidió que el director de la Comisión Federal de Electricidad fungiría también como director y apoderado general de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. -antes Compañía de Luz y Fuerza del Sureste- y de esta manera las dos principales entidades eléctricas quedaron bajo una misma dirección.⁴⁹

Posteriormente, durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, la industria eléctrica nacional vive un proceso de integración acelerada que se expresa en la fusión empresarial y en la integración de sistemas de distribución.

En el aspecto laboral, en 1972, mediante la fusión sindical, nace el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana. El año siguiente se inician las actividades relativas a la unificación de frecuencias en el suministro de energía eléctrica a 60 ciclos por segundo en todos los sistemas del país destinados a este servicio público. En 1976 finalizaron los trabajos de unificación de frecuencias.⁵⁰

⁴⁹ CFE.- Hacia el Siglo XXI.- Pág. 23

⁵⁰ CFE.- Albúm de Familia.- Pág. 137

Tal vez el aspecto más conflictivo del proceso de integración fue el de tipo normativo. Leyes, decretos y reglamentos, comisiones, juntas y entidades administrativas surgían sin la fuerza ni presencia necesarias. Este obstáculo ha sido resuelto y hoy, la Comisión Federal de Electricidad cuenta con un marco regulatorio suficiente para la consecución de sus fines, lo que pone de manifiesto que, la lección más valiosa de este proceso de integración sea que es posible realizar un trabajo cuando existe el marco jurídico adecuado.⁵¹

En los años ochentas se empezó a cobrar conciencia del problema ecológico de contaminación ambiental que comenzó a ser alarmante, ya que la contaminación se encontraba asociada con la excesiva quema de hidrocarburos en forma directa. Derivado de lo anterior se hizo necesario generar energía eléctrica en cantidades suficientes para permitir la reconversión tecnológica, eliminando la quema de hidrocarburos en su generación.

Sin embargo, la crisis económica surgida a mediados de 1982, que se caracterizó fundamentalmente por el problema de la deuda externa, redujo la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo del sector eléctrico en forma drástica durante varios años. En virtud de la escasez de recursos financieros se dio prioridad a soluciones que dieran resultados a corto plazo con un mínimo de inversión.

⁵¹ CFE.- Hacia el Siglo XXI.- Pág. 28

Se abren entonces nuevos retos: generar electricidad en función de la energía nuclear, sin alterar el equilibrio ecológico. Al respecto, México había iniciado a principios de los sesentas la construcción de la central nucleoelectrónica de Laguna Verde y, en 1988 fue cargada de combustible la Unidad I de la planta, dentro de las más estrictas medidas de seguridad.

Para la Comisión Federal de Electricidad 1990 inició con el Programa Nacional de Modernización Energética 90-94, en el marco de la reestructuración económica emprendida por la presidencia de la República en ese sexenio. Los principales objetivos de ese programa fueron: garantizar la suficiencia energética; fortalecer su vinculación con la economía y la sociedad; garantizar la protección ambiental y consolidar un sector energético más moderno y mejor integrado.

Hacia el final del sexenio, la Comisión Federal de Electricidad rindió las mejores cuentas de su historia; nunca en un período de seis años se habían logrado avances de esa magnitud: se aumentó la capacidad de generación en 7,800 MW; la capacidad de transformación ascendió a 30 mil MVA's y se tendieron mas de 103 mil kilómetros de líneas.

En esta misma década, la Comisión se incorpora activamente a la corriente mundial de desarrollo sustentable que plantea un nuevo concepto de

crecimiento, basado en el respeto al patrimonio ambiental, social e histórico de las naciones. En razón de dichas bases se crearon dentro de este Organismo, las gerencias de Protección Ambiental y de Desarrollo Social, encargadas del cumplimiento de todas las normas que garanticen la supervivencia de especies de flora y fauna, así como la reubicación de las comunidades asentadas en los sitios donde la Comisión Federal de Electricidad construye sus proyectos de generación, con respeto a su cultura, tradiciones y formas de vida. Asimismo, la Comisión ha creado una cultura de calidad total en todos los ámbitos operativos de la institución.⁵²

De 1990 a 1991 entraron en operación las plantas de Comedero, Cosala, Sin., Aguapriata, Zapopan, Jal., Boca de Pozo Los Azufres, Unidades 1 y 8, Zinapécuaro, Mich., Boca de Pozos Los Humeros, Unidades 1 y 2, Chignautla, Pue., Felipe Carrillo Puerto, Valladolid, Yuc., Adolfo López Mateos, Tuxpan, Ver., Guadalupe Victoria, Lerdo, Dgo., Benito Juárez, Rosarito, B.C., Puerto San Carlos, Comodú, B.C.S.

Para 1994, entraron en operación las plantas de Aguamilpa-Solidaridad, Nayarit., Felipe Carrillo Puerto, Yucatán, Plutarco Elías Calles, Guerrero y Laguna Verde II, Veracruz; además, se concluye la obra civil del P.H. Zimapán, en Hidaigo.⁵³

⁵² CFE.- Albúm de Familia.- Pág. 193

⁵³ CFE.- Albúm de Familia.- Pág. 230

2.1.2. Preceptos que regulan su organización y funcionamiento

La organización y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad encuentra su fundamento en diversos ordenamientos, entre los que se encuentran:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta Ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contiene las bases de la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo de la Unión y establece el sistema de distribución de competencia de sus órganos centralizados, haciendo la distinción entre la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal.

La administración pública centralizada -de conformidad con el artículo 1º de esta Ley- se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos. Dentro de las Secretarías de Estado se encuentra la de Energía a la cual, como se señala en la fracción II del artículo 33 de la misma Ley le corresponde regular, entre otras, a la industria eléctrica del país.

Por otra parte, el citado artículo 1º dispone que la administración pública paraestatal estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, encontrándose dentro de los primeros la Comisión Federal de

Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, organismos que, de conformidad con el artículo 8o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, participan en el servicio público de energía eléctrica.

Ambos organismos están sujetos a las reglas que se emitan en materia de electricidad aprobadas por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto o a propuesta de la Secretaría de Energía misma que, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra constituida como coordinadora de sector, a fin de que se pueda llevar a cabo la intervención que corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, y teniendo las facultades que se encuentran contenidas en el artículo 49 de la misma Ley.

La sectorización es una figura administrativa consistente en que el Ejecutivo Federal agrupa por sectores definidos a las entidades paraestatales, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las dependencias y entidades. En virtud de lo anterior, la Comisión Federal de Electricidad quedó integrada en el sector coordinado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, cuyas funciones en la materia posteriormente fueron asumidas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y por la actual Secretaría de Energía.

2. Ley Federal de Entidades Paraestatales

Esta Ley, también reglamentaria del artículo 90 constitucional tiene por objeto, de conformidad con lo establecido en su artículo 1º, regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

En artículo 11 de esta Ley establece el principio fundamental de la autonomía de gestión, consistente en que lo no regulado en contrario, está permitido, para el cabal cumplimiento del objeto de cada una de las entidades paraestatales, así como de los objetivos y metas señalados en sus programas, disponiendo también que contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en esta Ley, y en lo que no se opongan a ésta, los demás que se relacionen con la administración pública. Sin embargo, este principio se encuentra limitado en cuanto a su aplicación a Comisión Federal de Electricidad, toda vez que se trata de un organismo sujeto a control presupuestal y en tal circunstancia, debe acatar las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, específicamente lo estipulado por los artículos 52, 54 y 58 fracción II de la citada Ley, que establecen la obligación de someter sus programas financieros a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que tiene facultad asimismo para intervenir en la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de este organismo, de conformidad con el artículo 5º del mismo

ordenamiento y con las disposiciones anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales determina que en las leyes o decretos por los que se creen los organismos descentralizados deben contener, entre otros, los siguientes elementos: denominación del organismo, domicilio legal, objeto, aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento, la manera de integrar su órgano de gobierno y designar al director general, las facultades y obligaciones de ambos, su órgano de vigilancia y el régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Asimismo, en su artículo 14 señala que son organismos descentralizados los que realicen actividades propias de las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. En razón de lo anterior, la Comisión Federal de Electricidad es un organismo descentralizado que realiza, por una parte, la prestación de un servicio público y, por otra, actividades que se consideran dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como áreas estratégicas.

Finalmente, la mencionada Ley señala, en su artículo 17, que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de

gobierno, ya sea junta de gobierno o equivalente, y un director general; en su artículo 18 establece el mínimo de miembros que puede tener el órgano de gobierno; el artículo 19 señala los impedimentos para ser parte de dicho órgano de gobierno; el artículo 20 determina la periodicidad con que debe reunirse y los requisitos para sesionar. Asimismo, en los artículos 21 y 22, se establece quién nombra al director general, los requisitos que el mismo debe cumplir, y sus facultades.

3. Ley de Inversión Extranjera

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1993 y señala en su artículo 51, fracción III, que están reservadas de manera exclusiva al Estado, entre otras, las funciones que determinen las leyes en el área estratégica de la electricidad, como son las de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Los artículos 4º y 9º de este ordenamiento establecen la posibilidad de que la inversión extranjera participe en el capital social de empresas mexicanas en cualquier proporción; posibilita el hecho de que entre dichas sociedades pudieran encontrarse aquellas cuyo objeto social consista en el desarrollo de alguna de las actividades que se contemplan en el artículo 3º de la Ley del Servicio Público de

Energía Eléctrica, lo cual se traduciría, como ha sido expresado con antelación, en casos típicos de colaboración administrativa.⁵⁴

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, las sociedades en cuyos estatutos se incluya la cláusula de extranjería prevista en la fracción I del artículo 27 constitucional, por la que los accionistas deberán de aceptar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de los bienes inmuebles que adquieran esas sociedades y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En razón de lo anterior, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la faja de cien kilómetros paralela a las fronteras y de cincuenta kilómetros de las costas, para la realización de actividades no residenciales, registrando dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que hace posible el establecimiento en esas zonas restringidas, de centrales generadoras de energía por productores externos.

4. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Este ordenamiento retoma el enunciado contenido en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional en el sentido de que "... corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que

⁵⁴ CFE.- El Sector Eléctrico de México.- Pág. 59

tenga por objeto la prestación del servicio público..." estableciendo, asimismo que 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...", agregando que dicho aprovechamiento se hará a través de la Comisión Federal de Electricidad.⁵⁶

Esta Ley constituye el fundamento de las funciones y actividades de la Comisión Federal de Electricidad, mismas que, de conformidad con el artículo 2º, son de orden público. Asimismo, en este ordenamiento se contienen las disposiciones relativas a la estructura orgánica de la Comisión, la competencia de su órgano de gobierno y el suministro de energía eléctrica, entre otras, y se consignan las condiciones generales para el otorgamiento de permisos de autoabastecimiento, cogeneración de producción independiente, pequeña producción y de importación y exportación de energía eléctrica.

En relación con los permisos a que se hace referencia en el párrafo que antecede, la competencia para otorgarlos corresponde a la Secretaría de Energía, que es la coordinadora del sector al que se encuentra adscrita la Comisión, y que de conformidad con la Ley en comento y con lo establecido en los artículos 77 y 81 de

⁵⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto de creación del organismo descentralizado denominado Luz y Fuerza del Centro, esta Ley y su Reglamento, por disposición del Ejecutivo Federal, son aplicables a dicha entidad ya que, como se desprende del segundo párrafo del citado artículo 11, las menciones que en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se hagan de la Comisión Federal de Electricidad, se entenderán referidas, en lo conducente, a Luz y Fuerza del Centro.

su Reglamento Interior, procederá a otorgarlos considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad y cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público.

Dentro de los casos que no se consideran de servicio público, la fracción V del artículo 3º de la Ley incluye la generación destinada a uso de emergencias derivadas de interrupciones en el servicio; esta actividad, por disposición expresa del artículo 39 de la citada Ley, no se encuentra sujeta al otorgamiento de un permiso en los términos antes mencionados.⁵⁶

Cabe mencionar en este punto que, de conformidad con el artículo 45 de esta Ley, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993, la Comisión Federal de Electricidad puede convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales, cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto, en virtud de los diversos actos jurídicos que celebra.

Finalmente, es de mencionarse que por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de octubre de 1993, en vigor

⁵⁶ Cabe comentar que, aún cuando esta actividad no se encuentra sujeta al otorgamiento de un permiso por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, si deben observarse las disposiciones que al respecto se fijan en las Normas Oficiales Mexicanas que para tal efecto sean publicadas.

a partir del 3 de enero de 1994, se creó la Comisión Reguladora de Energía, cuya constitución se previó por el Congreso de la Unión para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos que competen a la Secretaría de Energía en materia de energía, como un órgano auxiliar técnico y consultivo de la coordinadora sectorial, entre cuyas facultades o competencias cabe resaltar las siguientes:

- Estudiar y proponer las modificaciones de las normas, reglas y procedimientos que rigen las actividades del sector.

- Opinar sobre el otorgamiento de los permisos a productores externos de energía.

- Evaluar y comparar los niveles de eficiencia técnica en la operación de plantas generadoras de energía eléctrica de las entidades paraestatales y las particulares.

- Inventariar los recursos nacionales en materia de energía eléctrica, así como estudiar el óptimo aprovechamiento de los mismos.⁵⁷

5. Ley de Planeación

La Ley de Planeación establece las normas y principios conforme a los

⁵⁷ CFE.- El Sector Eléctrico de México.- Pág. 58

cuales debe realizarse la planeación nacional del desarrollo y el sistema nacional de planeación democrática, previstos en el artículo 26 constitucional, como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país.

El artículo 9º de esta Ley determina la obligación a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, mientras que el artículo 12 establece que éstas participarán en el sistema nacional de planeación democrática, a través de sus unidades administrativas que tengan asignadas las funciones internas de planeación.

En este contexto, la Secretaría de Energía, como coordinadora de sector y en el marco del artículo 16, tiene como función realizar las acciones que en materia de planeación corresponden a las entidades paraestatales incluidas en su sector, dentro del cual se encuentra la Comisión Federal de Electricidad, las cuales deben guardar congruencia con los programas sectoriales, con los cuales interactúan al plantearse las propuestas que presentan las propias entidades. En consecuencia, a la coordinadora de sector le corresponde vigilar que dichas entidades realicen sus actividades de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial en el cual inscriben sus programas institucionales y sus programas operativos anuales.

6. Ley de Aguas Nacionales

Esta Ley es reglamentaria también del artículo 27 constitucional; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de diciembre de 1992, y regula la explotación de las aguas nacionales, mismas que la Constitución considera propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, como lo son, de conformidad con el 5º párrafo del mencionado artículo 27, las de los mares territoriales, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; entre otras.

En su artículo 7º se declara de utilidad pública el aprovechamiento de estas aguas para la generación de energía eléctrica destinada a servicio público, lo cual deriva en una prioridad de este uso sobre otros, en virtud de encontrarse relacionado con la satisfacción de intereses colectivos.

En consecuencia, la Comisión Nacional del Agua, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tiene como atribuciones, entre otras, la de ejercer las facultades que legalmente corresponden a la autoridad federal en materia hidráulica, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal, debe otorgar sin mayor trámite título de asignación de agua en favor de la C.F.E., en el cual se determinará el volumen destinado a la generación de energía eléctrica y al enfriamiento de las plantas respectivas.

En el caso de los particulares, personas físicas o morales, que necesiten llevar a cabo la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, deberán solicitar la concesión correspondiente ante la Comisión Nacional del Agua. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Ley que se comenta, no se requerirá concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales cuando se destinen a la generación de energía eléctrica en pequeña escala, es decir, que la capacidad de generación no exceda de 0.5 MV.

7. Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Este Tratado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1993 y prevé en el Capítulo VI relativo a Energía y Petroquímica Básica, párrafo I del Anexo 602.3 -Reservas y Disposiciones Especiales- como actividad exclusiva del Estado mexicano, entre otras, la prestación del servicio público de energía eléctrica, que incluye la generación, conducción, transformación y venta de electricidad.

Sin embargo, el Tratado en comento establece la posibilidad de que empresas estadounidenses y canadienses realicen en México actividades como abastecimiento, cogeneración y producción independiente de electricidad, que no se encuentran comprendidas dentro del concepto de servicio público de energía eléctrica.

2.1.3. Preceptos que regulan su régimen patrimonial

El patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad puede definirse como el conjunto de bienes y derechos con que dicho organismo cuenta para el cumplimiento de su objeto y, en sentido estricto, sería el conjunto de bienes y deberes apreciables en dinero que tiene esa persona moral.⁵⁸

De conformidad con el artículo 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad se integra con los siguientes bienes y derechos:

- I. Los derechos, bienes muebles e inmuebles de los que a la fecha es titular, de los que se le incorporen y de los que en el futuro adquiriera por cualquier título.
- II. los derechos sobre recursos naturales que le sean asignados por el Ejecutivo Federal, necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- III. Los frutos que obtenga de sus bienes y el resultado neto de operación en su caso o cualquier otro concepto.

- IV. El rendimiento de los impuestos y derechos que específicamente se le asignen de acuerdo con las leyes respectivas.
- V. Los ingresos provenientes de la venta y prestación de servicios científicos y tecnológicos, de asesoramiento y otros.
- VI. Las operaciones que en su caso otorgue el Gobierno Federal.
- VII. las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, solicitadas por aquéllos.

Toda vez que los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que el Estado contará con los organismos que requiera para el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y, en virtud de que la electricidad es una de ellas, la Comisión Federal de Electricidad es, por mandato constitucional, propiedad del Gobierno Federal.⁵⁹

⁵⁹ Sin embargo, este concepto de propiedad puede aplicarse en dos vertientes: una derivada del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluye a los organismos descentralizados dentro de la administración pública paraestatal, y del artículo 45, que les otorga personalidad jurídica y patrimonio propios; y otra derivada de los artículos 25 y 28 de la Constitución.

No obstante la ambigüedad del concepto, el artículo 34, fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que están destinados a un servicio público y por tanto son bienes de dominio público, "Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a... o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios."

En cuanto a los bienes muebles que forman parte del patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad, se considera que su régimen es de dominio público cuando, en general, no son normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas. Sin embargo, el Gobierno Federal puede autorizar, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la desincorporación de los bienes de dominio público, a fin de que la Comisión pueda disponer de los mismos. Al lado de esos bienes, la Comisión Federal de Electricidad cuenta con otros de su dominio privado, que sí pueden ser enajenados.⁶⁰

2.2. LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A.

Uno de los elementos esenciales para alcanzar la modernización integral del sector eléctrico fue la transformación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas, en una empresa competitiva y rentable.

⁶⁰ CFE.- El Sector Eléctrico de México.- Pág. 63.

2.2.1 Antecedentes

El 27 de septiembre de 1960 se celebró la primera sesión del Consejo de Administración de la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S.A., compuesto por consejeros mexicanos, en la que el Gobierno Federal tomó posesión material de los bienes y servicios de la empresa, designándose a los nuevos directivos en sustitución de los que venían administrándola.

El 23 de diciembre de 1960, mediante decreto, se estableció el derecho inalienable y exclusivo de la Nación para generar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tuviere por objeto la prestación del servicio público.

Posteriormente, con el acuerdo presidencial de 14 de agosto de 1963, se autorizó a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. y a sus filiales, para enajenar a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A. y a ésta para que cambiara su nombre al de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., para que en lo sucesivo prestara el servicio público de energía eléctrica en la zona concesionada a las empresas antes mencionadas.

El 16 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se autoriza a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y a sus subsidiarias, a realizar todos los actos necesarios tendientes a su disolución y liquidación. En tal virtud en asamblea del 2 de enero de 1975 se acuerda la disolución

anticipada y entrar en liquidación. Esta asamblea se protocoliza el 17 de enero del mismo año.

En el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformada mediante decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1989, el Ejecutivo Federal dispone la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando las empresas en liquidación Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.

El 9 de febrero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. En este decreto se establece su nueva estructura orgánica y las funciones de las unidades administrativas.⁶¹

Dentro de las disposiciones más importantes contenidas en el decreto a que se hace referencia en el párrafo que antecede, se encuentran las siguientes:

⁶¹ Diario Oficial de la Federación.- Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.- 9 de febrero de 1994.- Pág. 3

Luz y Fuerza del centro nace como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio legal en la ciudad de México, Distrito Federal.

Su objeto fundamental es prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las compañías a que hace alusión en el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica arriba mencionado, conforme a lo dispuesto en la resolución de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1985.

Su patrimonio se integra de conformidad con lo siguientes:

1. Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiriera, por cualquier título.
2. Los derechos que adquiriera sobre recursos naturales que resulten necesarios para el cumplimiento de su objeto.
3. Los ingresos provenientes de la prestación del servicio a su cargo, los frutos que obtenga de sus bienes y los derivados de cualquier otro concepto.
4. Las aportaciones que en su caso otorgue el Gobierno Federal.
5. Las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía

eléctrica para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, conforme a las bases generales contenidas en la fracción VII del artículo 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Las relaciones laborales del organismo se regirán por el Apartado A), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La actividad del organismo que se crea, se sujetará a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a su Reglamento, debiendo observar las disposiciones que en relación con el servicio público de energía eléctrica a su cargo, dicte la Secretaría de Energía.

Asimismo, en el Decreto de creación de Luz y Fuerza del Centro se establece que las menciones a la Comisión Federal de Electricidad, se entenderán referidas, en lo conducente, al organismo que se constituye, reservándose a dicha Comisión las funciones que en el ámbito nacional le asignan los artículos 9º, 20 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Una de las consideraciones que se tomó en cuenta para la creación de la empresa Luz y Fuerza del Centro fue que debería funcionar al margen de la problemática organizacional, financiera, laboral y administrativa que la aquejaba

anteriormente, ya que su estructura organizacional se encontraba centralizada, lo que ocasionaba una lenta toma de decisiones, entre otras cuestiones que entorpecían su funcionamiento.

Luz y Fuerza del Centro atiende a una superficie aproximadamente de 23,300 km², comprendida por el Distrito Federal y parte de los Estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, cubriendo principalmente el área metropolitana de la Ciudad de México, que de acuerdo con el censo de población de 1990 es la zona conurbada más poblada del mundo.

El sistema eléctrico operado por este organismo genera con plantas propias, aproximadamente el 5% de la energía que distribuye, recibiendo el 95% adicional de las plantas de Comisión Federal de Electricidad.

El proceso de modernización de Luz y Fuerza del Centro se inició partiendo de cuatro aspectos fundamentales, que son: la estructura organizacional; la relación empresa-sindicato; la situación financiera y el nivel de inversión.

Dentro de su estructura organizacional y procesos operativos se estableció que los mismos deberían estar enfocados a satisfacer, entre otros, los siguientes objetivos:

- Ser una organización dedicada, principalmente, a la distribución y comercialización de energía eléctrica, conservando su capacidad de generación.
- Tener la flexibilidad estructural requerida para reaccionar eficientemente ante las necesidades de los usuarios.
- Reducir los costos de operación asociados e ineficiencias operativas.
- Mejorar la calidad del servicio y orientar las funciones hacia la satisfacción de las necesidades de los usuarios.
- Asignar responsabilidades integrales a cada una de las áreas de la nueva estructura.
- Reconocer/segregar las funciones de distribución y sus resultados operativos y financieros de las funciones que realiza Luz y Fuerza del Centro.

Para lograr estos objetivos se llevaron a cabo las siguientes medidas:

2.2.2. Autonomía de Gestión

La nueva empresa deja de formar parte de la Comisión Federal de Electricidad y pasa a ser un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se rige por los lineamientos generales que establezca el Gobierno Federal. Su órgano máximo de gobierno es una Junta de Gobierno de la cual depende el director general de la nueva empresa.

Se elaboró y aprobó la nueva estructura organizacional contemplada en el decreto de creación del nuevo organismo descentralizado, Luz y Fuerza del Centro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1994.

Su estructura orgánica se conforma por seis subdirecciones; tres operativas y tres de administración y finanzas, recursos humanos y apoyo técnico. Las subdirecciones operativas cuentan con todos los elementos para ofrecer un servicio integral y son responsables de sus propios resultados.

2.2.3. Autonomía Financiera

Se celebró un convenio con el Gobierno Federal para el saneamiento financiero en el cual se contemplan las siguientes líneas de acción:

El gobierno federal aportará al nuevo organismo recursos adicionales para inversión en modernización productiva y

administrativa, de conformidad con los procedimientos dispuestos en el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, con base en las necesidades justificadas por el nuevo organismo.

- Se ratifica, modificando algunas de sus cláusulas, el convenio de asunción de pasivos que se firmó el 25 de febrero de 1993.

- Se convino con el Sindicato Mexicano de Electricistas el no crecimiento de la plantilla de personal sindicalizado durante los primeros 5 años de su ejercicio. De igual manera, se convino la no ocupación de las plazas vacantes de personal sindicalizado durante los próximos 5 años, para lo cual se realizarán los estudios respectivos, a fin de comprobar si en las diferentes áreas existe sobrante de personal y que no sea posible reubicar.

2.2.4. Modernización Comercial

Está apoyada en el programa denominado SIRVES (Sistema Integral de Recursos y Valores para la Excelencia del Servicio) iniciado en junio de 1991, orientado fundamentalmente a la mejora de la calidad del servicio al usuario.

Este programa está soportado en tres elementos fundamentales:

1. **Estrategia de servicio.**- Constituido por programas de acciones perfectamente definidas en cuanto a tiempo, recursos materiales y áreas participantes.

2. **Sistemas.**- Se refiere a los elementos y herramientas que requiere el trabajador para estar en condiciones de proporcionar el servicio que el usuario espera de Luz y Fuerza del Centro.

3. **Personal.**- Considerando que el elemento fundamental para establecer una cultura de servicio, por ser la clave del éxito del programa SIRVES, es el personal, se requieren dos condiciones imprescindibles: que sea apto y dispuesto.⁶²

Como puede observarse, lo reseñado en este capítulo circunscribe el inicio de un proceso de transformación del organismo Luz y Fuerza del Centro, mismo que deberá permitirle ser una empresa con factibilidad financiera y competitiva, que la productividad del organismo sea equiparable o mejorada con relación a la Comisión Federal de Electricidad o inclusive con empresas extranjeras.

⁶² SEMIP.- La Modernización del Sector Eléctrico.- Pág. 25 a 32.

CAPITULO 3

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS Y COMISION REGULADORA DE ENERGIA

3.1. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS

3.1.1. Antecedentes

El Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE), se fundó en 1975, como respuesta a la determinación nacional de contar con una infraestructura tecnológica sólida en sectores clave de la economía. Hoy el Instituto impulsa la investigación en el campo de la energía eléctrica, fundamental para el desarrollo económico y social del país.

La investigación en el área de la energía eléctrica ha adquirido especial relevancia a partir de la creación de la Comisión Federal de Electricidad, en 1937.

Otro fuerte impulso a la investigación, fue la nacionalización de las empresas eléctricas que operaban en el país, concluida el 27 de septiembre de 1960. A partir de ese suceso, la Comisión Federal de Electricidad se abocó de inmediato a las tareas de interconexión de los sistemas administrados anteriormente por las

empresas extranjeras, así como a la instalación de grandes redes de distribución de energía.

En este proceso desempeñaron un papel fundamental instituciones como el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, los departamentos de Laboratorios y de Estudios Experimentales de la Comisión Federal de Electricidad, y el ya desaparecido Instituto de Investigaciones de la Industria Eléctrica, también de la mencionada Comisión.⁶³

Como consecuencia de la trascendencia de contar con tecnología propia para un desarrollo independiente en un tiempo razonable, y de la necesidad de aprender del exterior, aprovechando sus adelantos, experiencias e incluso fracasos, el gobierno federal decidió crear el Instituto de Investigaciones Eléctricas, como centro especializado para realizar las actividades de investigación y desarrollo tecnológico requeridas por la industria eléctrica nacional.

3.1.2. Creación

El Instituto de Investigaciones Eléctricas fue creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de diciembre de 1975, exponiendo como "Considerandos", los siguientes:

⁶³ IIE.- Boletín Núm.1.- Mayo '77.- Pág. 3.

"Que es propósito fundamental del Gobierno Federal, promover las actividades científicas y tecnológicas como agentes dinámicos de desarrollo nacional, creando los organismos correspondientes a fin de impulsar la investigación científica y tecnológica propiciando de esta manera el desarrollo racional e integral del país:

"Que desde el punto de vista económico y social la Comisión Federal de Electricidad, es uno de los organismos públicos descentralizados por servicio, más importantes del país, y debe contribuir de manera efectiva al desarrollo científico y tecnológico, especialmente en todo lo relacionado con la generación, transmisión, distribución y utilización de la energía eléctrica.

"Que en razón de que los recursos energéticos tradicionales son limitados, resulta urgente impulsar la investigación científica y tecnológica para el aprovechamiento en la generación de la electricidad, de otras fuentes de energía, tales como la nuclear, la solar, la geotérmica, dentro del marco de una política nacional de energéticos;

"Que es de imperiosa necesidad el fomentar la fabricación nacional e equipos y material utilizables en el servicio público de energía eléctrica, mediante la transferencia y adaptación de tecnologías extranjeras a las características y recursos del país y la creación de procesos tecnológicos propios;"²⁴

²⁴ Diario Oficial de la Federación.- 1° de diciembre de 1975.- Pág. 30

Asimismo, mediante el citado decreto, se estableció la naturaleza jurídica y se fijaron los objetivos generales del Instituto de Investigaciones Eléctricas, así, se creó a dicho Instituto como un **organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con carácter científico y tecnológico** y se fijaron los siguientes objetivos:

- Realizar y promover la investigación científica, el desarrollo experimental y la investigación tecnológica, con la finalidad de resolver los problemas científicos y tecnológicos relacionados con el mejoramiento y el desarrollo de la industria eléctrica;
- Contribuir a la difusión e implantación, dentro de la industria eléctrica, de aquellas tecnologías que mejor se adapten al desarrollo económico del país;
- Mantener relaciones efectivas con institutos similares de otros países y con institutos académicos y de investigación tecnológica en el país;
- Impartir cursos de especialización y actualización de conocimientos en ciencia, tecnología y administración industrial en el área de la industria eléctrica;

- Brindar asesoría a la Comisión Federal de Electricidad, a la industria de manufacturas eléctricas y a las compañías de ingeniería y de servicios de consultoría relacionadas con la industria eléctrica;

- Proponer programas de investigación aplicada y tecnológica y los correspondientes planes de operación, inversión y financiamiento, a corto, mediano y largo plazo;

- Patentar y licenciar las tecnologías desarrolladas y los resultados de la investigación que obtenga y que resulten procedentes; y

- Realizar actos conexos con los anteriores y los demás que se fijen en el Estatuto del Instituto.⁶⁵

Los propósitos anteriormente descritos, enmarcan las actividades del Instituto; por ello, resulta fundamental su estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad y con la industria de manufacturas eléctricas.

Asimismo, el Instituto de Investigaciones Eléctricas cuenta con una junta directiva conformada por representantes de estos sectores, de instituciones educativas

⁶⁵ Idem.

y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); dicha junta está presidida por el director general de la Comisión Federal de Electricidad, y la secretaría se encuentra a cargo del presidente de la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas.⁶⁶

3.1.3. Evolución y desarrollo

El Instituto ha atravesado por diversas etapas: la primera corresponde a una intensa búsqueda de oportunidades, así como al desarrollo de recursos humanos y de infraestructura, especialmente, laboratorios y equipo especializado. En la segunda etapa, hacia finales de la década de 1970, se estableció el marco de referencia para diversos programas, tales como geotermia, centrales termoeléctricas, transmisión y distribución, apoyo a la fabricación nacional de equipos y utilización de la energía. En ese mismo lapso, y durante los primeros años de la década de 1980, se inició una etapa de consolidación y de resultados, misma que significó el paso de la etapa de informes, planos y programas de cómputo, a la de los resultados físicos, que comenzaron a aplicarse tanto en la Comisión Federal de Electricidad, como en la industria de manufacturas.

Algunos de los logros más importantes fueron:

En geotermia, destacó el diseño básico de la unidad de baja presión de

⁶⁶

CFE.- Hacia el Siglo XXI.- Pág. 101.

la geotermoelectrica de Cerro Prieto, que en años posteriores permitió aumentar la capacidad instalada sin necesidad de perforar nuevos pozos, al aprovechar el calor de desecho de las unidades generadoras, con el consiguiente ahorro económico.

En el campo de la electrónica, se avanzó con el diseño del prototipo de unidades terminales remotas, en transmisión y distribución a base de microprocesadores.

Asimismo, se pusieron en operación los programas de cómputo que apoyaban las actividades del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), institución encargada de garantizar el suministro eléctrico en forma continua y económica a través de la generación regulada de más de 250 centrales eléctricas y la transmisión de energía eléctrica con el apoyo de sistemas computerizados.

Se diseñó y construyó el primer generador de impulsos hecho en México, indispensable para realizar pruebas a nuevos productos y determinar la calidad en la fabricación de materiales eléctricos.

Debido a la crisis económica de la década de los ochenta, el Instituto de Investigaciones Eléctricas realizó ajustes importantes en la orientación y composición de su cartera de proyectos. Trabajó especialmente en el cumplimiento de dos objetivos

básicos: apoyar a la Comisión Federal de Electricidad en las acciones tendientes a lograr el máximo aprovechamiento de la capacidad instalada, y profundizar en el proceso de sustitución de importaciones. Asimismo, se inició una política en la que se consideró importante probar la tecnología desarrollada por el Instituto, intercambiar desarrollos tecnológicos con otras instituciones de investigación, capacitar tanto a investigadores del Instituto como a ingenieros de la Comisión Federal de Electricidad y de la industria eléctrica en general, e iniciar la exportación de los servicios y desarrollos tecnológicos ya maduros, aprovechando la infraestructura disponible.

Como parte de esos esfuerzos, se diseñó en forma conjunta con la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (actualmente Secretaría de Energía), un plan para crear diversas empresas complementarias y así integrar vertical y horizontalmente a la industria eléctrica nacional en las áreas de participación del Estado, con la intervención de la iniciativa privada y de agencias financieras que ayudaran a instrumentar los proyectos.

Así, en 1984, se creó una empresa con el objetivo fundamental de integrar sistemas de instrumentación, supervisión, control y automatización de procesos industriales y satisfacer la demanda existente en el país.

A mediados de la década de 1980 se creó otra empresa con el objeto de

desarrollar, fabricar y comercializar equipos electrónicos utilizados en la supervisión, control y automatización de procesos industriales.

El Instituto emprendió a partir de 1979 el desarrollo de una tecnología propia en el área de simuladores para el adiestramiento de operadores de centrales generadoras, y en 1984 entregó el simulador para centrales termoeléctricas, con ello quedó comprobado el dominio de esta tecnología y la posibilidad de transferirla a una empresa receptora que pudiera comercializarla.

El Instituto también desarrolló tecnología para integrar simuladores para centrales nucleoelectricas, para el puesto central de control del Metro y simuladores de procesos industriales.

Durante la década de 1990 el Instituto se integró al proceso de planeación estratégica de la Comisión Federal Electricidad, con la misión de promover y apoyar la innovación tecnológica en el sector eléctrico, en sus proveedores y usuarios, mediante la investigación aplicada, el desarrollo tecnológico, y servicios técnicos especializados.⁶⁷

⁶⁷ CFE.- Hacia el Siglo XXI.- Pág. 106.

3.1.4. Estructura y capacidad

Las dos estructuras más importantes en que basa su desempeño el Instituto de Investigaciones Eléctricas son la funcional y la organizacional. Actualmente trabaja en más de 360 proyectos de investigación, agrupados en once programas, entre los cuales se encuentran los relativos a tecnologías en centrales termoeléctricas, nucleoeeléctricas, geotermia, hidroeléctricas, fuentes no convencionales de energía, transmisión y distribución, manufacturas para el sector eléctrico, y uso eficiente de energía.

Asimismo, con el fin de agrupar las áreas de investigación en varios frentes tecnológicos que permitan dar una respuesta integral a las necesidades del sector, el Instituto cambió su organización, creando una nueva estructura basada en las siguientes divisiones de investigación: Fuentes de energía, Sistemas de control, Sistemas eléctricos, Sistemas mecánicos e Informática y desarrollo profesional.

En cuanto a su capacidad, el Instituto de Investigaciones Eléctricas apoya los aspectos del proceso de construcción de centrales termoeléctricas, tales como: estudios sobre el proceso térmico y diseño de generadores de vapor, diseño de redes de monitoreo ambiental, desarrollo de metodologías para el análisis del comportamiento y simulación de sistemas de rechazo de calor, y desarrollo de herramientas para preservar el conocimiento y sistematizar el desarrollo de proyectos.

A través de la colaboración en el proyecto nucleoelectrico de Laguna Verde, el Instituto ha obtenido capacidad asociada con aspectos de seguridad nuclear para administración de combustible y análisis de transitorios, estudios oceanográficos para emplazamiento de centrales nucleares, sistemas para el manejo integral de la información del proceso nuclear, simuladores para capacitación de los operadores de la planta nuclear, análisis de los fenómenos termohidráulicos y servicios técnicos especiales en la disciplina eléctrica en centrales nucleoelectricas.

En el aspecto de control de la energía, el Instituto da apoyo a través del CENACE, en el desarrollo de métodos para la planeación de la operación, el despacho, control y análisis de sistemas eléctricos de potencia, el desarrollo de simuladores avanzados para el entrenamiento de operadores de sistemas eléctricos de potencia y el diseño de estrategias para la transición a nuevas arquitecturas del sistema de información y control.

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones Eléctricas asesora a Luz y Fuerza, S.A., en el desarrollo de equipo electrónico para la supervisión y registro de variables en redes eléctricas, sistemas de comunicación, uso de enlaces por fibras ópticas, y sistemas para coordinación de protecciones.

De igual manera, ha desarrollado capacidad para proporcionar, a otros

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

usuarios nacionales, servicios de pruebas, asesoría y asistencia técnica en análisis químicos, procesos de combustión y análisis de combustibles, control de emisión de contaminantes, análisis químico del agua, de materiales, de seguridad, desarrollo de sistemas expertos, evaluación de recursos eólicos y solares, estudios de factibilidad para instalaciones de equipos conversores de fuentes no convencionales, proyectos de desarrollo de proyectos y transferencia de tecnología. Entre estos usuarios se encuentran entidades como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Nacional de Ahorro de Energía, el Sistema de Transporte Colectivo y la industria eléctrica en general.⁶⁸

Finalmente, el Instituto de Investigaciones Eléctricas mantiene, en colaboración con el CONACYT, un programa de becas para adiestramiento y realización de tesis en las instalaciones del Instituto, con asesoría de los investigadores; asimismo, ha integrado una amplia infraestructura de información técnica y de especialistas en este campo. Con base en ello, brinda servicios de información técnica a la Comisión Federal de Electricidad, a la industria de manufactura eléctrica, a empresas de América Latina y a investigadores del propio Instituto, para apoyar la actualización de profesionales y la solución de problemas específicos.

⁶⁸ CFE.- Hacia el Siglo XXI.- Pág. 112.

Para proporcionar este servicio, los especialistas del IIE se apoyan en el acervo de más de 59 mil volúmenes de los trece centros que integran la Red de Información Tecnológica del Sector Eléctrico CFE/IIE así como en el acceso a más de 600 bancos de información de Estados Unidos, Francia, Inglaterra y México.⁶⁹

3.1.5. Entorno Actual

Actualmente, los nuevos programas del Instituto se encuentran orientados principalmente a aspectos ambientales y de uso eficiente de energía eléctrica. Los objetivos generales de la Comisión Federal de Electricidad incluyen la actualización permanente de las tecnologías utilizadas y la promoción selectiva de nuevas tecnologías.

Asimismo, y toda vez que en la actualidad se aprecia un creciente impulso al ahorro de energía y a los aspectos ambientales, se persigue como finalidad a corto plazo, la máxima modernización de las instalaciones, a fin de incrementar los índices de confiabilidad, eficiencia y extensión de vida útil de centrales generadoras. Igualmente, es una constante preocupación el tema relativo a la ecología, en cual es en la actualidad un tema recurrente de debate público, tanto a nivel nacional como internacional, en razón de que la sociedad en general manifiesta su interés por preservar el ambiente y su preocupación por los efectos adversos que pudieran tener

⁶⁹ Idem. Pág. 114

las instalaciones de generación eléctrica, y exige reducir los niveles de contaminación en los efluentes.

3.2. COMISION REGULADORA DE ENERGIA

3.2.1. Antecedentes. Puntos a considerar para establecer la Comisión Reguladora de Energía

Para establecer un modelo regulatorio conceptual suficientemente amplio para abarcar los diversos aspectos del sector energético, se consideró necesario, en primer término, conceptualizar a la regulación, señalando que "Una regulación es una serie de normas de carácter general y de observancia obligatoria para un grupo de personas físicas o morales que mantienen interacciones formales entre sí y con el resto de la sociedad."⁷⁰

Sin embargo, si se aplica el concepto antes citado al ámbito de la administración pública federal, debe añadirse que es responsabilidad del Estado establecer el tipo y forma de regulación aplicable, así como los organismos que tendrán a su cargo vigilar el cumplimiento de cada regulación específica y las atribuciones con que deben contar los mismos.

⁷⁰ SEMIP.- Puntos a considerar al establecer la CRE.- Junio de 1993.- Inédito.

Por otra parte, a fin de elaborar un modelo regulatorio que resultase congruente con la naturaleza y características específicas del sector energético, se tuvieron que fijar una serie de características que fuesen generales y aplicables a todo el sector energético. Así, dentro de los principales objetivos generales a toda regulación, se establecieron los relativos a mejorar la eficiencia económica y operativa del sector o de los participantes de ese sector; garantizar seguridad estratégica, industrial, ambiental, general y jurídica; e impulsar o apoyar al sector, a fin de transferir beneficios, ya sea de tipo económico o social.

Asimismo, por lo que respecta a los aspectos a regular, se tomaron en consideración los siguientes: Estructura de un sector, dentro de la cual se encuentran los factores relativos a la volatilidad de precios, ritmo de crecimiento, concentración y especificación de productores y consumidores, importaciones y exportaciones, barreras de entrada y salida, y poder de negociación de productores y consumidores; conducta, en cuanto a política de precios, distribución de productos y servicios, cartera y estrategia de productos, integración de negocios e inversiones, cooperación, y surgimiento de monopolios naturales; y, desempeño, en cuanto a contabilidad, política fiscal y crecimiento de un negocio.

Todos los objetivos y aspectos a regular mencionados en párrafos anteriores, se consideran, como ya se ha mencionado, comunes a toda regulación;

en razón de lo anterior, se hace necesario establecer los objetivos específicos del modelo regulatorio para México, suficiente para normar las acciones de los participantes en el sector energético, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Permitir mejorar la eficiencia económica y operativa de las empresas de energía de forma continua e incremental.
- Fomentar el óptimo perfil de producción y consumo de los recursos energéticos del país al mínimo costo posible.
- Garantizar la seguridad ambiental y general de las zonas donde operan las empresas de energía y a través de los productos que comercializan.
- Otorgar mecanismos de protección de los intereses de la sociedad.
- Obligar a una administración eficiente de las empresas, y con una dirección de largo plazo.
- Garantizar la seguridad nacional a través de un abasto confiable de energía, impulsando los cambios estructurales e inversiones que se requieran.

Otorgar seguridad jurídica a los participantes.

Así, se hizo necesario establecer una división de funciones entre los diversos participantes del sector, a fin de determinar cuáles iban a ser aquéllos que correrían a cargo de la Comisión Reguladora de Energía.

Como resultado de esa división de funciones, quedarían a cargo de las entidades gubernamentales (SE, SECOFI, SHCP y SEDESOL) las relativas a autorizar, planear y participar en la definición de políticas a seguir por los participantes del sector energético, como Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos; dichas entidades debían estar en coordinación con la Comisión Reguladora de Energía, a cargo de la cual estarían las funciones de regulación, consistentes en instrumentar, supervisar, inspeccionar, arbitrar, recabar y difundir información, entre los participantes del sector energético.

En cuanto al aspecto jurídico, se proyectó establecer una interacción de acuerdo a la división de funciones, por medio de la cual la sociedad en general podría acudir ante las entidades gubernamentales que tendrían a su cargo la emisión e instrumentación de normas, así como la inspección de quejas y las correspondientes sanciones, a fin de presentar sus inconformidades, respecto de los servicios prestados por las empresas participantes del sector energético. Cabe mencionar que cada

entidad representaría, además de sus propios intereses, los de la sociedad. En caso de que dichas entidades gubernamentales no pudiesen solucionar la inconformidad, la Comisión Reguladora de Energía fungiría como juez de segunda instancia, para resolver disputas.

Finalmente, dentro de los elementos a considerar para la creación de la Comisión Reguladora de Energía, se incluyeron cuatro, como fundamentales, y son: Estructura, sistemas, recursos humanos y valores compartidos.

Estructura.- Se refiere a la organización formal de las áreas organismos a cargo de la regulación de líneas de reporte, división formal de responsabilidades y tramos de control.

Sistemas.- Son los procesos y procedimientos que rigen las actividades del modelo de regulación, como son: el apoyo operativo, la información y las diversas interacciones.

Recursos humanos.- En este rubro se establece, primordialmente, el perfil de recursos humanos que debe desempeñar las funciones de regulación, cuyas principales características deben ser, entre otras, la habilidad específica requerida para cada tipo de función; patrón de carrera, habilidades de la organización; y, niveles de facultades y responsabilidades.

Valores compartidos.- Se encuentran referidos al comportamiento colectivo de los funcionarios a cargo de actividades de regulación, mismo que debe contemplar visión empresarial; calidad en el desempeño de las funciones; e identificación y compromiso con los objetivos.⁷¹

Hasta septiembre de 1993, el marco regulatorio del sector energético se encontraba integrado de la siguiente forma: como entidades reguladoras, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Desarrollo Social, así como otras comisiones y comités, mientras que las empresas reguladas eran Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y otras empresas privadas.

El marco regulatorio anteriormente expuesto no evolucionó al ritmo exigido por la dinámica que hoy en día experimenta el sector energético, toda vez que el mismo se ha sometido a una serie de cambios en cuanto a su estructura de mercado, su conducta en cuanto a organización administrativa; y su desempeño, mismos que han originado nuevas necesidades normativas como son: criterios de fijación de precios; emisión de incentivos de eficiencia; de terminación de subsidios al consumidor; apropiación y fiscalización de rentas económicas; políticas de consumo, de utilización de recursos, de concesión y uso de suelos, participación de

⁷¹ * Idem

la inversión privada; seguridad y medio ambiente, etc., mismas que no habían podido ser satisfechas por el marco regulatorio en vigor hasta esa fecha, y que derivaron en vacíos normativos, imprecisa definición de funciones, ausencia de autoridad decisoria, autorregulación por parte de los principales representantes del sector energético, y ausencia de coordinación eficiente, entre otros.

Un ejemplo claro de la ineficiencia del marco regulatorio vigente hasta septiembre de 1993, es el relativo a la determinación y especificación de capacidad eléctrica requerida, toda vez que, aunque la función de determinar la capacidad requerida se le atribuía a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Comisión Federal de Electricidad había jugado un papel decisivo hasta esa fecha; por otra parte, el proceso bajo el cual la Comisión Federal de Electricidad expresaba su opinión a la SEMIP, respecto a cuál debía ser la capacidad requerida no funcionaba, ya que CFE terminaba siendo quien especificaba la capacidad.

Como consecuencia de lo anterior, se procedió a elaborar un proyecto de "marco regulatorio eficiente", en el cual se incluyeran como elementos fundamentales, los siguientes:

Elementos estructurales:

1. Definición del ámbito de competencia y atribuciones de cada regulador.

2. Estructuración jerárquica de reguladores.
3. Delimitación precisa del sector a regular.
4. Especificación de los participantes en el sector.

Elementos procedimentales:

1. Definición e implementación de mecanismos de coordinación.
2. Establecimiento de métodos de solución de controversias.
3. Creación de procedimientos de control de desempeño.
4. Definición de criterios de balance de autoridad.

Como solución a toda la problemática planteada, SEMIP propuso dos modelos regulatorios bajo los cuales podría integrarse la creación de la Comisión Reguladora de Energía.

En el primer proyecto de modelo regulatorio se visualizó a la Comisión Reguladora de Energía, como un órgano de segunda instancia, para resolver disputas

en todo el sector energético, que involucraran a reguladores y/o regulados. Por su parte, SEMIP definiría todos los objetivos de las políticas de regulación del sector, con la asesoría de las entidades pertinentes, relativas a inversión, niveles de servicio, administración de consumo y precios.

En el segundo modelo, SEMIP definiría objetivos de políticas de regulación de su competencia con asesoría de SEDESOL, mientras que otros (SHCP, SEDESOL, SECOFI), definirían políticas tomando en cuenta la opinión de SEMIP, por tanto, la CRE fungiría como segunda instancia para resolver disputas entre regulados y SEMIP, la que representaría los intereses del sector ante las entidades reguladoras, y disputas procedentes ante el Congreso y/o poderes Judicial o Ejecutivo.⁷²

3.2.2. Decreto de creación

Una vez analizado el marco regulatorio existente para el sector energético y tomando en consideración que el transitorio tercero del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992, mismo que dispone que, para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de una Comisión Reguladora, como órgano desconcentrado de la citada dependencia, con

⁷² SEMIP.- Elementos clave para un modelo regulatorio más eficiente. Julio de 1993.- Inédito.

facultades específicas para resolver las distintas cuestiones que origine la aplicación de la citada Ley, se observó la necesidad de crear un organismo que subsanara las omisiones e insuficiencias existentes. Así, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de octubre de 1993, se crea la Comisión Reguladora de Energía, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, adscrita directamente al titular de dicha dependencia.

Asimismo, en el artículo segundo del decreto de creación, se establece que la Comisión Reguladora de Energía será el órgano técnico responsable de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica.

Dentro de las atribuciones conferidas a esta Comisión, se encuentran las siguientes:

1. Realizar las actividades que le señale la SE en materia de energía eléctrica salvo aquéllas que se le atribuyan expresamente al titular de dicha Secretaría o a alguna de sus unidades administrativas.
2. Realizar estudios, trámites y otras actividades que le encomiende la Secretaría en la rama de la energía eléctrica, excepto aquellas actividades reservadas al titular de dicha dependencia o a alguna de sus unidades administrativas.

FALLA DE ORIGEN

3. Opinar sobre los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones del Gobierno Federal en materia de regulación de energía.

4. Elaborar estudios sistemáticos para la revisión del marco normativo que rige la actividad del sector energético y proponer las adecuaciones que considere pertinentes.

5. Promover el desarrollo de actividades encaminadas a la formación de recursos humanos de alto nivel en materia de energía eléctrica.

6. Actuar como órgano auxiliar técnico de la SE en materia de energía eléctrica.

7. Opinar sobre el otorgamiento de permisos para autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción y generación para exportación e importación de energía eléctrica.

8. Aprobar los criterios para la determinación de los cargos por los servicios de transmisión que la Comisión Federal de Electricidad proporcione a los particulares.

FALLA DE ORIGEN

9. Fungir como instancia conciliadora en las controversias que surjan entre las empresas permisionarias entre sí, o entre éstas y la Comisión Federal de Electricidad, y emitir la resolución arbitral en los términos de la legislación aplicable.

10. Conocer y atender para fines de conciliación y arbitraje, en su caso, las quejas y reclamaciones de los usuarios del servicio público de energía eléctrica.

11. Participar en la formulación de las normas relativas al sector de la energía eléctrica, en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

12. Proponer los proyectos de normas oficiales mexicanas en materia de energía eléctrica, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

En cuanto a su integración, la Comisión Reguladora de Energía está conformada por cinco comisionados, incluido el Presidente, y delibera en forma colegiada, decidiendo los casos por mayoría de votos y teniendo el presidente voto de calidad. Estos comisionados son designados por el titular del Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de Energía, y desempeñarán sus puestos por períodos de seis años renovables.

Actualmente, de conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1994, mediante el cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, específicamente con lo dispuesto en su artículo Octavo, mismo que dispone que las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general cualquier disposición, respecto de las secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, absorben tales funciones, la Comisión Reguladora de Energía se encuentra formando parte de la actual Secretaría de Energía.

En conclusión, podemos apreciar que, si bien es cierto que la creación de la Comisión Reguladora de Energía se subsanaron algunas deficiencias importantes del marco regulatorio del sector energético, también es cierto que otros aspectos se mantuvieron sin cambios; por citar algunos, el relativo a Petróleos Mexicanos, rubro que no se tocó en forma específica en el decreto de creación de la Comisión; y el aspecto procedimental, toda vez que, aun cuando quedó establecido que esta Comisión tiene, entre otras atribuciones, la de fungir como instancia conciliadora en las controversias que se susciten entre las empresas permisionarias, o entre éstas y la Comisión Federal de Electricidad, y emitir la resolución arbitral correspondiente; así como conocer y atender para fines de conciliación y arbitraje, en su caso, las quejas y reclamaciones de los usuarios del servicio público de energía eléctrica, se omitió establecer el procedimiento bajo el cual se realizarían dichas atribuciones y, en su

caso, estar en posibilidad de hacer cumplir las resoluciones arbitrales que emita en las controversias cuya resolución corra a su cargo.

3.2.3. Marco Jurídico

1. Marco Constitucional

El artículo 27 de la Constitución General de la República, dispone que 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 particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

El artículo 25 de la propia Constitución, establece en su cuarto párrafo, 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, dentro de las cuales se incluye la electricidad, y que el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan, entre otros, la Comisión Federal de Electricidad.

Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la

producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado.⁷³

2. Marco Legal

De conformidad con el artículo 33, fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Energía ejercer los derechos de la nación entre otros, respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer, energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público; asimismo, conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la generación de energía eléctrica, con apego a la legislación en materia ecológica.

Para los efectos anteriores y de conformidad con lo establecido por el artículo 17 de la misma ley, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.- Procuraduría General de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- México, 1994. Pág. 119.

Por otra parte, en el transitorio tercero del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992, se señala que para un eficiente despacho de los asuntos de la Secretaría de Energía, el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de una Comisión Reguladora.

Así, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993, se crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía.

Cabe señalar que la Comisión Reguladora de Energía se creó considerando que, dentro del Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994 se establecieron como objetivos prioritarios, la expansión de la oferta y la diversificación de las fuentes de energía, a fin de ofrecer, en forma constante y a niveles adecuados, este vital recurso a los consumidores y a la planta productiva del país; y, asimismo, para satisfacer la necesidad de autonomía técnica de la autoridad reguladora en materia de energía.

Por lo que toca a procedimientos y sanciones, es de reiterarse que existen insuficiencias en su regulación, toda vez que, únicamente en el artículo 42 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se prevé que el suministrador dispondrá de 10 días para atender las quejas de los usuarios; de no

hacerlo, el usuario podrá presentar su reclamación ante la Comisión Reguladora de Energía, la que deberá citar a ambas partes a una audiencia en la cual el suministrador rinda un informe. Posteriormente, la Comisión Reguladora de Energía invita a las partes a que celebren un convenio y de no lograrse éste, les somete al arbitraje de la misma. Si se acepta dicho arbitraje, se aplicará lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la que contempla sanciones en la secuela procedimental.

Sin embargo, este procedimiento no ha tenido mucho éxito ya que, en el caso específico de Comisión Federal de Electricidad, ésta no se ha sometido a dicho arbitraje, por lo que quedan a salvo los derechos de las partes para hacerlas valer ante las autoridades competentes.

CAPITULO 4

MARCO JURIDICO

4.1. INTRODUCCION

La cuestión energética, uno de los puntos centrales de la problemática de nuestro tiempo, está íntimamente relacionada con a) el desarrollo tecnológico propiciado por el control y empleo masivo de la energía eléctrica b) la degradación del medio ambiente provocada por el uso indiscriminado de hidrocarburos y otros contaminantes.⁷⁴

Derivado de lo anterior y enfocado específicamente al servicio público de energía eléctrica, se ha realizado un gran esfuerzo, encaminado a estructurar un marco jurídico idóneo, que permita el manejo correcto de este energético, a fin de lograr una correcta regulación del mismo.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo se establece que es innegable la importancia de la energía en el crecimiento económico, por otro lado, el aprovechamiento de las fuentes energéticas ha dado lugar a obras de infraestructura, y su operación ha propiciado el desarrollo de la actividad nacional y que durante los

MARTINEZ Morales, Rafael I.- Derecho Administrativo.- Segundo Curso.- Ed. Harla.- México, 1991.- Pág. 256.

próximos años, el abasto de energía será indispensable para alcanzar las metas de crecimiento. Por ello, resulta de importancia fundamental asegurar la infraestructura necesaria para la generación de energía. Los objetivos nacionales en materia de energía requieren un ensanchamiento de la capacidad de producción y transformación de hidrocarburos y el aumento de inversiones para generar más electricidad, de manera que las actividades económica y social no se frenen por limitaciones en la oferta.⁷⁵

En razón de lo anterior, el propósito fundamental de este capítulo es referir en forma sistemática el marco jurídico del servicio público de energía eléctrica en México, el cual se encuentra previsto como una de las actividades cuyo desarrollo es exclusivo del Estado, incluyendo la de generación, transformación, conducción, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, cuando tengan por fin tal servicio público.

Lo anterior no significa que se de una exclusión total por parte del Estado hacia la actividad de los particulares, o que se encuentre impedido para concertar con éstos algunas de las acciones mencionadas en el párrafo que antecede, para la satisfacción de las necesidades colectivas.

⁷⁵ Idem. - Pág. 256

4.2. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

El tema del Servicio Público es uno de los más debatidos en la doctrina del Derecho Administrativo. Sin embargo, no obstante su reciente aparición -atribuida casi por unanimidad al derecho francés- en la actualidad es casi universalmente aceptado por todo orden jurídico y, es tal su importancia, que existen un gran número de autores que lo refieren esencialmente a la prestación de los servicios públicos.

Siguiendo los conceptos expuestos por el tratadista de Derecho Administrativo Gabino Fraga y adoptados por la Suprema Corte de Justicia, el servicio público puede definirse como "...una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes".⁷⁶

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propósito del servicio público, establece que el servicio técnico se presta al público de manera continua para la satisfacción del orden público, y por un organismo público⁷⁷, y, además que, la condición de que la administración debe centralizar el servicio para que éste se considere público, ha sido objeto de enérgica rectificación al estimarse que los servicios públicos pueden también suministrarse por empresas privadas.⁷⁸

⁷⁶ CFE.- El Sector Eléctrico de México.- Pág. 43.

⁷⁷ Tomo XV, págs. 1251 y 1252.

⁷⁸ Tomo XX, pág. 63, tomo XXIX, pág. 1518; y tomo XXXII, pág. 823.

Es decir que el servicio público constituye sólo una parte del actividad del Estado, ya que la otra se encuentra constituida por su actividad como policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma, por tanto, el servicio público como tal, es una actividad creada para dar satisfacción a una necesidad de interés general, que constituye el fin exclusivo de su creación.

Por su parte, el doctor Serra Rojas -citado por Enrique Pérez de León E.- al considerar que es el Estado el que selecciona las actividades que considera como "servicio público", concluye que "para la determinación de su naturaleza jurídica, debemos contemplar estrictamente el derecho positivo."⁷⁹

Continúa diciendo Enrique Pérez de León E., que el doctor Serra Rojas entiende el servicio público como "una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general, y de carácter material, económico y cultural, y sujetas a un régimen de policía y, por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en los que se refiere a sus relaciones con el público."⁸⁰

⁷⁹ PEREZ de León, Enrique.- Notas de Derecho Constitucional Administrativo.- Ed. Porrúa, S.A. 14ª Ed.- México, 1983.- Pág. 231.

⁸⁰ Idem.- Pág. 231.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece en su artículo 10, último párrafo, que "Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo."⁸¹

Asimismo, el doctor Miguel Acosta Romero, tiene su personal definición del servicio público, al que considera como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones individualizadas, sujeta a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, que puede ser prestada por el Estado o por los particulares."⁸²

Finalmente, nuestra Constitución Política emplea con cierta frecuencia el término de "servicio público"; sin embargo, de los diversos artículos en los que se hace alusión a dicho término, se desprende que se han utilizado distintos criterios para su aplicación. Así, entre otros ejemplos, se citan los siguientes:

El artículo 5º señala que "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo

⁸¹ Diario Oficial de la Federación.- 30 de diciembre de 1994.

⁸² Op. cit. Págs. 194 y 195.

impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123." y en un siguiente párrafo continúa diciendo que "En cuanto a los **servicios públicos**, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas..."

El artículo 13, establece que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de **servicios públicos** y estén fijados por la ley..."

El primer párrafo de la fracción VI del artículo 27, señala que "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces que sean necesarios para los **servicios públicos**."

En el artículo 123, fracción XVIII, se contiene la disposición relativa a que "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los **servicios públicos** será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje,..."

En el artículo 132 se establece que "Los fuertes, los cuarteles, almacenes

de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión;..."

Como puede observarse, cada uno de los artículos antes citados se refieren al servicio público, ya sea como un trabajo o actividad a desempeñar; o como el desempeño de la función pública; o bien, como una institución que presta un servicio que está considerado por nuestra legislación como público.

Sin embargo, a raíz de las reformas al texto original de la Constitución, se realizaron las correspondientes a los artículos 28 y 115, mismos en los que se utiliza el término "servicio público", con la precisión y concordancia necesarias respecto a su contenido y características.

En lo que toca al artículo 28, en su párrafo décimo, relativo a la concesión, se establece que "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento..." Asimismo, en el siguiente párrafo, dispone que "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

Por su parte, el artículo 115, dentro del ámbito municipal, establece en su fracción III, los que en la Constitución se encuentran identificados como servicios públicos, dentro de los cuales se encuentra el alumbrado público.

En conclusión, podemos observar que, aún cuando en diversas disposiciones de nuestra Carta Magna se utiliza indistintamente el término "servicio público", los artículos 28 y 115 antes referidos, establecen ya una regulación de gran importancia, señalando que la creación y organización de un servicio público solo puede hacerse mediante una ley, formalmente considerada como tal.

4.3. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

Existen diversos criterios de identificación de los elementos que componen al servicio público como tal, de entre los cuales se consideran más adecuados los siguientes:

El doctor Andrés Serra Rojas considera que los elementos esenciales del servicio público son:

1. Es una creación del Estado, atendida en su organización y funcionamiento con los elementos apropiados, como resultante de una decisión del Estado que declara como servicio público determinada actividad, como resultante de su indispensable prestación.

2. Se presta a través de una organización de interés público con personalidad y medios económicos adecuados que garanticen su prestación en forma regular, continua y con el aprovechamiento metódicamente organizado de conocimientos y aptitudes que les sean necesarios.
3. Debe ser caracterizado en forma principal sin la idea de lucro, aun cuando algunos de ellos precisen para su mantenimiento y adecuada prestación de determinadas ganancias, sujetas a un régimen financiero adecuado.
4. Debe estar dotado de "medios exorbitantes del derecho común" y gobernado por las reglas y el poder de policía del Estado.
5. En ocasiones puede depositarse su prestación en los particulares, siempre rodeado por el Estado de la seguridad y prerrogativas del poder público, con respecto de los propósitos industriales o comerciales que lo caractericen y bajo el reconocimiento siempre también del derecho de los usuarios.
6. Conforme a las leyes aplicadas, el poder público debe reservarse

el control de la prestación del servicio.⁸³

Por su parte, los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa,⁸⁴ establecen que los elementos del servicio público son:

1. El fin del servicio público, que está constituido por la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general.⁸⁵
2. La persona que presta el servicio público, misma que, por mandato constitucional será siempre el Estado, mismo que ejecuta dicho servicio ya sea directamente, a través de sus órganos administrativos, o bien, indirectamente, a través de particulares concesionados.
3. El régimen jurídico que regula al servicio público, mismo que invariablemente es de derecho público.

⁸³ PEREZ de León, Enrique.- Pág. 232.

⁸⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto/Lucero Espinosa, Manuel.- Compendio de Derecho Administrativo.- Pág. 320

⁸⁵ Al respecto, debe entenderse como el "interés general" aquél que se encuentra integrado por la suma total de intereses individuales coincidentes.

4.4. CLASIFICACION DOCTRINAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Existen diversas clasificaciones de los servicios públicos de acuerdo con distintos criterios, pero la clasificación que se ha considerado más importante es la que los divide por la forma de satisfacer las necesidades generales y la que los separa por la forma de gestión de los mismos.

En esta primera clasificación se encuentran los **servicios públicos nacionales**, que son los destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos (servicio de defensa nacional); los **servicios públicos indirectos**, que son los que procuran de manera indirecta a los particulares ventajas personales (servicio de vías generales de comunicación, sanitarios, puertos, etc.); y los **servicios públicos directos**, que tienen como objeto satisfacer a los particulares por medio de prestaciones individualizadas (servicios de enseñanza, correos, telégrafos, transportes, etc.)

Dentro de la segunda clasificación, se ubican los **servicios públicos** manejados por los por el Estado o por organismos creados por el mismo Estado; y los **servicios públicos** explotados por concesión otorgada a individuos o empresas particulares.

Siguiendo el concepto de Enrique Pérez de León, se establecerá la clasificación que divide a los servicios públicos en **federales, estatales y municipales**, siguiendo al contenido de nuestra legislación, específicamente a lo establecido por los artículos 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el doctor Acosta Romero, tomando la clasificación de García Oviedo, como una de las más racionales, establece que los servicios públicos se clasifican por : a) su importancia; b) su utilización; c) necesarios y voluntarios; d) su competencia; e) la persona administrativa de quien dependen; f) los usuarios, ya sean generales o especiales; g) la forma de aprovechamiento; h) las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas; e i) su composición.⁸⁶

4.5. MARCO CONSTITUCIONAL

A fin de entender la intervención del Estado mexicano en la economía, debemos remontarnos a la intervención de otros estados en la economía de sus países; desde el inicio del sistema capitalista, en la segunda mitad del siglo XVI, el intervencionismo se enmarca históricamente en lo que conocemos como el Estado absolutista, bajo la doctrina económica del mercantilismo, que perduró hasta mediados del siglo XVII en Inglaterra, en Francia hasta finales del siglo XVIII, en Alemania hasta el siglo XIX y en Rusia hasta principios del siglo XX.

⁸⁶ Acosta Romero, Miguel.- Págs. 832 y 833.

Durante ese período el Estado asume la dirección total de la política económica, basando su intervención en la supresión de las barreras particulares opuestas al comercio dentro del ámbito nacional, esforzándose por crear un mercado interno unificado para la producción de mercancías y alentar las exportaciones de bienes, a la vez que prohibía las de los metales preciosos y moneda. Sin embargo, debido a la excesiva presencia del Estado en los asuntos de comercio interno internacional, se convirtió en una traba del desarrollo del capitalismo comercial. Como consecuencia, surge la doctrina clásica del "Laissez faire laissez passer", misma que establece una rigurosa separación formal de los sistemas económico y político, que destruye el intervencionismo del estado propiciando el liberalismo económico, el cual se basó en los atributos positivos de la capacidad orientadora del mercado, reservando al Estado el papel de protector de la sociedad, la administración de justicia y crear y sostener las obras públicas e instituciones.

En México, a partir de la revolución, se ha buscado que el Estado adopte principios del liberalismo, la posición nacionalista y democrática fundada en la economía mixta bajo la rectoría planeada del Estado; así, esta posición ha sido adoptada históricamente por México y reconocida en su Constitución Política, limitándose la intervención estatal a lo que se refiere a los servicios públicos entre los que se encuentra la energía eléctrica.

La justificación de la intervención del Estado en la economía se ha sustentado por el legislador en un afán de proteger a las clases sociales más débiles, argumentando las necesidades y los imperativos de las mismas, y todo aquello que tenga una causa de interés público y social, y que están representados por diversos factores, como son:

- la participación en actividades clave para producir energía eléctrica, metales, petróleo, etc.
- el crecimiento del sector agrícola.
- canalizar una mayor proporción del gasto público al bienestar social, atendiendo al acelerado crecimiento demográfico.
- conservar un adecuado equilibrio en la producción de bienes y servicios.

Las prerrogativas soberanas que legitiman el poder político del Estado para intervenir en la actividad económica tienen su fundamento jurídico en las disposiciones constitucionales, así como en diversos ordenamientos.

4.5.1. La Constitución de 1917 y las facultades del Estado en materia económica.

Actualmente, la intervención del Estado en la economía se conoce como "Rectoría económica del Estado", la cual tiene por objeto la conducción y orientación

del desarrollo económico nacional y se ejerce a través de una economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva.

El fundamento constitucional de dicha rectoría se encuentra en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en las que se modificaron integralmente los artículos 25 y 26, cuyo contenido pasó a formar parte del artículo 16, en sus párrafos tercero y cuarto, realizándose además reformas importantes a los artículos 27, 28 y 73.

En el artículo 25 se plasma el principio de "Rectoría económica del Estado", con el propósito de garantizar un desarrollo nacional integral, consagrando los preceptos de planeación, conducción, coordinación y orientación por parte del Estado, de la actividad económica nacional, a través de la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, observando lo dispuesto en los artículos 26, 27 fracción XX y 28, así como en las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del artículo 73, que en conjunto facultan al Estado para conducir la actividad económica del país.

Asimismo, se precisa que, de los tres sectores concurrentes en el desarrollo económico nacional -público, social y privado- será el primero el que tendrá

a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, por lo que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan, en su caso, para cada una de las áreas estratégicas a que alude el mencionado párrafo cuarto del artículo 28, y que son: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad.

Por su parte, el artículo 26 establece la facultad del Estado para organizar un sistema nacional de planeación, con el propósito de dar constancia, permanencia, dinamismo, equidad y solidez a los programas económicos, para lograr una óptima democratización política y social en el país. Asimismo, este precepto señala que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El artículo 27 fue reformado en su fracción XX, señalando que el Estado deberá promover las condiciones necesarias para el desarrollo rural, a fin de generar un mayor número de empleos y, de esta forma, garantizar a los campesinos el bienestar y la participación e incorporación en el desarrollo nacional.

El artículo 28, mismo que fue reformado integralmente, contiene expresamente los principios de la participación del Estado en la economía, refiriéndose

a que éste contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, dentro de las cuales se encuentra la prestación del servicio público de energía eléctrica, y en las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes participe por sí o por los sectores social o privado.

Igualmente, en la citada disposición se contiene la prohibición expresa de las prácticas monopólicas en general, que constituyen un obstáculo para la libre competencia en el marco de la economía; no obstante, se hace énfasis en que dicha prohibición no es aplicable a las funciones del Estado.

Esta disposición debe correlacionarse con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en el sentido de que, al referir las actividades exclusivas consistentes, en cuanto a electricidad, en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, cuando tengan por objeto la prestación de servicio público.

En cuanto al contenido del artículo 73, específicamente de sus fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, IX, y X, se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social, así como programar, proporcionar, concertar y ejecutar las acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción

suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, y para expedir leyes tendientes a promover la inversión mexicana, regular la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional; aquéllas que impidan el establecimiento de restricciones en el comercio de estado a estado, y para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria y cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de emisión único, así como para expedir las leyes en materia de trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional.

El artículo 90 establece las bases para la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, previendo que una ley orgánica establecerá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, para lo cual, las leyes determinarán las relaciones entre las empresas paraestatales, el ejecutivo federal y sus dependencias.

En conclusión, podemos apreciar que ha sido preocupación permanente del legislador conformar un marco constitucional eficaz y adecuado, encaminado primordialmente a resguardar los intereses del estado, señalando las actividades que se consideran como estratégicas por su importancia y, dentro de las cuales se encuentra la electricidad.

4.6. MARCO LEGAL

4.6.1. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Derivada del artículo 27 constitucional, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica constituye, junto con su reglamento, los instrumentos legales básicos que regulan el área estratégica de la industria eléctrica.

Para tal efecto, y tomando en consideración las recientes experiencias de Argentina, Chile, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido, mismas que han demostrado que la participación del sector privado en la industria eléctrica permite instrumentar mecanismos de mercado, introducir la competencia en el sector de generación y obtener mayor eficiencia, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a la Ley que se comenta, en la que se propusieron 18 modificaciones al texto de la Ley.⁸⁷ En este evento, la Comisión de Energéticos fundamentó el dictamen ante la Cámara de Diputados, aduciendo que "la contribución de la iniciativa al crecimiento de la generación de energía eléctrica en México, permitirá dotar en más corto plazo, con el servicio de energía eléctrica, a todos los habitantes del país, y a su vez incentivar el desarrollo de (...) nuevas tecnologías (...) no contaminantes."⁸⁸

⁸⁷ SEMIP.- La Modernización del Sector Eléctrico.- Pág.- 75.

⁸⁸ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, No. 23, 18 de diciembre de 1992.- Pág. 2629.

Igualmente, y para reforzar la aprobación de las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el titular del Ejecutivo Federal, en su quinto informe de gobierno, resumió los cambios en el marco jurídico del sector energético: "Para impulsar la expansión del sector eléctrico, en diciembre de 1992 este Honorable Congreso aprobó las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y en mayo de este año se expidió su reglamento a fin de permitir la participación corresponsable de los particulares. La energía eléctrica producida por las empresas privadas se venderá en forma exclusiva a la Comisión Federal de Electricidad, única entidad autorizada para proporcionar este servicio público.⁸⁹

1. **Antecedentes**

En diferentes etapas de la historia de México se han llevado a cabo adecuaciones al marco jurídico del sector eléctrico, para permitir la expansión de la capacidad para generar energía eléctrica.

Desde el punto de vista jurídico, aún no ha sido determinada la naturaleza de la energía, ya que se ha encontrado cierta dificultad para determinar el bien jurídico tutelado y el objeto a regular, así como los derechos, obligaciones y responsabilidades involucrados.⁹⁰

⁸⁹ SALINAS de Gortari, Carlos.- V Informe de Gobierno.- 1° de noviembre de 1993.

⁹⁰ SEMIP.- La Modernización del Sector Eléctrico.- Pág. 36

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe un concepto de energía claramente definido; se hace referencia sólo a la energía eléctrica y a la nuclear. Igualmente, en el Derecho Civil, no se ha podido definir claramente su objeto, toda vez que las diversas formas de energía hacen difícil su objetividad. En el derecho penal se utilizan figuras afines, como es el caso del robo de energía o disposición indebida de energía; por su parte, el derecho administrativo conceptúa de manera similar a los usuarios del servicio público y a los beneficiarios o consumidores de energía y alude, tanto a la prestación del servicio como a la venta de energía eléctrica; sin embargo, en todas estas variantes la doctrina ha considerado a la energía eléctrica como un bien mueble.⁹¹

El antecedente más remoto de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica lo fue el Código Nacional Eléctrico, expedido el 30 de abril de 1926, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo del mismo año.

Los principios fundamentales consignados en este Código que hasta la fecha se han mantenido en la legislación de esta materia son: el carácter de utilidad pública de la industria eléctrica y la exclusiva facultad del Poder Federal para legislar sobre esta materia, así como la de determinar los requisitos técnicos a que deberán sujetarse la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes en

⁹¹ Idem. - Pág. 37

aquella época, o que se establecieran en la República para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de dicha energía.

Posteriormente, con fecha 11 de febrero de 1939 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, en la cual se contenía la regulación relativa a las concesiones y los permisos; la generación de la energía eléctrica, su transformación, distribución, exportación, importación, compraventa, utilización y consumo, para obtener un mejor aprovechamiento en beneficio de la colectividad; estimular el desarrollo y el mejoramiento de la industria eléctrica del país, así como fijar los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para el desarrollo de las actividades relacionadas con la industria eléctrica.

Esta ley definió a la industria eléctrica como: los actos de generación, transformación, distribución, exportación, compraventa, utilización, consumo de energía eléctrica y demás actividades relativas al objeto, precisando que estos actos tienen como naturaleza la de utilidad pública.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1945, que abrogó al de 1940, y tiene como antecedente jurídico al documento normativo denominado "Tarifas

Provisionales Para la Venta de Energía Eléctrica a Diferentes Compañías", expedido el 19 de agosto de 1944, señalaba en sus primeros capítulos los requisitos y procedimientos para la expedición de concesiones y permisos, su duración y la forma de efectuar su modificación, renovación y renuncia de las concesiones, Así, reiteraba la duración de 50 años para la concesión, establecida en la ley, y agregaba que como mínimo su duración debía ser de 20 años.

Posteriormente, se crea la Comisión de Tarifas Eléctricas, misma que tenía como función sustancial la relativa a fijar -por períodos de cinco años- las tarifas generales para la venta de energía eléctrica.

El 22 de septiembre de 1975, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, misma que se estructuró de una manera más completa, sistemática y acorde a la dinámica de esta área estratégica.

2. C o n t e n i d o

El contenido de la ley que se analiza ha sido modificado mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 27 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1986, 27 de diciembre de 1989, 23 de diciembre de 1992 y 22 de diciembre de 1993.

Al respecto, las reformas publicadas en ese órgano informativo con fecha 23 de diciembre de 1992, son de gran importancia, toda vez que mediante éstas se adicionan a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica las figuras de producción independiente y la pequeña producción, y se redefinen las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, que ya habían sido contempladas desde el año de 1983.

La estructura actual de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica consta de cuarenta y seis artículos, más tres artículos transitorios, y se divide en nueve capítulos, que son:

- I. Disposiciones Generales
- II. Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica
- III. De la participación y capacitación de los trabajadores
- IV. De las obras e instalaciones
- V. Del suministro de energía
- VI. Sanciones
- VII. Recurso administrativo
- VIII. Competencia
- IX. Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica

A continuación se enuncia de manera amplia el contenido de los preceptos jurídicos de este ordenamiento que se consideran de mayor relevancia:

En el Capítulo I, relativo a Disposiciones Generales, se establece que corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieran para dichos fines.

Asimismo, se precisa que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son del orden público, excepto los siguientes:

1. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
2. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.
3. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción.

4. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios.

5. La generación de energía eléctrica destinada a uso o emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.⁹²

En razón de lo anterior, el servicio público de energía eléctrica comprende:

- a) La planeación del sistema eléctrico nacional.
- b) La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica.
- c) La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

A efecto de llevar a cabo lo anterior, la Secretaría de Energía está facultada para dictar las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas y morales que concurran al proceso productivo.⁹³

⁹² El artículo 3º, relativo a las actividades que no se consideran servicio público, fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1992.

⁹³ El artículo 5º, que contiene esta disposición, fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

Otra de las reformas importantes es la contenida en el artículo 36, misma que establece los requisitos y condiciones a que está sujeto el otorgamiento de los permisos necesarios por parte de la Secretaría de Energía para autoabastecimiento, cògeneración, producción independiente, pequeña producción, exportación o importación de energía, según se trate, y en las condiciones señaladas para cada caso.

En el artículo 36-Bis, se establece que 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 Comisión Federal de Electricidad y que ofrezca óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, sin importar si proviene de la propia Comisión o de los permisionarios.

Igualmente se reformó el artículo 39, con el propósito de fomentar el autoabastecimiento a pequeña escala, desregulando el autoabastecimiento que no exceda de 0.5MW, para el cual no se requerirá permiso; igualmente, está exento de permiso el funcionamiento de plantas generadoras, cualquiera que sea su capacidad, cuando sean destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Finalmente, cabe reiterar que, de conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, cambió la

denominación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal por el de Secretaría de Energía.

4.6.2. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1993 y reformado mediante decreto publicado en el mismo órgano informativo el 19 de mayo de 1994. En él se detalla el procedimiento de cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación por parte de los particulares.

Asimismo, mediante la reforma de 19 de mayo de 1994, se adicionaron disposiciones relativas a la forma de llevar a cabo las convocatorias que realice la Comisión Federal de Electricidad y, en su caso, Luz y Fuerza del Centro, a productores particulares de energía eléctrica, así como establecer el procedimiento de licitación y adjudicación de los respectivos contratos, por lo que este procedimiento, derivado de la naturaleza jurídica de la energía eléctrica, se separa de las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, aplicable a otros actos que realiza la Comisión Federal de Electricidad; asimismo, esta reforma complementa las disposiciones relativas de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica mediante la apertura a la inversión privada, en que se estableció un régimen de permisos para las actividades que no constituyen servicio público en el campo de la energía eléctrica.

Así, en la sección tercera del Reglamento, relativa a los permisos y, específicamente en el artículo 77, se establece que las actividades relacionadas con autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, la generación para exportación y la importación de energía eléctrica destinada al abastecimiento para usos propios, son actividades sujetas a permiso previo por parte de la Secretaría de Energía.

Por otra parte, el artículo 78 dispone que los permisos para las actividades señaladas tendrán una duración indefinida, salvo los relativos a producción independiente, que se otorgarán hasta por un plazo de treinta años.

Dentro de las obligaciones de los permisionarios, en relación con las actividades mencionadas, se encuentra, en la fracción I del artículo 90, la relativa a "no vender, revender o enajenar por ningún título, directa o indirectamente, capacidad o energía eléctrica, salvo los casos autorizados por la Ley (del Servicio Público de Energía Eléctrica) y este Reglamento".

Los permisos que se comentan podrán ser renovados por la Secretaría de Energía, a solicitud expresa del titular de los mismos (art. 91), asimismo, los derechos derivados de un permiso podrán ser transferidos de manera accesoria a la enajenación que se haga en favor del mismo de las instalaciones objeto del propio permiso (art.

93), y solo podrán ser transmitidos total o parcialmente con la previa autorización de la mencionada Secretaría (art. 94).

Por su parte, el artículo 97 establece que los derechos y obligaciones emanados de un permiso podrán ser transferidos, incluyendo las instalaciones correspondientes, por vía sucesoria o por adjudicación judicial.

Los permisos para realizar las actividades relacionadas con la industria, que no constituyen servicio público, terminarán; de conformidad con el artículo 99:

- 1) por expiración del plazo de los mismos, en su caso;
- 2) por disolución o, en su caso, por causa de muerte o incapacidad del permisionario;
- 3) por extinción de la concesión o asignación de uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en su caso;
- 4) por revocación dictada por el titular de la Secretaría de Energía;
- 5) por caducidad, cuando no se hayan iniciado las obras para la generación de energía eléctrica dentro de un plazo de seis meses contado a partir del señalado en el permiso correspondiente o se suspenda la construcción de las mismas por un plazo equivalente, salvo caso fortuito o fuerza mayor; y

- 6) por renuncia, que se sujetará a los plazos y términos establecidos en el permiso.

4.6.3. Figuras que no constituyen servicio público, de conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento.

1. Autoabastecimiento

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica prevé que la generación de energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento debe ser 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.

El otorgamiento del permiso correspondiente estará sujeto a las siguientes disposiciones:

1. 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.

Al respecto, el artículo 79 del Reglamento de la ley de la materia dispone que cuando la propiedad de una planta generadora corresponda a varias personas, el permiso se otorgará, en su caso, a todos los interesados, quienes deberán designar en forma fehaciente un representante común ante la Secretaría de Energía con facultades suficientes para actuar en su nombre y asumirán solidariamente la responsabilidad del cumplimiento de la ley de la materia, de su reglamento y de las condiciones que se establezcan en los permisos respectivos.

2. Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36 Bis del ordenamiento citado; mismo que en sus fracciones II, III y IV, dispone que en caso de que las instalaciones de generación de energía eléctrica no sean ejecutadas por la Comisión Federal de Electricidad podrá convocarse a particulares para suministrar la energía eléctrica; que para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público se incluya la que generen los particulares bajo las modalidades previstas en el artículo 36, sujetándose a los términos y condiciones de los convenios, siguiendo al efecto el procedimiento regulado por el Reglamento mencionado.

Asimismo y conforme a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de la materia, los permisos que se otorguen para la modalidad de autoabastecimiento tendrán duración indefinida siempre y cuando se cumplan las disposiciones legales aplicables y los términos en que hubieran sido expedidos, salvo plantas de hasta 0.5MW, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 de la Ley y 89 del Reglamento.

El artículo 101 del Reglamento establece que se entiende por autoabastecimiento la utilización de energía eléctrica para fines de autoconsumo cuando se cumplan los supuestos que a continuación se mencionan:

- que la energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de las necesidades del conjunto de copropietarios o socios, y
- que el permisionario se comprometa expresamente a utilizar la energía eléctrica exclusivamente dentro de los perímetros autorizados por la Secretaría de Energía.

La inclusión de nuevas personas al aprovechamiento de energía generada por el autoabastecedor podrá realizarse, de conformidad con el artículo 102 del Reglamento, cuando:

- se hayan cedido partes sociales, acciones o participaciones con autorización de la Secretaría;
- así se haya previsto en los planes de expansión y se le haya comunicado a la Secretaría, y
- así lo autorice expresamente la Secretaría.

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte establece que una empresa nacional de uno de los otros países parte del tratado, podrá adquirir, establecer u operar una planta de energía eléctrica exclusivamente para satisfacer sus necesidades de suministro. La electricidad generada que exceda dichas necesidades deberá ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad, la cual deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la empresa y la Comisión Federal de Electricidad.⁹⁴

2. Cogeneración

Esta figura se encuentra regulada en el artículo 36, fracción II de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual se da cuando se genera la electricidad utilizando vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía

⁹⁴ SECOFI.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- Texto Oficial.- Pág. 226.

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 se den los siguientes supuestos:

1. Que 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.
2. Que el solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, tomando en consideración, de conformidad con el artículo 36 Bis, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para dicha Comisión y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público.

Por otra parte, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, una empresa de uno de los otros países parte, podrá adquirir,

establecer u operar una planta de generación en México, que produzca energía eléctrica por medio de calor, vapor u otras fuentes energéticas asociadas con un proceso industrial. No es requisito que los dueños de la planta industrial sean también los propietarios de la planta de cogeneración. La electricidad generada que exceda los requerimientos exclusivos de suministro de la planta industrial, deberá ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad, y ésta deberá comprarla igualmente bajo las condiciones que acuerde con la empresa.⁹⁵

3. Producción Independiente

La fracción III del artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica define a la producción independiente con aquella que está destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Los permisos que al efecto se otorguen deberán cumplir con una serie de requisitos, entre otros, que los solicitantes sean personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional; que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación de los programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad o sean equivalentes; que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, mediante convenios a largo plazo.

Idem. - Pág. 226.

Por su parte, el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en su artículo 108, considera como producción independiente la generación de energía eléctrica proveniente de una planta con capacidad mayor de 30 MW, destinada exclusivamente a su venta a la Comisión Federal de Electricidad o a la exportación.

En el punto 5 "Actividades e inversión en plantas de generación eléctrica", del Anexo 602.3 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se establece que para la producción independiente de energía eléctrica, una empresa de una de las otras Partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de producción independiente de energía eléctrica en México. La electricidad generada por dicha planta para su venta en México deberá ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad y ésta deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por ella y la empresa. Cuando una planta de producción independiente de energía eléctrica ubicada en México y una empresa eléctrica de otra Parte consideren que el comercio transfronterizo de electricidad pueda ser de su interés, cada una de las Partes de que se trate permitirá a estas entidades y a la Comisión, negociar los términos y condiciones para la adquisición de energía eléctrica y los contratos de venta de la misma. Las modalidades de ejecución de dichos contratos de suministro se dejarán a los usuarios finales, a los proveedores y a la Comisión, y podrán asumir la forma de contratos individuales entre la Comisión y cada una de las otras entidades. Cada una

de las Partes de que se trate decidirá si los contratos se sujetarán a la aprobación reguladora.

En el anexo 601.3 "Reservas y Disposiciones Especiales, del Capítulo VI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, específicamente en el punto 1, se establece que el Estado mexicano se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, las siguientes actividades estratégicas:

"...

- c) la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluyendo la generación, conducción, transformación; distribución y venta de electricidad, salvo lo dispuesto en el párrafo 5,⁹⁶..."

Asimismo, en el punto 2 del Anexo antes mencionado, se establece que, conforme al artículo 1101 (2) "inversión" - "Ambito de aplicación", no se permitirá la inversión privada en las actividades listadas en el párrafo 1. Por tanto, el Capítulo XII, "Comercio transfronterizo de servicios", se aplicará únicamente a la prestación de los servicios relacionados con las actividades señaladas en el párrafo 1 del Anexo 602.3, cuando México permita el otorgamiento de un contrato respecto a esas actividades y sólo para los efectos de ese contrato.

* Este párrafo se refiere a las actividades de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente de energía eléctrica.

4. Pequeña producción

De conformidad con el artículo 36, fracción IV, la pequeña producción surgirá cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

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

- Que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto, en una área determinada por la Secretaría de Energía, no podrá exceder de 30MW; y

- Alternativamente a lo indicado en el párrafo que antecede, y como una modalidad del autoabastecimiento, 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 1MW.

4.6.4. Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 1º de julio de 1992, y contiene disposiciones de orden público y de interés social; su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en la ley que nos ocupa.

Para los efectos de la ley que nos ocupa, y de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, fracción XI del mismo ordenamiento, se entenderá por normas oficiales mexicanas las que expidan las dependencias competentes,⁹⁷ de carácter obligatorio, sujetándose a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuyas finalidades se establecen en el artículo 40.⁹⁸

⁹⁷ Se consideran dependencias competentes, las dependencias de la administración pública federal.

⁹⁸ Este artículo menciona, entre otras finalidades, las de establecer las características y/o especificaciones de productos y procesos, productos utilizados como materia prima, servicios, instrumentos de medición, envase y embalaje de productos, métodos de prueba, etc.

Dentro de los principales objetivos de esta ley se encuentra el relativo a la normalización y, en congruencia con lo establecido en el artículo 28 reformado de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 10 de octubre de 1994, la norma oficial mexicana relativa a instalaciones destinadas al suministro y uso de energía eléctrica.

La norma oficial mexicana que se menciona en el párrafo que antecede - que es un ordenamiento de carácter técnico- establece los requisitos mínimos que deben satisfacer las instalaciones que realicen, tanto los particulares como las entidades de la administración pública federal, destinadas al suministro y uso de energía eléctrica. Así se garantiza que todas las instalaciones eléctricas tengan condiciones adecuadas de servicio, para proteger la seguridad de todos los usuarios del servicio público de energía eléctrica.

4.6.5. Ley de Inversión Extranjera

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, abrogando la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; la diferencia más importante entre ambas es que la primera enfatizó la protección de la inversión nacional, mientras que la segunda establece reglas claras y permanentes que permiten la apertura a los flujos de capitales del exterior.

La nueva ley precisa que no toda la actividad eléctrica está reservada al Estado de manera exclusiva, sino sólo aquellas funciones que con ese carácter determinen las leyes, las que como ya se ha señalado, son las que corresponden al servicio público respectivo.

En cuanto a las actividades en esta materia que no corresponden al servicio público, la ley en vigor no señala restricción alguna en cuanto a porcentaje, únicamente es necesario obtener resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, cuando la inversión foránea pretenda participar en una porción mayor al 49% del capital de sociedades mexicanas, cuyos activos rebasen los límites que fija la Comisión antes citada.

La apertura a la inversión extranjera en el sector eléctrico fue anunciada por la Resolución General No. 5 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1993, la que reconocía las posibilidades de inversión foránea en las actividades de la industria eléctrica que no corresponden al servicio público.

La Regla 1 de la citada Resolución indica que para efectos de lo dispuesto en los artículos 3º y 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 72, 73 y demás relativos de su Reglamento, los particulares personas físicas extranjeras y las

sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera en cualquier proporción, podrán realizar las actividades de generación e importación de energía eléctrica, en las modalidades procedentes que se establezcan en las disposiciones legales y reglamentarias en la materia.

En la Regla 2 se establece que para la realización de las actividades a que aluden los artículos mencionados en el párrafo anterior, los particulares personas físicas extranjeras y las sociedades mexicanas en las que la inversión extranjera participe en forma directa o indirecta con más del 49% en su capital social, deberán solicitar y obtener la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la Autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En conclusión, podemos considerar que con la entrada en vigor de la Ley de Inversión Extranjera, se cuenta ya con una legislación acorde a los cambios estructurales y económicos emprendidos por México a partir de 1989. Sin embargo, como señala Alvaro Castro Estrada, sería deseable que la Ley o el Reglamento en la materia recogieran expresamente las disposiciones respecto de la inversión a la que se refiere la Resolución General No. 5 antes mencionada.⁹⁹

4.6.6. Ley de Aguas Nacionales

El objeto de esta Ley es regular la explotación, uso o aprovechamiento

⁹⁹ SEMIP.- La Modernización del Sector Eléctrico.- Pág. 49.

de las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Se declara de utilidad pública el aprovechamiento de las aguas nacionales para la generación de energía eléctrica destinada a servicios públicos.

Asimismo, se prevé que la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por organismos descentralizados de la administración pública federal, se podrá realizar mediante asignación otorgada por la Comisión Nacional del Agua. Igualmente, se señala que en el correspondiente título de asignación se autorizará, además, el proyecto de las obras necesarias que pudieran afectar el régimen hidráulico o hidrológico de los cauces o vasos de propiedad nacional o de las zonas federales correspondientes.

El término de la asignación no será menor de cinco años ni mayor de cincuenta, pudiendo prorrogarse por un término igual al que se hubiere otorgado, siempre y cuando se solicite dentro de los cinco años previos al término de su vigencia y no se haya incurrido en las causales de terminación que en la propia ley se establecen.

Los titulares de una asignación tendrán entre otros derechos los siguientes:

- Realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua.
- Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la de desagüe, acueducto y otras que se convengan.
- Transmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto en esta ley.
- Renunciar a las asignaciones y a los derechos que de ellas deriven.

Se considerará de interés público la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos.

Se establece además, que las personas físicas o morales cuando requieran de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales con el objeto de generar energía eléctrica, deberán solicitar la concesión respectiva a la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, no se requerirá la mencionada concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en pequeña escala para generación hidroeléctrica.

Por último, en este capítulo se señala que la explotación, el uso o aprovechamiento de aguas del subsuelo en estado de vapor o con temperatura superior a ochenta grados centígrados, cuando se pueda afectar un acuífero, requerirán de la previa asignación o concesión para generación geotermoeléctrica u otros usos.

4.6.7. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Este acuerdo se encuentra dentro de los ordenamientos internacionales aplicables de manera genérica al rubro de la energía y, por tanto, al Servicio Público de Energía Eléctrica; contiene treinta y ocho artículos, entre los cuales destaca el artículo 20, inciso g), mismo que es congruente con los derechos y obligaciones que en materia de energía están contenidos en el párrafo quinto del Protocolo de Adhesión de México al GATT.

El artículo 20, inciso g) señala que "A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: ... g) Relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales."

El inciso anteriormente transcrito se refiere a la energía en general, ya que no existe un precepto relativo a la energía eléctrica en particular.¹⁰⁰

A partir de 1995 el GATT, fue substituido por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

4.6.8. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, que entró en vigor el 1º de enero de 1994, abre una gama de posibilidades en el desarrollo del sector energético, como son, entre otras: el trato nacional y acceso de bienes al mercado;

¹⁰⁰ SEMIP.- La Modernización del Sector Eléctrico.- Pág. 50.

inversión; comercio transfronterizo de servicios; política en materia de competencia de monopolios y empresas de Estado.

Respecto al tema que nos ocupa, son de destacarse las disposiciones relativas a energía y petroquímica básica del capítulo sexto del Tratado, entre cuyas reservas se encuentran, en forma consistente con las disposiciones internas, la prestación del servicio público de energía eléctrica, salvo las actividades e inversiones en plantas de generación eléctrica, de conformidad con los anexos 602.3.1 (c) y 602.3.5.

En razón de lo anterior, las empresas norteamericanas y las canadienses podrán adquirir, establecer u operar plantas generadoras de energía eléctrica mediante el autoabastecimiento, la cogeneración o para la producción independiente de energía eléctrica, siempre que se vendan sus excedentes o su producción total y comprometan su capacidad, en cada caso, a favor de la Comisión Federal de Electricidad.

CONCLUSIONES

1. La evolución en la regulación de la energía eléctrica ha sido permanente, adecuándose a los requerimientos de nuestro país en cada una de sus etapas. En la actualidad, las exigencias de nuestro tiempo han marcado la orientación en esta materia, y México asume y cumple con el compromiso de contar con un marco normativo moderno y eficiente que imprime seguridad jurídica a este sector estratégico y a los usuarios del servicio público de energía eléctrica.
2. Se han creado nuevas modalidades jurídicas conforme a las cuales los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica, a saber: autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación de energía eléctrica, a través de permisos otorgados por la Secretaría de Energía, para lo cual deben cumplirse previamente los requisitos que para tal efecto impone la ley de la materia.
3. En las reformas al marco jurídico del sector eléctrico en México se observa una importante evolución, encaminada a una mayor participación de nuevos inversionistas en la generación, a fin de crear una mayor competencia. Sin embargo, el éxito de estas reformas depende de su eficiente y exacta aplicación por parte de las instituciones creadas para tal efecto.

4. La iniciativa privada, tanto nacional como extranjera, ha estado presente desde el nacimiento de la industria eléctrica mexicana, participando de manera determinante en su evolución y desarrollo, desde diferentes perspectivas; en un principio la prestación del servicio público de energía eléctrica era considerada como una actividad económica de libre participación, convirtiéndose paulatinamente, en un servicio público concesionado por el Estado, hasta llegar a la nacionalización de la industria eléctrica, lo que permitió ampliar el servicio a un mayor número de mexicanos, y a lograr la consolidación del dominio de la Nación sobre sus recursos energéticos.

5. En la actualidad, la sociedad mexicana plantea retos cada vez más importantes en materia de electricidad, mismos que, dadas las diversas circunstancias del desarrollo nacional, sólo pueden afrontarse mediante la inversión de capitales privados que complementen el esfuerzo del Estado, permitiéndole así liberar recursos para reforzar los servicios encaminados a realizar otras obras de interés social.

6. El marco jurídico actual tiene como finalidad fomentar la participación de particulares en la generación de energía eléctrica; garantizar la estabilidad, calidad y seguridad del servicio al público; fortalecer los sistemas de transmisión y distribución y promover el ahorro y uso eficiente de la energía

eléctrica, buscando cubrir la demanda al menor costo; todo lo anterior encaminado a cumplir con una de las tareas primordiales del Estado, que es la relativa a satisfacer necesidades de interés general.

7. Las políticas del sector energético nacional y en especial las del sector eléctrico, favorecen la satisfacción de manera oportuna y eficiente de las necesidades de los usuarios actuales y los potencialmente futuros, ya que se propicia la creación de fuentes alternas de energía, a fin de alcanzar una mayor productividad, misma que permite competir a la economía mexicana a nivel internacional.
8. Como consecuencia de la apertura comercial que ha llevado a cabo nuestro país en los últimos años, el sector eléctrico ha tenido que buscar alternativas diversas para ajustar su situación a las condiciones nacionales, mediante modificaciones a la industria eléctrica del país para hacerla más competitiva, así como la adecuación al marco jurídico, a fin de permitir la participación del sector privado nacional e internacional, sin alterar la exclusividad que otorga la Constitución Política de nuestro país al Estado, para la prestación del servicio público de energía eléctrica.
9. Sin embargo, aún y cuando con la modernización del marco jurídico del sector

eléctrico, se ha logrado una mejor prestación del servicio público, se considera conveniente complementar la normatividad aplicable con la regulación de aspectos tan importantes como lo es la solución de controversias que pudiesen suscitarse entre prestadores y usuarios dotando a la Comisión Reguladora de Energía de facultades suficientes para hacer cumplir las resoluciones que al efecto emita.

10. La evolución profunda y constante que se realice en el sector eléctrico, marcará la pauta para una mejor y más completa satisfacción de las necesidades que en esta materia presenta nuestro país. Es necesario realizar cada vez un mejor y mayor esfuerzo, que permita a este sector hacerse más competitivo, tanto a nivel nacional como dentro del marco internacional.

OBRAS CONSULTADAS

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1993, 11ª edición.
- 2.- ACOSTA Romero, Miguel, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1993, 2ª edición.
- 3.- BAEZ Martínez, Roberto, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Trillas, México, 1990, 1ª edición.
- 4.- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliastra, Argentina, 21ª edición.
- 5.- CARRILLO Flores, Antonio, ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, 2ª edición.

- 6.- Comisión Federal de Electricidad, LA ELECTRICIDAD EN MEXICO, Impresora Formal, S.A. de C.V., México 1992.
- 7.- Comisión Federal de Electricidad, ALBUM DE FAMILIA, Historia Gráfica de la Comisión Federal de Electricidad, Ed. Escribanía, S.A. de C.V.
- 8.- Comisión Federal de Electricidad, HACIA EL SIGLO XXI, Fernández Cueto Editores, México, 1992.
- 9.- DELGADILLO Gutiérrez, Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Noriega Limusa, México, 1991.
- 10.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1994.
- 11.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1989, 28ª edición.
- 12.- GALARZA, Antonio, LA INDUSTRIA ELECTRICA EN MEXICO, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

- 13.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Editorial Porrúa, México, 1987, 2ª edición.
- 14.- La Electricidad en los Informes Presidenciales, Ed. Gráfica Panamericana, México, 1976.
- 15.- MARTINEZ Alvarez, José Antonio, Leyes sobre la industria eléctrica de México, 1926-1993, Inédito, México, 1993.
- 16.- MARTINEZ Morales, Rafael I., DERECHO ADMINISTRATIVO, Segundo Curso, Editorial, Harla, México, 1991.
- 17.- PEREZ DE LEON, Enrique, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1993.
- 18.- RESENDIZ Núñez, Daniel (Coordinador), EL SECTOR ELECTRICO EN MEXICO, Comisión Federal de Electricidad, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1ª edición.
- 21.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE, Texto Oficial, México, 1994.

- 22.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Centro de Investigación y Docencia Económicas, LA MODERNIZACION DEL SECTOR ELECTRICO, México, 1994.

- 23.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, PUNTOS A CONSIDERAR AL ESTABLECER LA COMISION REGULADORA DE ENERGIA, Inédito, Junio de 1993.

- 24.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ELEMENTOS CLAVE PARA UN MODELO REGULATORIO MAS EFICIENTE, Inédito, Julio de 1993.

- 25.- SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1992, 15ª Edición.

- 26.- TARACENA, Alfonso, La Verdadera Revolución Mexicana 1901-1911, Ed. Porrúa, México, 1991

HEMEROGRAFIA

1. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Año II, No. 23.
2. Boletín Informativo Núm. 1 del Instituto de Investigaciones Eléctricas, México 1977.
3. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
4. V Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1º de noviembre de 1993.
5. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Boletín Judicial de la Federación. Diversos tomos.
6. Diario Oficial de la Federación. Diversos tomos.

N O R M A T I V I D A D

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
3. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
4. Ley Federal de Entidades Paraestatales
5. Ley de Inversión Extranjera
6. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
7. Ley de Planeación
8. Ley de Aguas Nacionales
9. Ley Federal sobre Metrología y Normalización
10. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica