



00721
613



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR

**EL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN
MÉXICO Y SU RELACIÓN CON EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ALICIA MORENO VILLAGRA

ASESORA

DRA. LAURA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

CD. UNIVERSITARIA. 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE
EL COMERCIO EXTERIOR**

OFICIO APROBATORIO No. L.16/2003.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Me permito informarle que la tesis para optar por el título de licenciatura elaborada por la pasante de Derecho MORENO VILLAGRA ALCIA con el número de cuenta 94327290 en este Seminario bajo la dirección de la DRA. LAURA HERNÁNDEZ RAMÍREZ denominada "EL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE" satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATTESTADO
"POR MI RAZA Y EN EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, 23 de Junio de 2003.
FACULTAD DE DERECHO
DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLON
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE COMERCIO EXTERIOR

AGRADEZCO EL APOYO BRINDADO:

**A Dios por haberme
acompañado siempre**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo rescensional.

NOMBRE: Alicia Moreno Villegas

FECHA: 2- octubre - 2003

FIRMA: (Firma)

**A mis padres que me dieron
su amor, apoyo, comprensión
y las bases de lo que ahora soy.**

**A mis hermanos, Norma, y José Antonio,
por ser mis compañeros de juegos, estudio
y compartir sus tristezas, alegrías y
experiencias conmigo.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A Alfredo porque con tu
apoyo incondicional
me has enseñado que el
amor verdadero existe.**

**A la Dra. Laura Hernández Ramírez
por su acertada guía que me permitió
alcanzar esta meta tan importante
para todo profesionista.**

A todos mis profesores que me proporcionaron sus conocimientos y experiencias, que contribuyeron a mi formación profesional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho por abrirme sus puertas y convertirse en mi alma mater.

A mis amigos y compañeros de la generación 1997-2001, por compartir los ideales de la profesión.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mis amigos y compañeros de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por su amistad sincera.

A la Secretaría de Energía, al Programa Universitario de Energía y a todas aquellas personas que me ayudaron para alcanzar esta meta.

INTRODUCCIÓN

1

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y BREVE RESEÑA HISTÓRICA

1.1. Generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica.	6
1.2. Autoabastecimiento, cogeneración, pequeños productores, producción independiente, importación y exportación.	18
1.3. Concepto de servicio público.	21
1.4. Concepto de servicio público de energía eléctrica.	24
1.5. Clasificación de los servicios públicos.	25
1.5.1 Servicios administrativos y económicos.	26
1.5.2. Servicios federales, estatales, municipales e internacionales.	26
1.6. Formas jurídicas de prestación de los servicios públicos.	28
1.6.1. Centralización administrativa.	29
1.6.2. Descentralización técnica o por servicio y por región o territorial.	29
1.6.3. Desconcentración administrativa.	30
1.6.4. Empresa de participación estatal.	30
1.6.5. Fideicomiso público.	31
1.6.6. Concesión administrativa.	31
1.6.7. Permisos administrativos.	32
1.7. Concepto de inversión extranjera.	32
1.8. Capital extranjero.	33
1.9. Clasificación de la inversión extranjera.	34
1.9.1 Por la forma.	34
1.9.2 Por las personas que la realizan.	37
1.9.3 Por la finalidad u objetivo con que se realiza.	38
1.10. Posturas ante la inversión extranjera.	38
2.11. Antecedentes históricos de la prestación del servicio público de energía eléctrica en México.	39

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO 2
MARCO JURÍDICO

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	49
2.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	54
2.2.1. Capítulo VI. Energía y petroquímica básica.	56
2.2.2. Capítulo XI. Inversión.	61
2.2.3. Capítulo XII. Comercio transfronterizo de servicios.	63
2.2.4. Anexo III. Actividades reservadas al Estado Mexicano.	64
2.3. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.	67
2.4. Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	75
2.5. Ley de Inversión Extranjera.	78

2.5.1. Actividades reservadas al Estado.	79
2.5.2. Actividades reservadas a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.	79
2.5.3. Actividades que permiten la participación de extranjeros.	80
2.5.3.1. Limitada, hasta un máximo del 49%.	80
2.5.3.2. No limitada, (con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras).	82
2.5.4. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	84
2.5.5. El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.	87
2.6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	90
2.7. Otros ordenamientos legales.	93
2.7.1. Ley Federal de Entidades Paraestatales.	93
2.7.2. Ley General de Deuda Pública.	95
2.7.3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	97
2.7.4. Ley General de Bienes Nacionales.	97
2.7.5. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	100
2.7.6. Código Penal para el Distrito Federal.	106
2.7.7. Ley de Planeación.	108
2.7.8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	111
2.7.9. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.	114
2.8. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.	117
2.9. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de aportaciones.	120
2.10. Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.	122
2.11. Tesis y Jurisprudencia.	123

**CAPITULO 3
ORGANISMOS, INSTITUTOS Y PROGRAMAS
EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

3.1. Secretaría de Energía (SE).	139
3.2. Comisión Reguladora de Energía (CRE).	144
3.3. Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE).	151
3.4. Comisión Federal de Electricidad (CFE).	155
3.5. Luz y Fuerza del Centro (LFC).	163
3.6. Otros Organismos en materia de energía.	168
3.6.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).	169
3.6.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	169
3.6.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).	170
3.6.4. Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO).	171
3.7. Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE).	172
3.8. Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (PAESE).	177
3.9. Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE).	178

CAPITULO 4
EL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA
EN MÉXICO Y EL TLCAN

4.1. Incongruencias dentro del TLCAN en materia de energía eléctrica.	179
4.2. Contradicciones del TLCAN con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	184
4.3. El TLCAN y sus efectos en la legislación federal.	190
4.4. Apertura del Sector Eléctrico Mexicano.	200
4.4.1. Integración energética de México con los Estados Unidos de América (EUA) y el TLCAN.	201
4.4.2. Políticas neoliberales de organismos internacionales para el financiamiento de la industria eléctrica en los países en desarrollo.	210
4.4.3. Posturas ante la inversión de capital privado en la prestación del servicio público de energía eléctrica.	215
4.4.4. Proyectos de generación de energía eléctrica para el servicio público, por parte del sector privado.	224
4.4.5. Riesgos de la apertura del sector eléctrico mexicano.	227
4.5. Propuestas de cambios estructurales para mejorar la prestación del servicio público de energía eléctrica en México sin necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	235
CONCLUSIONES	243
BIBLIOGRAFÍA	254

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El ingreso de México al GATT, en 1986 y posteriormente, lo que se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1994, así como la suscripción de diversos Tratados Internacionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, dio como resultado la apertura comercial de México al mundo.

México en el TLCAN asume una apertura sectorial, la cual refleja la necesidad de atraer capital extranjero a ciertos sectores de la economía, pero se establecieron limitantes en aquellos sectores considerados estratégicos o prioritarios.

Sin embargo, en nuestro país, se pretenden concesionar ciertos sectores estratégicos entre ellos la energía eléctrica, aún en contra de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a fin de cumplir con los compromisos adquiridos en el TLCAN, ello es un problema muy importante y de gran trascendencia a nivel jurídico, económico y social, por lo que constituye la temática central de esta investigación.

El objetivo de este trabajo es analizar el tratamiento jurídico que se da a la prestación del servicio público de energía eléctrica en México y su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 27 y 28, y en la legislación reglamentaria, considera al servicio público de energía eléctrica como una área estratégica, que no constituye monopolio y en ella el Estado Mexicano se reserva el derecho de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en la que no se otorgarán concesiones a particulares.

El TLCAN ubica a la energía eléctrica en la Segunda Parte, referente al "Comercio de Bienes" y por lo tanto le son aplicables los principios de trato nacional y los señalados en el artículo 601 relativos a la creación de una zona de libre comercio, a través de una liberalización gradual y sostenida.

El TLCAN en sus capítulos VI y XI señala que el Estado Mexicano, se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, diversas actividades estratégicas, entre las que se encuentra la prestación del servicio público de energía eléctrica. Sin embargo, en el Anexo III Secciones B y C de dicho instrumento internacional, se establece que México puede permitir la participación de inversiones privadas en dicha actividad, a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro acto contractual, e incluso se prevé la posibilidad de reformar las leyes mexicanas para permitir la inversión de capital privado en ésta área estratégica.

De igual forma, el Capítulo XII "Comercio transfronterizo de servicios" se aplica a la prestación del servicio público de energía eléctrica cuando México permita el otorgamiento de un contrato al respecto.

Con base en lo anterior, se pretende demostrar si, ¿el tratamiento que se da a la energía eléctrica en el TLCAN en sus capítulos VI, XI, XII y en el Anexo III es compatible con los objetivos del desarrollo nacional prescrito en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna?.

¿La calificación en el TLCAN de la energía eléctrica como un servicio, y la posibilidad de la inversión, así como el comercio transfronterizo de servicios vinculados a la prestación del servicio público de energía eléctrica, significa la desintegración horizontal de la industria eléctrica mexicana, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 27, sexto párrafo, de la Carta Fundamental?.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para cumplir con el objetivo y demostrar las hipótesis, este trabajo se estructuró en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se definen los conceptos básicos que se relacionan con el servicio público de energía eléctrica en México, así como su tratamiento en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tales como: generación, conducción, transformación, distribución, abastecimiento o suministro, el sistema eléctrico nacional, autoabastecimiento, cogeneración, pequeños productores, producción independiente, importación y exportación.

De igual forma, se propone una definición de servicio público en general, de servicio público de energía eléctrica y de inversión extranjera, además se explican los tipos de inversión extranjera y las formas de prestación de los servicios públicos.

Finalmente se expone una breve reseña histórica del servicio público de energía eléctrica en México, lo cual permite tener un panorama más completo de su evolución y la etapa en la que actualmente se encuentra.

En el capítulo dos se explican los ordenamientos jurídicos más importantes, que norman el servicio público de energía eléctrica en México, dividiéndolos en regulación constitucional, legal y reglamentaria, los cuales se refieren tanto al servicio público como a los organismos encargados de su prestación, se establece también lo que dispone el Tratado de Libre Comercio de América del Norte respecto a este servicio en sus capítulos VI, XI, XII y Anexo III, principalmente.

En el capítulo tres se explica la estructura administrativa que rodea al servicio público de energía eléctrica, estos es, los organismos, institutos y programas que intervienen en su prestación o que regulan una parte del mismo. Lo anterior, tienen como fin complementar el tratamiento jurídico que se le da a dicho servicio público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez que se ha detallado en que consiste el servicio público de energía eléctrica en México, es posible estudiar con mayor precisión su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y así demostrar las hipótesis de esta investigación. Es por ello que en el capítulo cuatro, se analizan las incongruencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en lo referente a la energía eléctrica, sus contradicciones con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus efectos en la legislación federal, demostrando que todo ello trae como consecuencia la apertura del sector eléctrico mexicano.

De igual forma, en este capítulo se expone que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es la continuación de un proceso de integración energética iniciado años atrás con los Estados Unidos de América y producto de las políticas neoliberales de diversos organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo).

Por otro lado, se muestran las posturas del Poder Ejecutivo, de miembros del Poder Legislativo y Judicial, inversionistas privados y del sindicato mexicano de electricistas, ante la inversión de capital privado en el servicio público de energía eléctrica. Asimismo se señalan algunos de los proyectos de generación de energía por parte del sector privado; los riesgos de la apertura del sector eléctrico mexicano y se formulan diversas propuestas para mejorar la prestación de éste servicio, sin que se tenga que reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente se elaboraron las conclusiones con base en las hipótesis planteadas al inicio.

Los métodos empleados en el desarrollo de esta investigación, fueron el deductivo-inductivo, analítico-sintético, explicativo y el jurídico.

- a) **Deductivo-Inductivo**, el primero va de lo general a lo particular y el segundo de lo particular a lo general. Ambos son empleados al analizar como el Tratado de

Libre Comercio de América del Norte ha influenciado en nuestra legislación interna y las modificaciones que se le han realizado a ésta para adaptarla a los compromisos internacionales.

- b) **Analítico-Sintético**, el primero divide la realidad en sus partes, el segundo incorpora todo en una idea de totalidad. Por un lado se estudió el tratamiento jurídico de la prestación del servicio público de energía eléctrica en México y por el otro, la regulación de dicho servicio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo anterior a fin de demostrar la incompatibilidad del tratado internacional con nuestros ordenamientos jurídicos.
- c) **Explicativo**, se refiere a las relaciones causa-efecto, es utilizado cuando se estudian las consecuencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en nuestra legislación interna.
- d) **Jurídico**, este método se utilizó a lo largo de todo el trabajo de investigación al analizar los diversos ordenamientos jurídicos que regulan la prestación del servicio público de energía eléctrica en México.

Las fuentes bibliográficas de las que se tomo la información, fueron las inmediatas, consistentes en los libros en materia de comercio exterior, energía eléctrica, servicios, etc, de los cuales se obtuvo la información teórica. Las directas que son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes, reglamentos, decretos, jurisprudencia, acuerdos y circulares en materia de energía eléctrica, que permitieron conocer la regulación actual y analizar las reformas que han sufrido estas disposiciones a raíz de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Además se consultaron enciclopedias jurídicas y sobre la energía eléctrica para entender y definir mejor algunos términos de la materia, así como páginas web, periódicos y revistas de las que se obtuvo la información más actualizada al respecto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**MARCO CONCEPTUAL Y BREVE RESEÑA HISTÓRICA*****1.1. Generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica.***

De acuerdo al artículo 27, séptimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "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."

Para poder analizar desde un punto de vista jurídico en que consiste dicho servicio, es necesario definir ciertos conceptos básicos.

Generación.-De acuerdo al artículo 2 fracción III del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1993) es: "la producción de energía eléctrica a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes."

El concepto de energía no tiene definición en el ámbito del derecho, pero si en el de otras ciencias, para Jorge Espinoza Fernández (1997) es "la capacidad o facultad para efectuar o producir trabajo, entiéndase por trabajo el movimiento de una resistencia por una fuerza".¹

¹ *Regulación del Sector Energético.* Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Energía, México 1997. p.45.

Existen diversas formas de energía como son: la mecánica, potencial, cinética, calorífica, atómica, química, radiante, eléctrica, entre otras, éstas se obtienen a través de diversas fuentes.

Una fuente de energía es "todo aquello que permite producir energía útil, directamente o por medio de una transformación."²

Existen fuentes renovables y no renovables. Las **fuentes no renovables** son la energía que se consume con el uso y no es capaz de regenerarse:

Hidrocarburos	Petróleo
Gas Natural	Carbón
Nuclear	

Por otra parte las **fuentes renovables** son el flujo de energía que ocurre en forma natural y repetida en el ambiente, se renueva de manera natural o por la acción del hombre:

Solar	Fotovoltaica
Helioenergía	Eólica
Biomasa	Hydroenergía
Geotermia	Maremotriz

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo al Balance Nacional de Energía 2000, la participación de las diferentes fuentes de energía en el total de la producción primaria del país, son las siguientes:³

² *Diccionario de la Energía*. Consejo Mundial de la Energía. 1992. p. 11

Hidrocarburos	89%
Hidroenergía	3.6%
Biomasa	3.5%
Carbón	2.4%
Nuclear	0.9%
Geotermia	0.6%

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La de energía eléctrica se puede generar utilizando:

- a) Carbón (central carboeléctrica).
- b) Petróleo y sus derivados combustóleo y diesel (central termoeléctrica).
- c) Gas natural (central de ciclo combinado).
- d) Materiales radiactivos (central nucleoclétrica).
- e) Energías renovables (hidráulica, geotérmica, solar, eólica y biomasa).

El carbón es el energético más utilizado en el mundo, para la generación de energía eléctrica, en 1997 aportó el 36 % del consumo total de electricidad. Se espera que durante las dos décadas siguientes este combustible continúe dominando el mercado de energéticos.⁴

Por su parte, el petróleo y sus derivados, representan alrededor del 9 % del total de energéticos utilizados para la generación mundial de energía eléctrica.⁵ Este combustible tiene ventajas que aún no presentan otros energéticos como su fácil transportación a las regiones más remotas, pero requiere de mayores cuidados para evitar daños ambientales debido a sus altos contenidos de azufre y CO₂.

El uso de materiales radiactivos en la generación de energía eléctrica, es cada vez menor debido sus elevados costos de construcción de las centrales nucleares, y por el grave daño que causa al ambiente. Por lo que, actualmente existe la tendencia

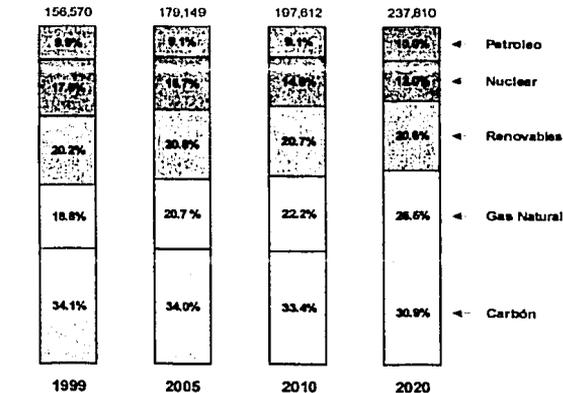
³ Balance Nacional de Energía 2000. Secretaría de Energía, México 2001. p. 28.

⁴ Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009. Secretaría de Energía, México 2000. p.23.

⁵ Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009. Op. Cit. p.25.

global a usar gas natural y energías renovables en lugar de carbón y combustóleo, a fin de evitar los problemas de contaminación atmosférica.

Evolución mundial de energéticos utilizados en la generación de energía eléctrica (Petajoules)



Fuente: International Energy Outlook 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las principales formas de generación de energía eléctrica están representadas en el siguiente cuadro:

A) Central Termoeléctricas

1. Termoeléctrica
2. Geotermoeléctrica
3. Nucleoeléctrica

- *Vapor Convencional
- *Dual
- *Carboeléctrica
- *Ciclo combinado
- *Turbogas
- *Combustión interna

B) Central hidroeléctrica

C) Central Solar

D) Central Eólica

E) Biomasa o Biogas

F) Fuentes alternas

A) Central termoeléctrica

1) Las Termoeléctricas convencionales, producen electricidad a partir de la energía calorífica desprendida por la combustión de diesel, carbón, gas natural, combustóleo y otros aceites pesados. El combustible es quemado y el calor producido por la combustión se transmite al agua que se encuentra en los tubos de la caldera, así el agua se transforma en vapor que pasa a las turbinas e impulsa sus álabes haciéndolos girar; dicho movimiento es transmitido al generador y ocasiona el fenómeno de electromagnetismo que convierte la energía cinética en electricidad.⁶

Se dividen por el tipo de combustible que utilizan en:

Central de Vapor Convencional, en México este tipo de plantas utilizan básicamente, como fuente de energía primaria el combustóleo.⁷

Central Dual, utiliza como fuente energética primaria dos combustibles, combustóleo o carbón mineral de bajo contenido de azufre, por ello es dual.

Central Carboeléctrica, utiliza carbón de bajo contenido de azufre como energético primario, en la práctica el carbón y sus residuos de combustión, requieren de una alta tecnología para su buen manejo y de instalaciones especiales para abatir la contaminación.⁸

El desarrollo carboeléctrico en México se encuentra en el estado de Coahuila y corresponde a las centrales de J. L. Portillo (Río Escondido) con 1,200 MW y Carbón II con 1,400 MW en operación.⁹

Central de Ciclo Combinado, esta integrada por dos tipos de unidades generadoras diferentes: turbogas y vapor. Y consiste en que una vez terminado el ciclo de generación de las unidades de turbogas, los gases producidos poseen un importante

⁶ *Las Fuentes de la Energía*. Comisión Federal de Electricidad, Museo Tecnológico, México 1996. p. 5.

⁷ *Las Fuentes de la Energía*. Op. Cit. p. 6.

⁸ *Ibidem*, p. 9.

⁹ *Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009*. Op. Cit. p.57.

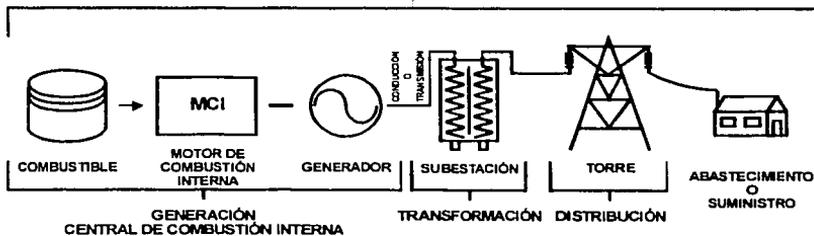
contenido energético por su alta temperatura y se utilizan para calentar agua y producir vapor, de manera semejante a las termoeléctricas convencionales.¹⁰

El gas natural ha cobrado una importancia sin precedente en la última década, en parte por el desarrollo tecnológico de esta clase de centrales, que operan con eficiencias térmicas de conversión que superan considerablemente a las tecnologías convencionales, aunado a menores costos y tiempos de construcción y menores afectaciones ambientales.

Central Turbogás, emplea gas natural o diesel, y en los modelos avanzados puede quemar también combustóleo o petróleo crudo. El breve tiempo de arranque y la versatilidad para satisfacer la demanda hace ventajosa su operación en horas de alto consumo.¹¹

Central de Combustión Interna, este tipo de plantas consumen una mezcla de combustóleo y diesel.

SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL (SEN)



2) Central geotermoeléctrica.- Consiste en generar electricidad a partir del aprovechamiento del calor natural del subsuelo a través del agua caliente, rocas

¹⁰ *Las Fuentes de la Energía*. Op. Cit. p. 11.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

calientes o vapor. Aún cuando su empleo es atractivo, presenta un impacto ecológico derivado de las salmueras obtenidas durante el proceso.

El mayor desarrollo de energía geotérmica se encuentra en las cercanías de Mexicali, Baja California, en la central de Cierro Prieto con una capacidad de 620 MW, equivalente al 82.7% del total de la capacidad geotermoeléctrica en operación en el país. El resto, 17.3%, se encuentra ubicado en Los Azufres, Michoacán y Los Húmeros, Puebla.¹²

3) Central nucleoeeléctrica.- En ella se aprovecha el calor que se obtiene al fisurar los átomos de un isótopo de uranio en el interior de un reactor, para producir el vapor que activa a las turbinas o turbogeneradores.¹³

La participación de la energía nuclear en el mercado global de generación eléctrica se prevé que reducirá de 16.2 a 10 % en el periodo 1999-2020.¹⁴ Entre los factores que influirán en la declinación de este energético, están los elevados costos de construcción de las centrales nucleares, y de comisionamiento (esto es, desarmar la planta y disponer de sus componentes de una forma segura), manejo del combustible gastado y su seguridad.

En México solo existe la central nucleoeeléctrica de Laguna Verde, en el municipio de Alto Lucero, en Veracruz.

B) Central hidroeléctrica

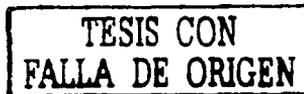
Consiste en desviar el agua de los ríos hasta grandes presas a fin de conducirla a través de tuberías para hacerla chocar contra álabes de una turbina. Dicho movimiento es transmitido al generador, que es el que finalmente produce la electricidad.¹⁵

¹² *Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009*. Op. Cit. p.57.

¹³ *Las Fuentes de la Energía*. Op. Cit. p.20.

¹⁴ *Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009*. Op. Cit. p.24.

¹⁵ *Las Fuentes de la Energía*. Op. Cit. p. 22.



Es la segunda fuente de energía más importante para la generación eléctrica representa el 21.2 % del suministro global de electricidad.¹⁶

Esta forma de generación es más competitiva respecto a la generación de electricidad con combustibles fósiles, y además existe un potencial hidroeléctrico no aprovechado en nuestro país.

Las centrales sobresalen por su nula contaminación al medio ambiente, ya que el agua utilizada en las plantas generadoras regresa al caudal de los ríos sin alteraciones en su temperatura y calidad.

El desarrollo hidroeléctrico de mayor magnitud se encuentra en la cuenca del río Grijalva, en el sureste del país, y está integrado por las centrales Belisario Domínguez (La Angostura), Manuel Moreno Torres (Chicoasén), Malpaso y A. Albino Corzo (Peñitas).¹⁷

Otro desarrollo importante es el de la cuenca del río Balsas localizado al sur del país. Las centrales que integran este conjunto son C. Ramírez Ulloa (Caracol), Infiernillo y José María Morelos (La Villita).¹⁸

El restante se encuentra distribuido en las cuencas de los ríos Papaloapan, Santiago, Pánuco, Yaqui, El Fuerte, Culiacán y Sinaloa.¹⁹

C) Central solar

En las regiones alejadas de las redes de transmisión eléctrica y que tienen una buena cantidad de insolación a lo largo del año, resultan económicamente atractivos los sistemas fotovoltaicos o híbridos en combinación con los eólicos, para abastecer del fluido eléctrico a desarrollos turísticos y pequeñas comunidades, repetidoras de microondas, telefonía rural, bombeo de agua, etc., no obstante, su empleo se ve restringido por el período de exposición a la luz solar y por mejoras en el diseño de

¹⁶ *Ibidem*, p.25.

¹⁷ *Prospección del Sector Eléctrico 2000-2009*. Op. Cit. p.54.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Ibidem*, p.55.



las baterías utilizadas para el almacenamiento de la energía generada. En México principalmente para electrificar comunidades rurales, utilizando celdas fotovoltaicas, lo que representa una capacidad instalada de aproximadamente 1500 KW.²⁰

D) Central eólica

La energía eólica ha alcanzado precios competitivos a nivel internacional, no representa impactos ecológicos negativos, se cuenta con un potencial adecuado para su desarrollo en varias regiones y ha superado los principales problemas técnicos que limitaban su uso. Su construcción es por módulos, lo cual permite incrementar la capacidad instalada de acuerdo al crecimiento de la demanda y la compatibilidad con el uso del suelo, que no se ve afectado debido al limitado espacio que ocupan las bases de los aerogeneradores y los transformadores.²¹

La primera central eoloelectrónica construida en México por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1994 se ubica en el poblado de La Venta, Oaxaca. Sin embargo, existen diversos sitios con gran potencial eólico, entre ellos se encuentran los siguientes: La Virgen en Zacatecas; Veracruz en Veracruz; Mazatlán en Sinaloa; María Magdalena en Hidalgo; Cabo Catoche, en Quintana Roo; San Quintín en Baja California.

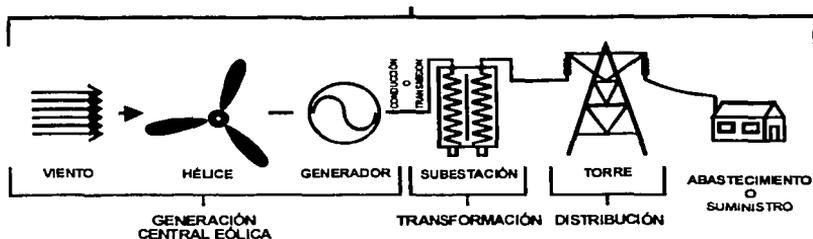
Hay dos plantas piloto con sistemas híbridos (eólico-solar-Diesel) en Baja California Sur (San Juanico y Puerto Alcatraz).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²⁰ INTEGRACIÓN DE MERCADOS (XII Curso sobre Planificación Energética, 5º en Latinoamérica y el Caribe). Universidad Nacional Autónoma de México Programa Universitario de Energía, Universidad Politécnica de Madrid y Universidad Complutense de Madrid, España 1997. p. 103.

²¹ Las Fuentes de la Energía. Op. Cit, p. 26.

SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL (SEN)

**E) Biomasa o Biogás**

Biomasa es una masa de materia orgánica, no fósil, de origen biológico.²² El biogás es una mezcla de gases cuyos principales componentes son el metano y el bióxido de carbono. Se produce como resultado de la fermentación de la materia orgánica en ausencia de aire, por la acción de microorganismos. Cuando esta mezcla se produce en forma natural se llama gas de los pantanos.²³

Una planta de biogás consiste en un digestor donde ocurre la fermentación y un contenedor hermético que almacena el biogás producido.

Los desechos agrícolas y animales, que contienen un alto potencial para producir metano son:

Animales	Estiércol-cama, desechos alimenticios, orina, etc.
Agrícolas	Semillas, pajas, gabazo de caña, etc.
De rastros	Sangre, carne, desechos de pescado, etc.
Residuos agroindustriales	Aserrín, cascarilla de arroz, desechos de tabaco, fruta, vegetales, etc.
Residuos forestales	Ramas, hojas, cortezas, etc.

²² Diccionario de la Energía. Op. Cit. p. 11.

²³ Las Fuentes de la Energía. Op. Cit. p. 31.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En México se da esta clase de generación de energía eléctrica a partir de bagazo de caña y leña, es utilizada principalmente en ingenios azucareros, y de acuerdo al Balance Nacional de Energía 2000 la leña contribuyó con un 2.6 % en la producción de energía primaria y el bagazo de caña con un 0.9 %.²⁴

F) Fuentes alternas

De igual forma se puede utilizar la *energía oceánica o maremotriz* para generar electricidad, esto es cuando se aprovecha algún aspecto de las propiedades físicas o químicas de los océanos como las mareas, las olas, los gradientes de temperatura y de salinidad, y las corrientes marinas.

También se puede generar energía eléctrica a partir de los *desechos sólidos* y la combustión de éstos en plantas especiales, existe una central en la Ciudad de Pátzcuaro, Michoacán. Se estima que estas fuentes pueden tener potencial a futuro, una vez que superen los problemas técnicos y se abatan sus costos de generación.

En México al 31 de agosto de 2002, el Sistema Eléctrico Nacional (SEN) contaba con 40,341 MW de capacidad instalada de generación,²⁵ donde la fuente de energía primaria que tiene mayor participación es la de hidrocarburos, seguida de la hidroeléctrica.

Conducción.-Es la transmisión de energía eléctrica desde las plantas de generación hasta los puntos de entrega para su distribución.

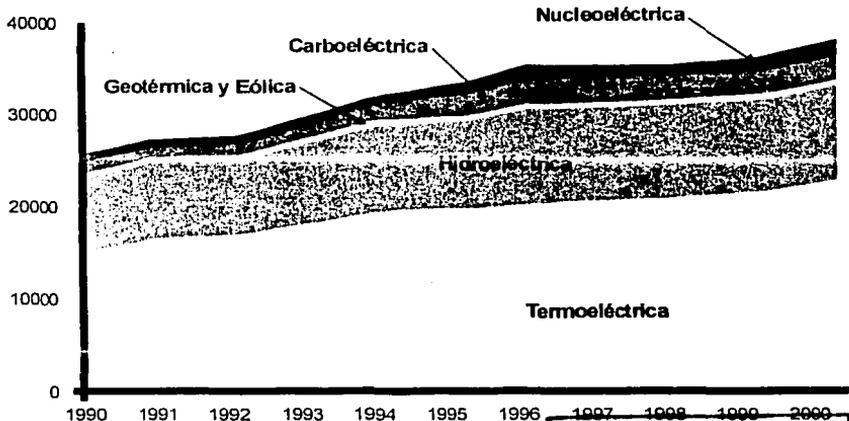
Transformación.-Es la modificación a través de subestaciones eléctricas de las características de la tensión y de la corriente eléctrica, para adecuarlas a las necesidades de transmisión y distribución de la energía eléctrica.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²⁴ Balance Nacional de Energía 2000. Op. Cit. p.28.

²⁵ Informe de Labores 2002. Comisión Federal de Electricidad, México 2003. p. 4.

Capacidad Instalada del Sistema Eléctrico Nacional (MW)



Fuente: Anexo Estadístico del 1er Informe de Gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distribución.-Es la conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios.²⁶

Abastecimiento o suministro.- Son el conjunto de actos y trabajos necesarios para proporcionar energía eléctrica a cada usuario.²⁷

Sistema Eléctrico Nacional.-Es el conjunto de instalaciones destinadas a la generación, transmisión, transformación, subtransmisión, distribución y venta de energía eléctrica de servicio público en toda la República, estén o no interconectadas.²⁸

²⁶ Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1993 y sus reformas. Artículo 2 fracción II.

²⁷ RLSPEE. Artículo 2 fracción X.

²⁸ RLSPEE. Artículo 2 fracción VIII.

1.2. Autoabastecimiento, cogeneración, pequeños productores, producción independiente, importación y exportación.

De acuerdo al artículo 3° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), no se considera servicio público:

- I.-La generación de energía eléctrica para *autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción*;
- II.-La generación de energía eléctrica que realicen los *productores independientes* para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III.-La generación de energía eléctrica para su *exportación*, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV.-La *importación* de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y
- V.-La generación de energía eléctrica destinada a uso en *emergencias derivadas de interrupciones* en el servicio público de energía eléctrica.

Autoabastecimiento.-Es la generación de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas y morales, siempre que no resulte inconveniente para el país, a juicio de la Secretaría de Energía (SE).

En estos casos esta permitido a los autoabastecedores generar energía a partir de una central eléctrica siempre y cuando éstos tengan el carácter de copropietarios de la misma o en su caso constituyan una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. Esta sociedad no puede entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no sean parte de la misma, excepto cuando se autorice la cesión de sus acciones o la modificación de sus planes por la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Finalmente, los excedentes de producción de energía eléctrica deben entregarse a la CFE.²⁹ No se requerirá de permiso para el autoabastecimiento de energía eléctrica que no exceda de 0.5 MW.³⁰ La duración de los permisos otorgados en esta modalidad es indefinida de acuerdo al artículo 38 de la LSPEE.

Cogeneración.-Consiste en la producción simultanea de energía eléctrica y térmica útil a los procesos industriales, a partir de la misma fuente de energía primaria. En estos casos, la electricidad generada se debe destinar a la satisfacción de las necesidades de los establecimientos asociados a la cogeneración, y los excedentes deben entregarse a la CFE.³¹ Conforme al artículo 38 de la LSPEE la duración de los permisos es indefinida.

Pequeños productores.-Son personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en territorio nacional, que deben destinar la totalidad de la energía eléctrica producida a su venta a la CFE. En estos casos se impone límites a la capacidad de generación la cual no podrá exceder de 30 MW; o bien cuando se destine a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones, sociedades civiles o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW.³² La duración del permiso es indefinida.³³

Producción independiente.-Se da cuando personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional producen energía eléctrica para su venta a CFE, quien queda legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones que se convengan.

²⁹ *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas. Artículo 36 fracción I.

³⁰ *LSPE*. Ver Artículo 39.

³¹ *LSPEE*. Ver Artículo 36, fracción II.

³² *LSPEE*. Ver Artículo 36, fracción IV.

³³ *LSPEE*. Ver Artículo 38.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esta categoría se refiere a los proyectos de generación de más de 30 MW, los cuales son generados por entidades privadas para su venta exclusiva a la CFE, bajo un contrato de energía a largo plazo, o bien cuando se destine la energía a su exportación. En estos casos la capacidad de generación debe estar incluida en la planeación y programas respectivos de la CFE, o bien cuando la Secretaría de Energía otorgue el permiso respecto a los proyectos no incluidos en dicha planeación, siempre que la producción de energía de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación³⁴. Los permisos otorgados bajo esta modalidad conforme al artículo 38 de la LSPEE tendrán una duración de 30 años y podrán ser renovados.

Importación y exportación.- *Importación* son las cantidades de energía primaria o derivada que entran en el territorio nacional.³⁵ *Exportación* son las cantidades de energía vendidas por un país, fuera del territorio nacional.³⁶

Para la importación de energía es condición que la misma se destine solamente para el autoconsumo; y en el caso de la exportación los permisos se otorgarán cuando la energía eléctrica derive de proyectos de cogeneración, pequeña producción (máximo 30 MW) o producción independiente (mayor a 30MW). En estos casos, si los permisionarios utilizan la red del sistema eléctrico nacional, deberán de pagar una contraprestación a la CFE por el uso de dicha red. La duración de los permisos es indefinida.³⁷

Todas las actividades anteriormente enumeradas, están abiertas a la participación privada, en virtud de que no forman parte del servicio público de energía eléctrica, solo requieren del permiso previo, expedido por la CRE, salvo que se trate del funcionamiento de plantas generadoras de energía eléctrica destinadas a emergencias por interrupciones del servicio.

³⁴ LSPEE. Ver Artículo 36, fracción IV.

³⁵ *Diccionario de la Energía*. Op. Cit. p. 83.

³⁶ *Idem*.

³⁷ LSPEE. Ver Artículo 38.



1.3. Concepto de servicio público.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para Acosta Romero es:

"Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."³⁸

En su concepto Acosta Romero considera que el Estado o los particulares mediante una concesión son quienes pueden prestar un servicio público, hablar de Estado es un concepto muy amplio debido a que la actividad estatal, abarca una serie de atribuciones, tareas, operaciones y fines, las cuales son llevados a cabo a través de tres funciones principalmente: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, por lo que sería más acertado decir que, el servicio público es brindado por el Estado en el ejercicio de su función administrativa.

Por su parte Serra Rojas considera que el servicio público es:

"Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa 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 una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."³⁹

Este autor señala como un elemento del servicio público, el que se brinde sin propósitos de lucro, esta idea se ha ido transformando con el paso del tiempo, debido al elevado costo que implica el mantenimiento de algunos servicios, por lo que se ha vuelto necesario cobrar cierta cantidad por su prestación.

En la actualidad es natural que se presten con lucro ya que es el atractivo para los concesionarios el poder recuperar su inversión y obtener una cierta utilidad.

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso)*. 14ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999. p. 968.

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo (Primer Curso)*. 20ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999. p. 110.

Por lo tanto el concepto que se propone de servicio público es el de *una actividad técnica, brindada en forma regular, continua y uniforme por el Estado en el ejercicio de una parte de su función administrativa o por particulares autorizados mediante una concesión, para la satisfacción de las necesidades de carácter colectivo, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.*



Los elementos del concepto son:

1. Es una *actividad técnica*, esto es, no cualquiera puede prestar un servicio público, solo personal capacitado con el apoyo de materiales y equipos especiales y cumpliendo con determinados parámetros y condiciones establecidas en las leyes respectivas.
2. *Regular*, el servicio debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente y oportuna, dependiendo del tipo de servicio y de acuerdo a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento.
3. *Continua*, el servicio público es vital y por lo tanto, no puede interrumpirse o suspenderse sin una causa justificada. Correlativo a este principio esta el de *adaptación o mutabilidad*, el cual de acuerdo con el maestro Gabino Fraga consiste en "...la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad..."⁴⁰ por lo tanto el servicio público se va adecuando a las necesidades.
4. El Maestro Gabino Fraga agrega una característica más del servicio público: la *igualdad o uniformidad*, se refiere a que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.
5. El servicio público es proporcionado por el *Estado en el ejercicio de una parte de su función administrativa o por particulares autorizados mediante concesión*. Como se señaló anteriormente las funciones del Estado se dividen en tres:

⁴⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición, Ed. Porrúa, México 2001, p.243.

"la *función legislativa*, es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales... la *función jurisdiccional*, es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho... la *función administrativa* es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico."⁴¹

A su vez la función administrativa se divide en cuatro rubros:

- a) La reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada;
- b) La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo;
- c) La *creación y la gestión de los servicios públicos*; y
- d) La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina el contencioso administrativo.⁴²

Para Serra Rojas la actividad administrativa del Estado implica:

- a) *Actividad administrativa general o de gestión administrativa, llamada también de servicios administrativos...esta actividad del Estado no se realiza bajo la forma de servicios públicos.*
- b) *Actividad administrativa que se cumple bajo la forma de servicio público...esta actividad es una parte de la acción administrativa.*⁴³

Por lo tanto, es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a una parte de la función administrativa del Estado.

En México, los servicios públicos pueden ser brindados directamente por la administración pública federal centralizada a través de las Secretarías de Estado o por la administración pública paraestatal, como son los organismos descentralizados, pero también pueden ser proporcionados indirectamente por los particulares, quienes actualmente en la mayoría de los países son los dueños de los servicios públicos.

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo (Primer Curso)*. Op. Cit. p. 40.

⁴² BUTTGEBACH André, en SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo (Primer Curso)*. Op. Cit. p. 28.

⁴³ *Ibidem*, pp.119-120.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6. *Para la satisfacción de necesidades de carácter colectivo*, es decir un servicio que se brinda a la población para satisfacer sus necesidades. Cabe señalar que hay servicios que brinda el Estado al margen de su importancia para una clientela exclusiva, como la expedición de licencias, permisos, certificaciones, etc. Por lo tanto, el servicio público debe prestarse a toda persona que lo solicite, ya que el fin exclusivo de su creación es la satisfacción del interés general.

7. *Sujeto a un régimen especial de Derecho Público*, el servicio público es una creación del Estado que resuelve una necesidad de carácter colectivo. Las leyes determinan el régimen jurídico que le es aplicable, el cual puede ser mixto, es decir, de derecho público y de derecho privado.

1.4. Concepto de servicio público de energía eléctrica.

Se propone el siguiente: *es una actividad técnica, brindada en forma regular, continua y uniforme por el Estado en el ejercicio de una parte de su función administrativa, para la satisfacción de la necesidad de carácter colectivo de disponer de energía eléctrica, que consiste en la generación, conducción, transformación, distribución, abastecimiento o venta de dicho fluido, la planeación del sistema eléctrico nacional y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional, sujeta a un régimen especial de Derecho Publico.*

Este concepto incluye, lo que de acuerdo con el artículo 4 de la LSPEE, comprende el servicio público de energía eléctrica.

De esta manera el servicio público de energía eléctrica cuenta con las características esenciales de un servicio público que son:

➤ *Igualdad o uniformidad*, establecida en el artículo 25 de la LSPEE que señala:

"La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones

económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria."⁴⁴

- *Continuidad*, está implícita en los artículos 26 y 27 de la LSPEE al señalar los supuestos en los que se puede suspender el suministro de energía eléctrica y cuando se exime al prestador del servicio de responsabilidad, por interrupciones en el servicio.
- *Regularidad*, es brindado conforme a reglas contenidas en las leyes y reglamentos aplicables al mismo y reúne los elementos que aseguran su prestación eficaz, rápida, eficiente y oportuna.
- *Mutabilidad*, está establecida en el artículo 5 y 32 de la LSPEE toda vez que la SE dictará, conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica. Asimismo el ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas, implicará la modificación automática de los contratos de suministro que se hubieren celebrado.

Si bien es cierto que en México este servicio es de gestión directa del Estado en el ejercicio de una parte de su función administrativa, en el cual no se otorgarán concesiones a particulares, hay ciertas actividades que de acuerdo con el artículo 3º de la LSPEE, no se consideran servicio público y por lo tanto si admiten la intervención de particulares.

1.5. Clasificación de los servicios públicos.

Numerosas son las clasificaciones del servicio público existentes en la doctrina. En tal virtud, para efectos de este trabajo de investigación se adoptará la que sugiere el maestro Alfonso Nava Negrete, en su libro "Derecho Administrativo Mexicano", debido a que es una de las más completas.

⁴⁴ LSPEE. Artículo 25.

1.5.1. Servicios administrativos y económicos.

Alfonso Nava Negrete considera que los primeros servicios públicos fueron prestados por el Estado, esto es por la administración pública, y es por ello que son calificados como *administrativos*, toda vez que se brindaban sin propósito de lucro, entre ellos se encuentran los servicios de justicia, educación, salud pública, seguridad social, entre otros.

Por otro lado, se encuentran los servicios públicos *económicos*, que pueden ser de tipo industrial o comercial, el autor señala que por su condición misma de autorrecuperación tienen carácter lucrativo.⁴⁵

Sin embargo, cuando dichos servicios los brinda la administración pública, como es el caso de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, gas o petróleo, aunque debiera de ser con fines económicos, para seguir autofinanciando esta clase de servicios públicos industriales, no se obtienen ganancias y generalmente se opera con pérdidas.

Cabe señalar, que aún cuando los particulares sean quienes los presten, el gobierno, por medio de leyes, ordenamientos generales o contratos, ajusta la utilidad, para que el lucro no sea excesivo, ni cause perjuicio grave a la economía del consumidor del servicio.

1.5.2. Servicios federales, estatales, municipales e internacionales.

Esta clasificación responde a la organización política de México, y el régimen legal aplicable varía de acuerdo a la categoría de los servicios. En ocasiones, en la práctica para la prestación de un servicio público se unen la Federación y los Estados, o éstos últimos con los Municipios, o los Municipios entre sí, e incluso el Gobierno Federal con el gobierno de otro país o países.

⁴⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Ecómica, México 1997, p. 336.

Son *federales*, los servicios públicos que presta el gobierno federal a través de sus Secretarías de Estado, tales como salud pública, educación, defensa nacional; o a través de alguna entidad paraestatal, como el servicio público de energía eléctrica, que es brindado por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o Luz y Fuerza del Centro (LFC); o por medio de particulares, vía concesión administrativa. En tal virtud, "...son leyes administrativas federales las que rigen la prestación de estos servicios, que cubren todo el territorio nacional."⁴⁶

Para Serra Rojas los servicios federales son:

- a) *Exclusivos*, los proporcionados de manera única por el Estado, como lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de petróleo, energía eléctrica, entre otros.
- b) *Concurrentes con los particulares*, aquellos que siendo de competencia federal pueden ser atendidos directamente por el Estado o concesionados a particulares, tal es el caso de los servicios de radiodifusión y teléfonos.
- c) *Concurrentes con las demás entidades*, hay ciertas materias que no son exclusivamente de competencia federal y por lo tanto puede ser atendidas por las autoridades federales, locales y municipales, por ejemplo la educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc.

Son *estatales*, los servicios públicos que prestan los gobiernos de cada Estado dentro de su jurisdicción territorial exclusivamente, o bien los particulares, ello lo hacen a través de su administración central o paraestatal, y están regulados en las constituciones de cada Estado, como el agua potable, el transporte, la salud, la educación y la justicia. Asimismo, se someten al régimen de leyes administrativas locales que expiden las Legislaturas de los Estados y en su caso a concesiones o convenios administrativos.

⁴⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p.338.

Dentro de estos se pueden incluir los servicios públicos *locales* que son los que brinda el Gobierno del Distrito Federal o los particulares en su jurisdicción territorial y que son regulados por leyes administrativas locales.

Son *municipales*, los servicios públicos que prestan el Ayuntamiento o los particulares, dentro de la jurisdicción territorial de cada municipio. Se rigen por leyes u ordenamientos generales administrativos.

En el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala cuales son: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, y los demás que las Legislativas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Son servicios *internacionales* los que el gobierno federal acuerda con otros gobiernos, a través de un convenio o tratado internacional. Son creados en ramas que interesan a todas las naciones. De esta manera, por acción de la Organización de las Naciones Unidas se creó el servicio que presta la Cruz Roja internacional.

1.6. Formas jurídicas de prestación de los servicios públicos.

A lo largo de la historia, los servicios públicos fueron prestados, primero de manera exclusiva por el Estado y posteriormente por éste y por los particulares. En la actualidad muchos países desarrollados, han dejado a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos.

En nuestro país, por mucho tiempo existió la tendencia de la prestación de los servicios básicos y fundamentales por parte del poder público, de esta forma la administración pública centralizada o paraestatal intervino en una gama variada de

servicios públicos, ya sea a través de las Secretarías de Estado o por medio de las empresas de participación estatal u organismos descentralizados, toda vez que se consideró que de esta manera el Estado recibiría los beneficios de la explotación del servicio y no se acrecentarían patrimonios privados, siendo un factor más de aprovechamiento de la riqueza pública, con fines de interés general.

Actualmente, la tendencia ha cambiado hacia la privatización de servicios que por mucho tiempo se consideraron estratégicos tales como ferrocarriles, telecomunicaciones y actualmente la energía eléctrica.

1.6.1. Centralización administrativa.

Es la forma más antigua, la administración centralizada en México es representada por las Secretarías de Estado y en países con gobiernos parlamentarios, por los ministerios.

En esta clase de administración los órganos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio y se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción, es un poder unitario y central, lo cual es indispensable para la realización de sus fines.

1.6.2. Descentralización técnica o por servicio y por región o territorial.

La *descentralización técnica o por servicio* consiste en que el Estado por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio, un régimen financiero adecuado a su finalidad y una autonomía orgánica respecto del órgano central para crear su reglamentación propia y específica. El servicio se maneja de forma autónoma y el Estado solo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, que mantengan la regularidad del servicio.

Es el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos. Esta figura fue inventada en Francia. En México es proporcionada por los organismos descentralizados tales como la CFE y LFC, en el caso del servicio público de energía eléctrica.

Por otro lado, la *descentralización por región o territorial* "se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales."⁴⁷

1.6.3. *Desconcentración administrativa.*

En esta forma los órganos administrativos no se desligan del poder central y se les otorgan ciertas facultades exclusivas para poder actuar y decidir, pero dentro de ciertos límites y responsabilidades precisos, la competencia que se les confiere no llega a su autonomía orgánica, ni financiera, ejemplo de ello son: el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) que depende de la Secretaría de Educación Pública, (SEP) o la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que depende de la Secretaría de Energía (SE).

1.6.4. *Empresa de participación estatal.*

Es toda sociedad, sin importar su naturaleza, en la que el Estado y/o cualesquiera otras personas de derecho público creadas por éste, conjunta o separadamente, sean propietarios de varias o de todas las acciones o partes de su capital social.

En estas empresas participa el Estado y particulares y éstos últimos manejan el servicio bajo normas de derecho privado, con intervención del poder público que, en el caso de México, es quien se reserva la dirección de las empresas, como accionista mayoritario y permanente.

Son empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo (Primer Curso)*. Op. Cit. p.525.

De igual forma se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos.

En México, cada vez más se reduce el número de empresas de participación estatal mayoritaria, pero en el momento de su auge prestaron servicios de transporte, teléfonos, acero, fertilizantes, bancos etc, ejemplo de ello fueron la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro S.A. y Altos Hornos de México, S.A.

1.6.5. Fideicomiso público.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. También ha sido utilizado como instrumento para prestar servicios públicos, como el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

1.6.6. Concesión administrativa.

La concesión del servicio público a particulares, consiste en que la administración pública federal concede un derecho a favor de un particular para que maneje un servicio a su cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas, de naturaleza contractual y reglamentaria. En esta figura el particular busca obtener ventajas económicas que lo remuneren de su inversión, sin embargo la instalación y explotación del servicio se regula principalmente por el interés público del servicio y accesoriamente, por el interés particular del concesionario.

Esta forma fue desterrada casi por completo de las administraciones como instrumento jurídico para la prestación de los servicios públicos, durante el auge de las empresas públicas, pero ahora vive su época de oro.

En México se vive la euforia de las concesiones a extranjeros para construir carreteras como la de México-Acapulco, la de México-Oaxaca; para puertos marítimos, presas, bancos, radio, televisión, teléfonos, etc.

1.6.7. Permisos administrativos.

Al igual que las concesiones, se están usando nuevamente y se prevé en la actualidad como una forma ideal de prestar servicios públicos por parte de inversionistas nacionales y extranjeros. Tal es el caso de los permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, que otorga la SE a través de la CRE considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la CFE.

1.7. Concepto de inversión extranjera.

Para Timothy Heyman la inversión es: "...la aportación de recursos para obtener un beneficio futuro..."⁴⁸

El concepto que contiene la Ley de Inversión Extranjera (LIE) en su artículo 2 fracción II, no es claro ya que señala que se considerará como tal a:

1. La participación de inversionistas extranjeros⁴⁹ en el capital social de sociedades mexicanas en cualquier proporción.
2. La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero.

⁴⁸ HEYMAN, Timothy. *Inversión en la Globalización, (Análisis y administración de las nuevas inversiones mexicanas)*. Editorial Milenio, Bolsa Mexicana de Valores, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, ITAM, México 1998. p. 25.

⁴⁹ Es la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica (LIE. Artículo 2, fracción III).

3. La participación de inversionistas extranjeros en actividades y actos contemplados por esta ley.

También se puede considerar como inversión extranjera:

- La participación de inversionistas extranjeros en los fideicomisos en zonas prohibidas como fideicomisarios.
- La *inversión neutra*, aunque esta no cuenta para medir la proporción de capital extranjero en una sociedad porque no proporciona derechos societarios (voto, administración, control) solo derechos pecuniarios es decir de intereses, dividendos, frutos civiles o mercantiles, esta inversión se encuentra en grupos financieros, sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa.

Para la Dra. Laura Hernández Ramírez la inversión extranjera "...constituye el ahorro canalizado en servicios financieros que busca reproducirse en distintos lugares del mundo. Este concepto va ligado a las empresas transnacionales que canalizan el ahorro de distintos ciudadanos y empresas a la producción de mercancías o servicios en países que ofrezcan las mejores condiciones de rentabilidad, seguridad jurídica, y repartición de utilidades." ⁵⁰

Por lo tanto el concepto que se propone de inversión extranjera es: *la inversión de capital extranjero en diversas actividades económicas, financieras, productivas y mercantiles de la economía nacional, con fines de lucro, llevada a cabo por personas físicas o morales.*

1.8. Capital extranjero.

En los conceptos anteriores se puede apreciar que se habla de *capital extranjero*, y es importante señalar que la nacionalidad del capital no deriva del mismo, sino de la nacionalidad o residencia de su dueño.

⁵⁰ HERNÁNDEZ RAMÍREZ, LAURA. *Comercialización Internacional de los Servicios en México, (Marco Jurídico)*. Editorial Mc Graw Hill, México 1998. p.19.

a) La nacionalidad de su dueño. El capital perteneciente a un individuo de nacionalidad extranjera, debe ser considerado igualmente como extranjero y estar sujeto a un régimen específico. Y si el extranjero adopta la nacionalidad del país en que realiza la inversión entonces debe de considerarse ésta como nacional.

b) La residencia del dueño. Si un extranjero reside permanentemente en el exterior el capital debe estimarse extranjero.

Las formas que puede presentar el capital extranjero al ingresar al Estado donde se efectuará la inversión son:

- a) Monedas extranjeras, divisas o títulos representativos de las mismas;
- b) Maquinaria o equipo industrial, y
- c) Activos intangibles, como patentes y marcas.

1.9. Clasificación de la inversión extranjera.

Hay tres criterios de clasificación: a) Por la forma en que se realiza; b) Por las personas que la realizan; c) Por la finalidad u objetivo con que se realiza.

1.9.1. Por la forma.

Directa. Son las inversiones de origen particular, el desplazamiento de capital por personas privadas para emprender negocios en el exterior, aquí el inversionista tiene un control sobre la marcha de los negocios.

Para John Daniels la inversión directa es: "...el control de una compañía en un país por parte de una compañía ubicada en otro país...es una proporción mínima arbitraria de propiedad de acciones con derecho a voto."⁵¹

⁵¹ DANIELS, John D. *Negocios Internacionales*. 8ª edición, Editorial. Prentice-Hall-Hispanoamericana, México 2000. p. 363.

A su vez estas inversiones se dividen en *clásicas* y *productivas*. Las *clásicas* se dirigen a industrias o actividades extractivas y su finalidad primordial es realizar exportaciones a los países industrializados, acaparan fuentes de producción y materias primas en beneficio del crecimiento industrial de los países proveedores de capital.

Las *productivas* son las que se canalizan hacia la industria manufacturera, de transformación aquí las inversiones buscan utilidades pero también tienen una finalidad social que se refleja en la aportación que realiza a la industrialización del país y a su desarrollo económico.

Una inversión extranjera directa productiva sería tal vez la conveniente para permitir en su caso la participación de extranjeros en la prestación del servicio público de energía eléctrica, pero la tendencia actual es de permitir inversiones directas clásicas en las cuales solo se beneficiaran los inversionistas y no a la economía nacional.

Las formas más comunes de inversión extranjera directa en nuestro país se dan en:

- a. Sociedades mercantiles a través de la constitución de sociedades anónimas, sociedades anónimas de capital variable o de sociedades de responsabilidad limitada.
- b. Asociaciones y sociedades civiles.
- c. Asociaciones en participación.
- d. Fideicomisos.
- e. Apertura de oficinas de representación, agencias o sucursales.
- f. Adquisición de empresas establecidas.

En la inversión extranjera directa "...habitualmente el capital no es la única contribución que realiza el inversionista, ni el único medio para la obtención de acciones. La compañía inversionista puede proporcionar tecnología, personal, y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

mercados a cambio de su participación de propiedad en una compañía extranjera...⁵²

Es importante señalar que esta clase de inversión puede ser un arma de dos filos ya que por un lado puede ser un medio de desarrollo y por el otro puede significar una dependencia económica y política permanente del exterior, es por ello que su inserción en las actividades económicas, financieras, productivas y mercantiles de la economía nacional, debe realizarse con sumo cuidado, para evitar que lleguen a controlar sectores estratégicos como la energía eléctrica.

Indirecta. Se da fundamentalmente como préstamos entre organismos públicos o entre gobiernos, es decir los empréstitos. También se considera como inversión indirecta la emisión de títulos y su colocación en el mercado de valores de otro Estado.

De esta manera los fondos quedan a disposición de quien recibe el préstamo y lo emplea en las actividades y renglones que considera conveniente.

Se divide a su vez en *atada* y *libre*. La inversión indirecta *atada* son los préstamos que se otorgan con la condición de que en un determinado porcentaje el crédito se destine a la adquisición de mercancías o equipo del país que otorga el crédito.

Por su parte la inversión indirecta *libre* queda a la disposición del país que recibe el crédito, para emplearlo y canalizarlo por completo dentro de él.

De esta manera la inversión indirecta libre puede ser una forma de obtener ayuda económica, para la construcción de más centrales de generación eléctrica, y de esta forma una vez que se haya pagado el costo de su construcción, las centrales generadoras serían del país, sin tener que privatizar esta área estratégica. Tal es el

⁵² DANIELS, John D. Op. Cit. p.363.

caso del esquema Construir, Arrendar, Transferir (CAT), el cual será explicado con detalle más adelante.

Desafortunadamente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se abrieron las puertas a las inversiones directas clásicas provenientes de Estados Unidos de América y Canadá en sectores como al energía eléctrica.

1.9.2. Por las personas que la realizan.

Las inversiones extranjeras pueden ser realizadas por personas *físicas o morales*. Las primeras son los individuos por si mismos, las segundas son los individuos que se unen para crear una empresa. Las personas morales pueden ser privadas o públicas, dependiendo de quien invierta sea una empresa o el Estado.

Las *personas morales privadas* pueden invertir a través de dos formas:

a) Establecer una sucursal en el extranjero La inversión realizada en esta forma tiene la ventaja de que existe un control cercano sobre las actividades de la empresa, pero existe la desventaja de estar sujeta por regla general a una doble tributación y a no estar plenamente identificada con el mercado nacional.

b) Crear una nueva e independiente sociedad, constituida de acuerdo con las leyes del país receptor. La ventaja, en oposición a la anterior, es de no estar sujeta a una doble tributación, de tener un número mayor de personal administrativo y directivo del país huésped y conoce mejor el mercado local.

Las *personas morales públicas* pueden ser un Estado extranjero o empresas públicas, pero tienen ciertas restricciones absolutas.

En nuestro país, en el servicio público de energía eléctrica solo puede invertir el Estado, pero la tendencia del gobierno actual es permitir la inversión de personas físicas y morales privadas extranjeras.

1.9.3. Por la finalidad u objetivo con que se realiza.

Se pueden clasificar en política y lucrativa. La inversión *política* la realizan los Estados económicamente poderosos en países de economías débiles con el fin de someter al Estado receptor. La inversión *lucrativa* es la que realizan de igual forma Estados económicamente poderosos pero con el fin de obtener ganancias y acaparar materias primas del Estado receptor.

En la energía eléctrica esta ocurriendo una inversión política y lucrativa ya que México negoció en el TLCAN ciertos aspectos del servicio público de la energía eléctrica, que han ocasionado la modificación de la legislación interna del país en especial de leyes federales.

1.10. Posturas ante la inversión extranjera.

Las posturas ante la inversión extranjera se dividen básicamente en tres apartados:

a) Las que la aceptan sin ninguna restricción, lo cual en la actualidad no se da, ya que se ha demostrado que es nocivo para un sano e independiente desarrollo como país. En este caso el capital extranjero se establece en zonas estratégicas para él, sin tomar en cuenta las necesidades sociales del país huésped, ello ocasiona una descapitalización del país huésped ya que las ganancias son enviadas al país de origen de la inversión.

b) Las que están en contra, de manera absoluta contra la inversión lo cual en la realidad tampoco se da, debido a que es muy difícil que un país se financie solo.

c) La postura ecléctica, es la más común y por lo tanto los países que abren sus puertas a la inversión extranjera, no lo deben hacer en forma ilimitada, deben sentar bases legislativas de control al capital extranjero y señalar los campos y renglones en los que puede y no puede participar para que no dañe la economía nacional. Toda

vez que existirán siempre ciertas actividades, que por su importancia y trascendencia para el país, no puedan ser objeto de participación extranjera.

En México esta era la postura que había imperado por muchos años, pero en la actualidad el gobierno ha optado por una apertura, sin duda asociada a los fenómenos de globalización y regionalización de la economía mundial, de áreas estratégicas como la energía eléctrica, lo cual a largo plazo ocasionará graves daños a la economía nacional, muchos de ellos irreversibles.

1.11. Antecedentes históricos de la prestación del servicio público de energía eléctrica en México.

La industria eléctrica en México inició su desarrollo a fines del siglo XIX, con el empleo de la electricidad en procesos industriales y la participación de capitales privados, principalmente del exterior. En el año de 1879 se instaló un generador sencillo en la fábrica de textiles denominada "La Americana" en León, Guanajuato; posteriormente fue utilizado el fluido eléctrico para la operación de desagüe.

En julio de 1880, se llevaron a cabo los primeros experimentos para el alumbrado público. Se colocaron en la Ciudad de México dos focos de arco voltaico: uno el kiosco central y otro en la esquina suroeste del jardín de la Plaza de la Constitución. Meses mas tarde, la compañía de Samuel B. Knight instaló 40 lámparas incandescentes de arco en el Zócalo de la Ciudad de México.⁵³

Diez años después, aprovechando los saltos y caídas de agua de los ríos de México como fuente primaria para la generación de electricidad, se construye la primera planta hidroeléctrica en Batopilas, Chihuahua.⁵⁴

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵³ *Las Fuentes de la Energía*. Op. Cit. p. 3.

⁵⁴ Secretaría de Energía, "Industria Eléctrica Mexicana", <http://www.energia.gob.mx/energia/electrica.htm>, fecha de consulta 24 de agosto de 2002, hora: 16:38 hrs.

Al finalizar 1899 la capacidad instalada era de 31,039 Kw en industrias textiles y mineras, todas de inversión privada. Las concesiones para su instalación fueron otorgadas por autoridades federales, estatales y municipales. "De 1897 a 1911 se organizaron más de 100 empresas eléctricas (EE) con tecnologías diversas, diferentes frecuencias de generación, voltaje, en corriente alterna y directa. La mayoría eran plantas aisladas para industrias, alumbrado público y pocos servicios domésticos."⁵⁵

Iniciando el siglo XX, en varios estados de la República operaban plantas hidráulicas destinadas a satisfacer principalmente las necesidades del sector productivo regional, destinándose la energía excedente a servicios urbanos.

Asimismo, mediante una concesión gubernamental, el francés Arnold Vaquié promovió el primer proyecto importante para generar energía eléctrica a través de las caídas del río Necaxa, dando con ello origen a la empresa canadiense Mexican Light & Power Company Limited, la cual posteriormente cambiaría su denominación a la de Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz.⁵⁶

El uso de la energía eléctrica en México creció en forma sorprendente, tal fue el auge que para el año de 1920 funcionaban en nuestro país 199 compañías con inversión de empresarios extranjeros.

Sin embargo, la falta de eficiencia de dichas empresas provocaron la aparición de una serie de anomalías: abusos en el cobro de tarifas, la aplicación de multas y las fallas en el suministro, que crearon un clima de descontento entre los consumidores afectando el proceso de producción industrial y agrícola. Además, amplias zonas rurales carecían totalmente del fluido eléctrico.⁵⁷

⁵⁵ RAMÍREZ, Rolando. "La electricidad en México." <http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Default.html>, fecha de consulta: 23 de agosto de 2002, hora: 20:30 hrs.

⁵⁶ Secretaría de Energía, "Industria Eléctrica Mexicana."

⁵⁷ *Las Fuentes de la Energía*. Op. Cit. p. 4.

A finales de los años treinta existían diversas empresas eléctricas, siendo las más importantes Impulsora de Empresas Eléctricas, filial de Bond and Share Norteamericana, y Mexicana de Luz y Fuerza, empresa canadiense.

En abril de 1926 fue expedido el Código Nacional Eléctrico, presumiblemente copia del National Electric Code de Estados Unidos, para iniciar la normalización técnica.⁵⁸

A mitad del siglo las centrales generadoras en el país operaban a diferentes frecuencias de generación, ello impedía las interconexiones entre centrales generadoras, sistemas de transmisión y distribución.

En 1934, se facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica y el 14 de agosto de 1937, el Poder Ejecutivo Federal, encabezado por Lázaro Cárdenas del Río, decretó la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

La planeación en el desarrollo eléctrico, la mejor explotación y ubicación de los recursos, la sintonía con los programas de desarrollo económico y la formación de técnicos, fue la gran tarea de la CFE.

El 31 de diciembre de 1938 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) la primera Ley de la Industria Eléctrica, en la que se definió a la electricidad como: "un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares mediante concesiones".⁵⁹

Entre 1940 y 1950, el gobierno Mexicano, a través de CFE, adquirió un gran número de acciones de las empresas eléctricas privadas, llevando a cabo un agresivo programa de inversiones que buscaba acrecentar la capacidad de generación nacional y la cobertura del suministro. Para 1960, la Comisión Federal de Electricidad generaba más de la mitad de la electricidad en el país y tenía participación en la mayoría de las compañías de la República.

⁵⁸ RAMÍREZ, Rolando. "La electricidad en México." <http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Default.html>, fecha de consulta: 23 de agosto de 2002, hora: 20:30 hrs.

⁵⁹ Idem.

En un acto de plena soberanía, de racionalidad económica y de eficiencia industrial, el gobierno mexicano con grandes dotes de negociador, adquirió en abril de 1960 la totalidad de los bienes de Impulsora de Empresas Eléctricas, filial de American and Foreign Power Company y subsidiaria, a su vez, de Bond and Share. Asimismo adquirió la mayoría de las acciones de Mexicana de Luz y Fuerza Motriz.

En este contexto, el gobierno mexicano inicia un proceso de compra de las compañías extranjeras que finaliza con un acto primordial para la vida de México. El 27 de septiembre de 1960, el presidente Adolfo López Mateos nacionaliza la industria eléctrica, consolidando así el proceso de desarrollo económico de México, pero fue hasta el 23 de diciembre de ese año cuando se reformó el artículo 27 Constitucional.

Resulta importante destacar algunos aspectos del proceso reformador del artículo 27 constitucional, que culminó con su adición, porque de ahí pueden válidamente desprenderse los fines que persiguió el Constituyente al nacionalizar la industria eléctrica. En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 25 de octubre de 1960, se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, redactada en los siguientes términos:

"Que la nación será la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo...

La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución expresé en mi informe así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, presento ante ustedes la siguiente iniciativa de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶⁰ Controversia Constitucional 22/2001. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2002, Segunda Sección. pp. 64-65.

De igual forma en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de octubre de 1960, en la que se dio la primera lectura al dictamen, se señalaron las siguientes consideraciones:

"La reforma consistente en substituir el régimen de concesiones a particulares, para generar, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica al país, que tenga por objeto la prestación de servicios públicos, por otro en que el Estado explote y aproveche los recursos naturales para la industria eléctrica con fines de beneficio colectivo.

Tres puntos operan como fundamento de la reforma propuesta:

- a) Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su ritmo actual de crecimiento;
- b) El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo; y
- c) Servicios públicos básicos prestados preferentemente por el Estado.

Por la relación que existe entre el desarrollo del país y el mayor volumen de electricidad disponible, es explicable que el propio Estado dirija su actividad hacia la estabilidad, ampliación y mejoramiento de los servicios eléctricos, congruente además con nuestra legislación revolucionaria, que ha hecho prevalecer el interés social sobre el particular, es preferible encomendar a la gestión pública la prestación de los servicios eléctricos, si ello redundan en beneficio de la colectividad.⁶¹

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, de 27 de octubre de 1960, se dio la segunda lectura al dictamen y en ella el Senador Brena Torres anota que:

"Con la reforma constitucional, el gobierno federal estará capacitado para garantizar al pueblo de México que el propósito de proveer de fluido eléctrico a la comunidad, no tendrá mas restricciones que las derivadas de nuestra propia capacidad de producción y de los medios económicos, técnicos y humanos disponibles.

La industria eléctrica debe ser contemplada en un grado de interés nacional, por lo tanto, con planeación de largo alcance.

De aprobarse el nuevo párrafo, quedarán expresados dos conceptos jurídicos que aunque complementarios, son distintos. Uno de ellos, el relativo a que en el futuro no se otorgarán concesiones a los particulares y que la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."⁶²

⁶¹ Controversia Constitucional 22/2001. Op. Cit. p.65.

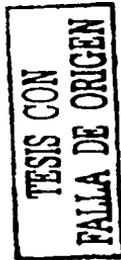
⁶² Idem.

En la misma sesión el Senador Olivo Monsiváis expuso:

"Todos estos hechos, todo este pasado histórico, que revela la contienda de un pueblo por buscar su independencia económica, nos da también la convicción de la impotencia de las empresas privadas para satisfacer los grandes objetivos de nuestro pueblo en marcha. Algunos sociólogos y economistas han dicho: que sabiendo el número de kilowatts que puede producir una colectividad, se puede exponer su índice de adelanto económico social.
... cuando comparamos la actividad de la Comisión Federal de Electricidad, floreciente y eficaz, con la actuación torpe de las compañías privadas que no supieron responder a la demanda de México para ayudar a multiplicar las fuentes de producción. Tenemos que concluir que este tipo de empresas deben de estar reguladas y dirigidas por el Estado."⁶³

Finalmente en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, de 15 de noviembre de 1960, se dio la segunda lectura al dictamen, en ella el Diputado Gándara Barona Adolfo dijo que:

"México, hasta el 27 de septiembre del año actual en que se consumó la nacionalización de la industria eléctrica, ... en ese instante de la nacionalización (ocurrieron) dos aspectos fundamentalmente graves y que son los siguientes: primero, la fuga constante y creciente de dinero, fuera del país, en forma de utilidad de las empresas extranjeras, que estaba saliendo año con año. El otro aspecto es que siendo la energía eléctrica un fluido importante, estaba siendo aprovechado por empresas extranjeras para frenar a nuestro país. Por el año de 1950, muchos de ustedes seguramente recuerdan que la Compañía de Luz de México estableció restricciones extraordinariamente grandes en la América Central, al grado de que en México no permitía que se instalara un pequeño motor para la industria; tampoco permitía que el alumbrado público de la ciudad se estableciera durante todo el tiempo necesario, sino que recurría al procedimiento de los apagones. Esos dos aspectos justifican la actitud del señor Presidente de la República de nacionalizar la industria eléctrica."⁶⁴



La nacionalización perseguía diversos propósitos, entre los que destacan:

- a) Fortalecer y dirigir los programas de electrificación abarcando a un mayor número de mexicanos.

⁶³ Ibidem, pp.65-66.

⁶⁴ Ibidem, p. 66.

- b) Integrar y sincronizar el sistema eléctrico haciéndolo más confiable y seguro.⁶⁵
- c) Los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, deben de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida.
- d) Evitar fuga de capitales y freno al desarrollo tecnológico del país.

En 1975 siendo Presidente Luis Echeverría Álvarez, se publicó el 22 de diciembre de ese año en el D.O.F., la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), la cual abrogó la Ley de la Industria Eléctrica de 1938; posteriormente el 23 de diciembre de 1992 se publicó en el D.O.F. un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LSPEE, con la finalidad de adecuarla a lo negociado en materia de energía eléctrica en el TLCAN.

En diciembre de 1993 se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE), con el objeto de reglamentar la Ley en lo que se refiere a la prestación del servicio público de energía eléctrica y a las actividades que no se consideran servicio público, así como el uso temporal de la Red del Sistema Eléctrico Nacional.

En 1994, se modificaron las funciones de la Secretaría de Energía plasmadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se le encargó promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de la energía.

El 9 de febrero de 1994, siendo presidente Carlos Salinas de Gortari, se publicó en el D.O.F. el decreto por el que se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro (LFC).

De esta forma el sector eléctrico en México comprende dos empresas propiedad de la Nación: CFE y LFC, esta última opera en el área metropolitana de la Ciudad de

⁶⁵Secretaría de Energía, "Industria Eléctrica Mexicana", <http://www.energia.gob.mx/energia/electrica.htm>, fecha de consulta 24 de agosto de 2002, hora: 16:38 hrs.

México y la primera en el resto del país. Las dos verticalmente en generación, transmisión y distribución.⁶⁶

El 2 de febrero de 1999 el entonces presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión un proyecto de Decreto por el que se pretendía reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el cual se buscaba permitir la inversión privada en la generación, transmisión, distribución, y comercialización de la energía eléctrica; el cual no fue aprobado.

El 3 de junio de 2002 se publicó en el D.O.F. la ejecutoria dictada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 22/2001, por la que se declara la invalidez de la reforma del 22 de mayo del 2001, realizada por el actual Presidente Vicente Fox Quesada al RLSPEE. Con dicha reforma se permitía a los productores privados que generan energía en las modalidades de autoabastecimiento y cogeneración, vender sus excedentes en una cantidad ilimitada a la CFE, para que ésta los destinara al servicio público, siendo dicha reforma un fraude a la ley y de hecho y derecho, la privatización del servicio público de energía eléctrica.

Finalmente el 16 de agosto de 2002 el Presidente Vicente Fox Quesada envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales y legales en materia de energía eléctrica consistentes en:

1. Reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

⁶⁶ RAMÍREZ, Rolando. "La electricidad en México." <http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Default.html>, fecha de consulta: 23 de agosto de 2002, hora: 20:30 hrs.

3. Reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
4. Crear la ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad, y
5. Crear la ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía

Las anteriores reformas buscan permitir además de la intervención de los particulares en la generación, distribución, y comercialización de la energía eléctrica, el libre acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión de Energía Eléctrica.

CAPITULO 2

MARCO JURIDICO

Una vez definidos los conceptos del capítulo anterior, y de haber realizado un recuento de los hechos históricos más relevantes del servicio público de energía eléctrica, es posible analizarlo desde un punto de vista jurídico.

El marco jurídico del sector energético, se puede dividir en tres subsectores: petróleo, *electricidad* y energía nuclear. Al mismo tiempo es importante distinguir entre la regulación constitucional, la legal y la reglamentaria de cada una de estas industrias y en especial la eléctrica.

Para su mejor entendimiento, la regulación legal se divide en tres grupos:

El primero, conformado con la legislación dirigida a regular específicamente el servicio público de energía eléctrica y los organismos encargados de su prestación, tal es el caso de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; Ley de la Comisión Reguladora de Energía, etc.

El segundo, integrado por las leyes que tienen por objeto normar la administración pública en general de la prestación de dicho servicio, como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Aguas Nacionales; Ley de Planeación, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, etc.

El tercer grupo, esta compuesto por los ordenamientos legales que contienen algunas disposiciones relacionadas con aspectos del servicio público o de la empresa pública en materia de energía eléctrica, dentro de este grupo se encuentra la Ley de Inversión Extranjera; Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal ahora llamado Código Penal Federal; Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; Ley Federal sobre Metrología y Normalización, entre otras.

A continuación se expondrán los ordenamientos legales más representativos que están relacionados directamente con la energía eléctrica

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitucionalmente, la regulación de la energía eléctrica se encuentra contenida en los artículos 25, 26, 27, párrafo sexto; 28, 73, 74, 76, 90, 93, 108, 110, 123 y 134.

En el **artículo 25** se encuentra el concepto de la rectoría económica del Estado, en donde se atribuye a éste la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo integral y sustentable de la Nación, fortaleciendo con ello la soberanía y el régimen democrático. Esta rectoría exige que el sector público tenga a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Carta Fundamental, como lo es la electricidad, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan, tal es el caso de CFE y LFC.

El **artículo 26** establece el principio de la planeación del desarrollo, el cual fue adoptado desde las reformas constitucionales publicadas en el D.O.F. el 3 de febrero de 1983, en las que se modificaron integralmente los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto dispone la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que

imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural.

Además prevé que los programas de la administración pública federal se sujetarán obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El artículo 27 establece la titularidad pública exclusiva de los recursos naturales por parte de la nación mexicana. "Actualmente la única titularidad exclusiva es la que corresponde a los hidrocarburos mientras están en el subsuelo, los minerales radiactivos y la energía nuclear."⁶⁷

Este artículo es el resultado de la nacionalización de las empresas prestadoras del servicio público de energía eléctrica, es el alma y fundamento de toda la regulación jurídica sobre la materia.

Establece en su párrafo sexto que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica⁶⁸ que tenga por objeto la prestación de servicio público, ello implica que en esta materia no se otorgarán concesiones, ni se celebrarán contratos con los particulares y solo la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines, a través de los órganos de carácter federal correspondientes.

El artículo 28, párrafo cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en ciertas áreas estratégicas: entre ellas la electricidad, su desarrollo corresponde al Estado Mexicano el cual ejercerá en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y de la misma manera contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de dicha área estratégica a su cargo.

⁶⁷ WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura. *Régimen jurídico del comercio exterior en México*. UNAM, 2000. p 219.

⁶⁸ Es la integración vertical de la industria eléctrica mexicana, consiste en que una sola empresa (CFE) lleva a cabo todo el proceso productivo. Por su parte la integración horizontal se refiere a que un dicho proceso es llevado a cabo mediante la unión de varias empresas.

Al respecto, se entiende por producto o sector estratégico aquel que cumple dos condiciones:

- *a) Que sea un bien carente de sustitutos cercanos y resulta indispensable en el consumo o en la producción de otros bienes indispensables.
- b) Que su disponibilidad futura esté sujeta a un importante grado de incertidumbre, a causa de restricciones cuantitativas o cambios bruscos de su costo de adquisición.

La energía es un buen ejemplo de producto estratégico. Es un bien básico, y su costo futuro presenta un alto grado de incertidumbre.⁶⁹

Las áreas estratégicas son sectores donde se realizan actividades económicas consideradas por el constituyente mexicano como áreas de vital trascendencia para la nación, desde el punto de vista económico, político, social y de seguridad pública.⁷⁰

Puede concluirse, de la relación del artículo 27 con el 28 constitucionales, que la exclusividad del Estado en la materia de energía eléctrica depende del carácter de servicio público que tengan las actividades relacionadas con la misma.

El artículo 73, en su fracción X, establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre energía eléctrica. Lo anterior es así debido a la importancia que reviste para el desarrollo del país y por tratarse de un área estratégica de la economía nacional.

Por otro lado la fracción XVII del mismo artículo señala la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas de jurisdicción federal, esta fracción es importante porque esta relacionada con una forma de generación de energía eléctrica que requiere del uso de aguas nacionales, la hidroeléctrica.

⁶⁹ *Regulación del Sector Energético*. Op. Cit. p. 243.

⁷⁰ *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas)*. Tomo 1. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993. p. 216.

De igual manera la fracción XXIX, base 5º, inciso a) dice que se otorga competencia al Congreso Federal, esta vez en materia impositiva, para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, cuyos rendimientos deberán compartirse con los Estados y Municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 74, fracción IV, dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del cual se encuentra el correspondiente a la CFE y LFC.

El artículo 76 se refiere a las facultades para aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Federal. Tiene relación con los artículos 133 y 89 fracción X de la Constitución y revisten singular importancia por lo que negoció México en el TLCAN respecto a la energía eléctrica.

El artículo 90 determina la forma de organización de la Administración Pública Federal, dividiéndola en centralizada y paraestatal, señalando que la Ley Orgánica que expida el Congreso, distribuirá los negocios administrativos de la Federación en diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La CFE y LFC quedan ubicadas dentro de esta estructura, como entidades pertenecientes a la administración pública paraestatal, dentro del sector coordinado por la Secretaría de Energía.

El artículo 93 establece la facultad de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión de poder llamar a comparecer ante ellas a:

“los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando

se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".⁷¹

De igual forma las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal, por lo tanto esta disposición también es aplicable a la CFE y LFC.

El **artículo 108** disciplina la función pública, señalando como servidores públicos a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, y establece sus responsabilidades. La Secretaría de Energía, (SE), CFE, LFC, etc, cuentan con servidores públicos, que deben ajustar su conducta a ésta norma.

El **artículo 110** se refiere al juicio político e incluye como sujetos susceptibles de ser juzgados a los Directores Generales y sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El **artículo 123** describe en su apartado "A", fracción XXXI, inciso a), que la aplicación de las leyes del trabajo es competencia exclusiva de las autoridades federales, en los asuntos relativos a la industria eléctrica.

Finalmente el **artículo 134** establece las bases para el manejo de los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, los cuales se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer sus objetivos.

⁷¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* de 5 de febrero de 1917 y sus reformas. Artículo 93.

Además establece el principio de adquisición de bienes, servicios y obra pública a través de licitación pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Este artículo también debe ser observado por la SE, CFE y LFC.

2.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El artículo 133 constitucional establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."⁷²

El 1º de enero de 1994 entro en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El cual "más que un tratado de libre comercio es un tratado de inversión que abarca mercancías, servicios e híbridos (propiedad intelectual)..."⁷³

Debido a lo anterior es que cobran vital importancia las disposiciones que en materia de energía contiene el TLCAN, al regular las relaciones comerciales entre los Estados Unidos de América, Canadá y los Estados Unidos Mexicanos.

En el preámbulo del TLCAN se establece que los países firmantes están decididos a:

- *...CONTRIBUIR al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;
- CREAR un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios;...
- ESTABLECER reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;
- ASEGURAR un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;

⁷² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 5 de febrero de 1917 y sus reformas. Artículo 133.*

⁷³ WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ Laura. Op. Cit. p. 170.

DESARROLLAR sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación ;
 FORTALECER la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;...
 PRESERVAR su capacidad para salvaguardar el bienestar público;
 PROMOVER el desarrollo sostenible...⁷⁴

Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones del Tratado de acuerdo a los *objetivos* señalados en el artículo 102, las normas aplicables del derecho internacional y los *principios* que se enuncian en dicho artículo que son los siguientes:

1) *Trato Nacional*, de acuerdo a lo establecido en el artículo 301 del TLCAN "significa respecto a un estado o provincia, un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicho estado o provincia conceda a cualesquiera bienes similares, competidores directos o sustitutos, según el caso, de la Parte de la cual sea integrante."⁷⁵

Es decir los bienes, servicios y personas deben ser considerados como nacionales de los respectivos países suscriptores del TLCAN.

2) *Trato de la Nación más Favorecida*, es un principio general del GATT-OMC, significa que cualquier convenio comercial o de servicio que las partes del TLCAN efectúen bilateralmente, debe extenderse automáticamente a la otra parte.⁷⁶

El principio anterior está subordinado al artículo XXIV del GATT, que permite al grupo de países que forman una zona de libre comercio puedan temporalmente excluir a terceros países de los beneficios de la cláusula de la nación más favorecida.

3) *Transparencia*, está contemplado de manera expresa en el capítulo XVIII del TLCAN, "obliga a los tres países a notificar toda modificación, reforma o adición que se intente efectuar a las legislaciones internas, que se relacionen con aspectos

⁷⁴ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993. (Parte 1). Preámbulo. p.10.

⁷⁵ TLCAN, (Parte 1). Artículo 301. p.14

⁷⁶ WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ Laura. Op. Cit. p. 173.

regulados por el Tratado, a fin de prevenir o evitar controversias entre operadores económicos zonales.⁷⁷

Dentro de los *objetivos* de dicho instrumento están, el establecer una zona de libre comercio (artículo 101), a través de la eliminación de los obstáculos, facilitando la circulación transfronteriza de bienes y de servicios y aumentando sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes (artículo 102).

2.2.1. Capítulo VI. Energía y petroquímica básica.

El TLCAN ubica a la energía eléctrica en la Segunda Parte, referente al "Comercio de Bienes" y por lo tanto le son aplicables además de los principios del artículo 102 y 301 los señalados en el artículo 601 referentes a:

1. Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones.
2. Las Partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida.
3. Las Partes reconocen la importancia de contar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover sus respectivos intereses nacionales.⁷⁸

El principio de la liberalización gradual y sostenida busca la desregulación y desreglamentación de aquellos sectores que pueden ser abiertos a la competencia, tanto nacional como internacional, en plazos convenidos y graduales. "Las tendencias privatizadoras imperantes en el mundo de hoy justifican y facilitan ese principio que debe aplicarse con la cautela necesaria en el contexto de las desigualdades económicas de los países involucrados."⁷⁹

En el artículo 602 del Tratado se señala que son materia de aplicación de este capítulo las medidas relacionadas con los bienes energéticos que se originan en territorio de las Partes, y las relacionadas con la inversión y el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 173 y 174.

⁷⁸ TLCAN. (Parte 2). Artículo 601. p.1.

⁷⁹ WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ Laura. Op. Cit. p. 156.

Dentro del comercio de los bienes energéticos se incluyen a los recursos naturales que sirven de materia prima para generar energía, y que son tratados como cualquier mercancía, objeto del tráfico mercantil internacional.

Por lo tanto las actividades y los bienes energéticos se regirán por las disposiciones de este Tratado, excepto por lo señalado en el Anexo 602.3, referente a las reservas y disposiciones especiales.

ANEXO 602.3. Párrafo 1. El Estado mexicano se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, ciertas actividades estratégicas; inciso (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; el cual se refiere a las:

***Actividades e inversión en plantas de generación eléctrica**

(a) Autoabastecimiento

Una empresa de una de las otras Partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de generación eléctrica en México para satisfacer sus necesidades de suministro. La electricidad generada que exceda dichas necesidades debe ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y la CFE deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa.

(b) Cogeneración.

Una empresa de una de las otras Partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de cogeneración en México que genere electricidad 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 de suministro de la planta industrial debe ser vendida a la CFE, y la CFE deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa.

(c) 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 (PPIEE) en México. La electricidad generada por dicha planta para su venta en México deberá ser vendida a la CFE, y la CFE deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa. Cuando una PPIEE 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 CFE 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 CFE, y podrán asumir la forma de contratos individuales entre la CFE 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.⁸⁰

Como consecuencia de lo anterior en México se permitió que personas físicas y jurídicas extranjeras puedan adquirir, establecer u operar una planta de generación eléctrica para satisfacer sus necesidades de suministro de electricidad (autoabastecimiento); para la cogeneración de energía eléctrica a través de calor, vapor u otras fuentes energéticas; y para la producción independiente de energía eléctrica.

Por lo que respecta al autoabastecimiento y la cogeneración se estableció la obligación de vender los excedentes de energía eléctrica generada a la CFE conforme a las modalidades pactadas entre ésta y la empresa.

Con relación a la producción independiente toda la energía generada, deberá ser enajenada a la CFE conforme a las condiciones negociadas entre las partes.

Conforme al artículo 77 del RLSPEE, las anteriores actividades están sujetas al permiso previo de la Secretaría de Energía.

Adicionalmente México abrió la participación privada nacional y extranjera para la pequeña producción y generación de energía eléctrica para exportación.

Por otro lado en el Párrafo 2 del mismo anexo se establece:

"Conforme al Artículo 1101(2), "Inversión - Ámbito de aplicación", no se permitirá la inversión privada en las actividades listadas en el párrafo 1. 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, cuando México permita el

⁸⁰ TLCAN, (Parte 2). Anexo 602.3. p.4.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

otorgamiento de un contrato respecto a esas actividades y sólo para los efectos de ese contrato.⁸¹

El párrafo 3 se refiere al comercio del gas natural y de bienes petroquímicos básicos y establece que cuando los usuarios finales y los proveedores de dichos bienes consideren de su interés el comercio transfronterizo de los mismos, cada una de las Partes permitirá que dichos usuarios y proveedores, así como cualquier empresa del Estado, negocien contratos de suministro, cuyas modalidades podrán asumir la forma de contratos individuales. Estos contratos pueden estar sujetos a aprobación reguladora. Este párrafo es el antecedente directo de la creación de la Comisión Reguladora de Energía.

El párrafo 4 menciona las Cláusulas de desempeño y consisten en que cada una de las Partes deberá permitir a sus empresas estatales negociar cláusulas de desempeño en sus contratos de servicios.

Estas cláusulas son una modalidad parecida a la de los contratos de riesgo, esto es, en la medida de que el contratista independiente se desempeñe y cumpla con sus obligaciones contractuales, dependerá la remuneración a la que se haga acreedor.

Con base en lo anterior, la CFE actualmente se encuentra realizando un gran número de licitaciones públicas internacionales para la adjudicación de contratos, o convenios, y por lo tanto en lugar de realizar las tareas que se encuentran dentro de su competencia y responsabilidad, opta por contratar los servicios especializados de empresas particulares ya sean nacionales o extranjeras.

Es por ello que este aspecto el Capítulo VI también tienen relación con el Capítulo X del TLCAN, referente a las Compras del Sector Público, el cual regula las compras y los arrendamientos que hace el sector público mexicano, así como los servicios que contratan las dependencias y entidades públicas mexicanas, cuyo amplio vocablo incluye todo tipo de contratos mercantiles internacionales.

⁸¹ TLCAN, (Parte 2).Anexo 602.3. p.3.

Por lo que respecta a la energía eléctrica, México en los Anexos 1001.1a-1 y 1001.1a-2 del Capítulo X, señala a la SE; a la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE); y a la CFE como entidades o empresas gubernamentales que pueden realizar compras de bienes, servicios en general y de construcción. Sin embargo México en su lista del Anexo 1001.1b-2, excluyó la celebración de contratos por lo que se refiere al servicio público de energía eléctrica.

En cuanto a la importación y exportación, las partes en los artículos 603, 604 y 605 del capítulo VI del TLCAN, acordaron ratificar la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) relativas a las prohibiciones y restricciones aplicables al comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos; eliminar las restricciones cuantitativas, y administrar un sistema de permisos de importación y exportación para bienes energéticos o petroquímicos básicos, siempre que la operación de dicho sistema sea congruente con las disposiciones del Tratado

Al respecto México en el Anexo 603.6 se reservó el derecho de restringir el otorgamiento de permisos de importación y exportación de determinados bienes energéticos y petroquímicos básicos, con el propósito de dejar al gobierno federal el comercio exterior de éstos productos.

Ninguna de las Partes podrá adoptar ni mantener gravamen, impuesto o cargo alguno sobre la exportación o importación de un bien energético básico a territorio de otra Parte, salvo lo establecido en los artículos 605 y 607 del Tratado. Sin embargo para México estos preceptos no impondrán obligaciones, ni conferirán derechos como se señala en los Anexos 605 y 607.

Cumpliendo con lo anterior, la energía eléctrica en México está comprendida en la partida arancelaria 2716.00.01 de la Ley del Impuesto General de Importación y tenía

una tasa de desgravación del arancel de dos puntos por año⁸², de tal manera que la importación de energía eléctrica proveniente de Canadá y EUA quedó sin gravamen a partir de 1998.

De igual forma en la Ley del Impuesto General de Exportación, la partida arancelaria 2716, correspondiente a la energía eléctrica esta exenta de dicho impuesto.

Adicionalmente en el artículo 31 del Reglamento de la Ley Aduanera, se dispuso que para introducir mercancías a territorio nacional o extraerlas de éste por cables, tuberías, ductos u otros medios, se deberá obtener autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las partes en el TLCAN acordaron otorgarse recíprocamente trato nacional con relación a los bienes energéticos y petroquímicos básicos, lo cual permitirá una gradual armonización y unificación de los precios de éstos bienes dentro del continente americano. En este sentido ninguna de las partes podrá imponer alguna medida reguladora en materia de energía, que puedan ocasionar la ruptura de las relaciones contractuales entre los países miembros.

Para efectos del TLCAN una medida reguladora en materia de energía es "cualquier medida establecida por entidades federales, estatales o provinciales, que afecte directamente el transporte, la conducción o distribución, compra o venta de un bien energético o petroquímico básico."⁸³

2.2.2. Capítulo XI. Inversión.

El ámbito de aplicación de éste capítulo, se establece en el párrafo segundo del artículo 1101, y señala que una parte tiene el derecho de desempeñar

⁸² El Anexo 302.2, párrafo 1, inciso b) del TLCAN establece que: Los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación B en la lista de desgravación de una Parte se eliminarán en 5 etapas anuales iguales a partir del 1° de enero de 1994, y dichos bienes quedarán libres de arancel aduanero a partir del 1° de enero de 1998.

⁸³ TLCAN, (Parte 2). Artículo 609.p.3.

exclusivamente las actividades económicas señaladas en el Anexo III, y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en tales actividades.

En las actividades en las que si se permita la inversión, se deben regir por los principios del trato nacional y el de la nación más favorecida, establecer además niveles mínimos de trato, requisitos de desempeño, transferencias, expropiación, solución de controversias y compromisos, pero las partes pueden no aplicar estas figuras y principios en los sectores, subsectores y actividades que indiquen en su lista del Anexo I y II.

Para los efectos del Tratado, el concepto de inversión se define de manera amplia en el artículo 1139 y "abarca todas las formas de propiedad y participación en las empresas, la propiedad tangible o intangible o la derivada de un contrato."⁸⁴

"Artículo 1139. Inversión significa;

- (a) una empresa;
- (b) acciones de una empresa;
- (c) instrumentos de deuda de una empresa:
 - (i) cuando la empresa es una filial del inversionista, o
 - (ii) cuando la fecha de vencimiento original del instrumento de deuda sea por lo menos de tres años, pero no incluye una obligación de una empresa del estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;
- (d) un préstamo a una empresa,
 - (i) cuando la empresa es una filial del inversionista, o
 - (ii) cuando la fecha de vencimiento original del préstamo sea por lo menos de tres años, pero no incluye un préstamo a una empresa del estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;
- (e) una participación en una empresa, que le permita al propietario participar en los ingresos o en las utilidades de la empresa;
- (f) una participación en una empresa que otorgue derecho al propietario para participar del haber social de esa empresa en una liquidación, siempre que éste no derive de una obligación o un préstamo excluidos conforme al incisos (c) o (d);
- (g) bienes raíces u otra propiedad, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines empresariales; y

⁸⁴ HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura. *Comercialización Internacional de los Servicios en México (Marco Jurídico)*. Ed. Mc Graw Hill, México 1998. p.70.

(h) la participación que resulte del capital u otros recursos destinados para el desarrollo de una actividad económica en territorio de otra Parte, entre otros, conforme a:

- (i) contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra Parte, incluidos, las concesiones, los contratos de construcción y de llave en mano, o
- (ii) contratos donde la remuneración depende sustancialmente de la producción, ingresos o ganancias de una empresa;

Pero inversión no significa:

- (i) reclamaciones pecuniarias derivadas exclusivamente de:
 - (i) contratos comerciales para la venta de bienes o servicios por un nacional o empresa en territorio de una Parte a una empresa en territorio de otra Parte; o
 - (ii) el otorgamiento de crédito en relación con una transacción comercial, como el financiamiento al comercio, salvo un préstamo cubierto por las disposiciones del inciso (d); o
- (j) cualquier otra reclamación pecuniaria; que no conlleve los tipos de interés dispuestos en los párrafos (a) a (h);⁸⁵

La transferencia de capital de una nación a otra, se puede realizar a través de la inversión extranjera directa o la indirecta. El interés de los países participantes del TLCAN era eliminar las barreras que tiene la inversión extranjera directa, otorgar garantías básicas a los inversionistas y buscar con ello el libre flujo del capital foráneo, en especial dentro del sector energético de nuestro país.

Sin embargo, las partes aceptaron la reserva expresa hecha por México en el Anexo III del TLCAN, en la que excluye las *áreas estratégicas* del ámbito material de aplicación del capítulo XI. Pero ciertos recursos naturales que producen energía como el carbón y los acuíferos, entre otros, sí están incluidos dentro del tratamiento prescrito por el capítulo XI, toda vez que no fueron reservados al Estado, y por lo tanto pueden ser explotados y aprovechados por los particulares a través de la concesión.

2.2.3. Capítulo XII. Comercio transfronterizo de servicios.

En este capítulo México acordó otorgar trato nacional, trato de la nación más favorecida y presencia local, a los proveedores de servicios de E.U.A. y Canadá.

⁸⁵ TLCAN, (Parte 2). Artículo 1139.p.95-96.

Para efectos de este capítulo, el comercio transfronterizo de servicios implica:

- a) la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio;
- b) la compra, o uso o el pago de un servicio;
- c) el acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicio;
- d) la presencia en su territorio de un prestador de servicios de otra Parte; y
- e) el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.⁸⁶

En el artículo 1213 de este capítulo, se señala que para los efectos del mismo, comercio transfronterizo de servicios o prestación transfronteriza de un servicio significa la prestación de un servicio:

- a) del territorio de una Parte al territorio de otra Parte;
- b) en territorio de una Parte, por personas de esa Parte, a personas de otra Parte; o
- c) por un nacional de una Parte en territorio de otra Parte, pero no incluye la prestación de un servicio en el territorio de una Parte mediante una inversión, tal como está definida en el Artículo 1139, "Inversión - Definiciones", en ese territorio."

No obstante en la adopción de los anteriores compromisos, México formuló diversas reservas a este capítulo, en los Anexos I y II del Tratado, que se analizarán en el punto siguiente.

2.2.4. Anexo III. Actividades reservadas al Estado Mexicano.

En los anexos del TLCAN los tres países formularon reservas, excepciones, restricciones cuantitativas, compromisos diversos y específicos, como:

Anexo I. Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización inmediata o futura, de conformidad con los artículos 1108(1) inversión y 1206(1) comercio transfronterizo de servicios, esto es la legislación vigente que no está acorde con las obligaciones establecidas en los artículos 1102 y 1202.

México se reservó a nivel federal, en todos los sectores, la aplicación del principio del trato nacional en la inversión en aquellas actividades restringidas señaladas en su

⁸⁶ TLCAN, (Parte 2). Artículo 1201.p. 97.

lista del Anexo 1, para lo cual la ley de inversión extranjera establece que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, deberá determinar la conveniencia de autorizar dichas inversiones, de acuerdo a los siguientes criterios: "sus efectos sobre el empleo y la capacitación; el aporte tecnológico y su contribución al incremento de la productividad industrial y la competitividad en México." ⁸⁷

Anexo II. Se refiere a las reservas en relación con medidas futuras, de conformidad con los artículos 1108 (3) inversión, y 1203 (3) comercio transfronterizo de servicios con respecto a sectores, subsectores y actividades específicas, para los cuales se podrá adoptar o mantener medidas nuevas o más restrictivas, aunque no estén de acuerdo con las obligaciones establecidas en los artículos 1102 ó 1202 (trato nacional); 1103 ó 1203 (trato de la nación mas favorecida), y 1205 (presencia local).

En este anexo México se reservó en el sector energía y en específico en el subsector electricidad, con base en los artículos 27 y 28 Constitucionales, la aplicación de los principios del trato nacional, de la nación más favorecida y la presencia local, por lo que se refiere a los servicios transfronterizos, y sujeto la reserva a lo dispuesto en el Anexo 602.3, en específico conservó el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relativa a los servicios asociados con la energía y productos petroquímicos básicos.

Finalmente el Anexo III establece:

"A. Actividades Reservadas al Estado Mexicano

México se reserva el *derecho exclusivo* de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las siguientes actividades:

...2. Electricidad

(a) Descripción de actividades: la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluyendo la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad.

(b) Medidas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 25, 27, 28
Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica...

⁸⁷ TLCAN, (Parte 4). Anexo I. p.18

Sección B. Desregulación de actividades reservadas al Estado

1. Las actividades establecidas en la Sección A están reservadas al Estado mexicano y la inversión de capital privado está prohibida bajo la ley mexicana. Si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades.

2. Si las leyes mexicanas se reforman para permitir inversión de capital privado en las actividades señaladas en la Sección A, México podrá imponer restricciones a la participación de la inversión extranjera no obstante lo indicado por el artículo 1102 debiendo indicarlo en el Anexo I. México también podrá imponer excepciones al artículo 1102 con respecto a la participación de la inversión extranjera en el caso de la venta de activos o de la participación en el capital de una empresa involucrada en las actividades señaladas en la Sección A debiendo indicarlo en el Anexo I.

Sección C. Actividades Reservadas Anteriormente al Estado Mexicano

En aquellas actividades que están reservadas al Estado mexicano al primero de enero de 1992, que dejen de estarlo a la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, México podrá restringir a favor de empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana, tal y como se define en la Constitución Mexicana, la primera venta de activos o de participación propia del Estado. Por el periodo siguiente que no exceda de 3 años contados a partir de la primera venta, México podrá restringir las transferencias de dichos activos o participación a favor de otras empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana como se define en la Constitución Mexicana. Al vencimiento de dicho periodo, se aplicarán la obligaciones sobre Tratado Nacional contenidas en el artículo 1102. Esta disposición está sujeta al artículo 1108.⁸⁸

En análisis detallado de este anexo será motivo del capítulo IV, pero es importante señalar la relación que el Anexo III tiene con el capítulo XV del TLCAN referente a la política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propiedad, explotación, aprovechamiento y control de los recursos naturales como el petróleo, los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, minerales radiactivos y petroquímica básica se encuentran reservados al Estado Mexicano.

⁸⁸ TLCAN, (Parte 4). Anexo III. pp.96-98

De igual forma señala las actividades económicas que solo pueden ser realizadas por el gobierno federal, son las llamadas *áreas estratégicas* tal es el caso de la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público.

Las áreas estratégicas por su importancia para el país, son manejadas de manera exclusiva por el sector público, sin intervención de los sectores privado y social, son monopolios constituidos a favor del Estado Mexicano, llevados a cabo por organismos públicos descentralizados.

Un monopolio gubernamental es "un monopolio propiedad o bajo control, mediante participación accionaria, del gobierno federal de una Parte o de otro monopolio de esa índole."⁸⁹

Dado que en la administración paraestatal se encuentra depositado un monopolio del Estado, y toda vez que uno de los principios rectores del TLCAN es la libre competencia, en tal virtud el capítulo XV busca que las empresas de Estado de las partes sean dirigidas y administradas bajo criterios comerciales, esto es manejarlas como si fueran entidades privadas, bajo un criterio netamente mercantilista, lo cual tendrá gran trascendencia en la administración de la CFE y LFC.

2.3. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Publicada el 22 de diciembre de 1975 en el D.O.F., y reformada el 23 de diciembre de 1992, abrogó la Ley de la Industria Eléctrica de 31 de diciembre de 1938 y el Decreto que estableció las bases para el funcionamiento de la CFE de 11 de enero de 1949.

Sin contar los transitorios esta ley consta de 46 artículos, repartidos en 9 capítulos que son:

⁸⁹ TLCAN, (Parte 2). Artículo 1505. p.119.

- 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 eléctrica
- VI. Sanciones
- VII. Recurso administrativo
- VIII. Competencia
- IX. Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La ley es a la vez un ordenamiento sustantivo respecto del servicio público de energía eléctrica, y orgánico respecto a la CFE. Recoge los principios del artículo 27 constitucional y delimita, por un lado, las actividades que al Estado le corresponde realizar por conducto de la CFE y, por otro aquellas en las que pueden intervenir los sectores social y privado.

Dentro del capítulo de las disposiciones generales, en su artículo 2º señala que: "todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica, son de orden público"⁹⁰, por lo que su observancia es obligatoria y los derechos emanados de la misma son irrenunciables.

En el artículo 3º se enuncian las actividades relacionadas con la energía eléctrica que no se consideran servicio público, por lo que se autoriza la participación de los sectores social y privado, previo permiso expedido por la CRE. Esas actividades son la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración, pequeños productores, producción independiente, importación y exportación y la destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

⁹⁰ LSPEE. Artículo 2.

El artículo 4º establece que el servicio público de energía eléctrica comprende:

I.-La planeación del sistema eléctrico nacional;

II.-La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

III.-La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.⁹¹

Por lo tanto, incorpora a lo establecido por el artículo 27 constitucional, fases previas y posteriores.

La Secretaría de Energía dictará conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas y observadas por la CFE y por todas las personas físicas o morales que concurran al proceso productivo.⁹²

Los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución, de la energía eléctrica son responsabilidad exclusiva de la CFE, aún cuando todas estas actividades nos las realice por sí misma.

El capítulo II, abarca del artículo 7 al 15, en el se establece que la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la CFE, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el Artículo 4.

La CFE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el capítulo II de la LSPEE se señala su objeto, sus órganos de gobierno, sus atribuciones, la forma de designar a sus titulares y determina la integración de su patrimonio.

⁹¹ LSPEE. Artículo 4.

⁹² LSPEE. Artículo 5.

El capítulo III, comprende del artículo 16 al 19, señala que con el propósito de lograr un mejor desarrollo técnico, político, humano, funcional y financiero de la CFE es conveniente que los trabajadores participen en su organización y funcionamiento, para lo cual se crean comisiones consultivas mixtas de operación industrial cuyo funcionamiento se regirá por el reglamento respectivo.

La CFE promoverá el adiestramiento y capacitación de los trabajadores a fin de mejorar sus conocimientos, productividad, responsabilidad y seguridad en el trabajo.

El capítulo IV, regula en sus artículos 20 a 24, las obras e instalaciones eléctricas necesarias para la prestación del servicio público de energía eléctrica, las cuales se sujetarán a las especificaciones que expida la CFE y deben ser aprobadas por la SE.

La CFE debe hacer todo lo necesario para mantener en óptimas condiciones sus instalaciones, para una mejor prestación del servicio, asimismo podrá realizar las obras que considere pertinentes para mejorar o ampliar sus instalaciones.

En capítulo V, establece del artículo 25 al 39, los aspectos referentes a la prestación de dicho servicio, determinando sus caracteres esenciales como son: la **igualdad o uniformidad** establecida en el artículo 25, debido a que la CFE se encuentra obligada a suministrar energía eléctrica a todo el que la solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo.

Continuidad, se encuentra implícita en los artículos 26 y 27 de la LSPEE, al señalar los supuestos en los que se puede suspender el suministro de energía eléctrica como, falta de pago oportuno; usar la energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control; cuando las instalaciones del usuario no cumplan con las normas técnicas reglamentarias, o al usar la energía sin autorización del suministrador, sin haber celebrado el contrato respectivo o violando lo dispuesto en él.

De igual forma, se exige al prestador del servicio de responsabilidad, por interrupciones en el servicio, únicamente en tres casos: por causa de fuerza mayor o caso fortuito; por la realización de trabajos de mantenimiento, reparación, ampliación o modificación de instalaciones, mediante aviso previo dado con anticipación de por lo menos 48 horas y por defectos en las instalaciones del usuario, negligencia o culpa del mismo.

Mutabilidad, el precio o tarifa por el suministro de energía eléctrica, es fijado por la SHCP y conforme al artículo 32, el ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas, implicará la modificación automática de los contratos que se hubieren celebrado con los usuarios.

Señala la ley los requisitos para el uso del servicio, en este caso el usuario deberá contar con una instalación eléctrica que cumpla las normas técnicas reglamentarias; celebrar contrato de suministro con el prestador del servicio, y garantizar sus obligaciones derivadas del mismo, mediante depósito cuyo monto se determina en las reglas de aplicación de la tarifa respectiva.

Por la propia naturaleza del servicio, su prestación esta ligada a una instalación inamovible, la cual debe cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

Las causales de terminación del contrato de suministro son:

- I.-Por voluntad del usuario;
- II.-Por cambio de giro o características del mismo que impliquen la aplicación de tarifa diversa;
- III.-Por cambio de propietario o arrendatario del inmueble, industria o comercio, en el caso de que sean usuarios; y
- IV.-Por falta de pago del adeudo que motivó la suspensión, dentro de los siguientes quince días naturales a la fecha en que se efectuó dicha suspensión.⁹³

Del artículo 36 al 39 de la ley, se regula el otorgamiento, requisitos y duración de los permisos, así como los derechos y obligaciones de los permisionarios, para la

⁹³ LSPEE. Artículo 34.

realización de aquellas actividades que no se consideran servicio público, tales como: autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación de energía eléctrica.

Cabe señalar, que toda la energía eléctrica que generen los particulares para su venta, solo podrá ser adquirida por la CFE, conservando con ello el Estado su monopolio en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Sin embargo, el artículo 36 de la ley en estudio señala que en el otorgamiento de los permisos se deberá observar lo siguiente:

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

2) El uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación a favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;

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

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

5) Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.⁶⁴

De acuerdo con el artículo 36-Bis para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción

⁶⁴ LSPEE. Artículo 36.

de energía eléctrica que resulte de menor costo para la CFE y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, para ello se observarán las reglas siguientes:

I.-Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional elaborada por la CFE, la SE determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;

II.-Cuando dicha planeación requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la CFE informará de las características de los proyectos a la SE, quien determinará si la instalación será ejecutada por la CFE o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria;

III.-Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de la LSPEE, ello se hace mediante convenios que tratándose de proyectos de 20 MW o mayores, deben ser adjudicados mediante licitación pública, conforme al procedimiento que de manera detallada se establece en el RLSPEE.

IV.-Las obras, instalaciones y demás componentes se registrarán por las NOM.

El artículo 37 de la ley en estudio señala las obligaciones de los titulares de los permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción, de exportación o de importación y son:

a) Proporcionar, en la medida de sus posibilidades, la energía eléctrica disponible para el servicio público, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito el servicio público se interrumpa o restrinja, y únicamente por el lapso que comprenda la interrupción o restricción. Para estos casos, habrá una contraprestación a favor del titular del permiso;

b) Cumplir con las NOM que expida la SE, relativas a las obras e instalaciones objeto de los permisos

c) La entrega de energía eléctrica a la red de servicio público, se sujetará a las reglas de despacho y operación del Sistema Eléctrico Nacional que establezca la CFE.

De acuerdo con el artículo 38 los permisos de autoabastecimiento, cogeneración pequeña producción, importación y exportación tendrán una duración indefinida, mientras se cumplan las disposiciones legales aplicables y los términos en los que se expedieron. Por otro lado la duración de los permisos de producción independiente será de 30 años y podrán ser renovados.

El capítulo VI de la ley, en sus artículos 40 a 42, establece las sanciones aplicables a los usuarios del servicio público de energía eléctrica y en el capítulo VII se establecía el recurso administrativo que se podía interponer en contra de las resoluciones de las autoridades competentes en la materia, pero quedó derogado en los términos el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (D.O.F. 4 de agosto de 1994).

El capítulo VIII establece la competencia en los artículos 44 y 45 y señala que, la aplicación de la Ley y de sus disposiciones reglamentarias es de la competencia del Ejecutivo Federal, por conducto de las SE, y SHCP. Los actos jurídicos que celebre la CFE se registrarán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales. La CFE podrá 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.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El capítulo IX, cuyo contenido se reduce a un solo artículo el 46, impone a la CFE la obligación de pagar al gobierno federal un aprovechamiento por los activos que utiliza para la prestación del servicio público a su cargo.

Finalmente, es importante señalar que el artículo tercero transitorio de la reforma a esta ley, publicada el 23 de diciembre de 1992 en el D.O.F., determina la creación de una Comisión Reguladora, como órgano desconcentrado de la SE, para que resuelva en el territorio nacional, todas las cuestiones relativas a la regulación de la energía. El funcionamiento de esta comisión será analizada con mayor detalle en el Capítulo III, del presente trabajo de investigación.

2.4. Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Publicada en el D.O.F. el 31 de octubre de 1995, consta de 11 artículos y 2 transitorios, no crea a la Comisión, toda vez que ya había sido creada anteriormente por decreto presidencial en 1993, pero la dota de autonomía técnica y operativa, por lo que sin dejar de ser una unidad administrativa de la SE, se convierte en un órgano desconcentrado con autoridad resolutive.

Con esta ley se busca regular la participación de los particulares en la industria eléctrica, así como las relaciones entre éstos y las entidades públicas del sector energético.

La ley señala que la acción reguladora, la cual es el objeto de la Comisión, deberá ejercerse con un sentido promotor, no limitando, sino fomentando el desarrollo eficiente de las actividades reguladas, entre las que se encuentra la electricidad.

Con base en lo anterior "la Comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, garantizando

de esta manera a los particulares la igualdad de oportunidades y fomentando la generación externa de energía eléctrica." ⁹⁵

El artículo 2 establece de una manera genérica aquellas actividades que están sujetas a regulación, las cuales pueden ser llevadas a cabo por los organismos descentralizados del sector energético o por las empresas de los sectores social y privado, entre las que se encuentran:

- *I.- El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- II.- La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- III.- La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV.- Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica."⁹⁶

Las actividades reguladas en materia de electricidad tienen su origen en las reformas a la LSPEE y a la expedición de su Reglamento.

Antes de entrar en vigor la Ley de la CRE, las actividades arriba señaladas eran reguladas por la SE, y la participación de la Comisión se limitaba a dar una opinión técnica a dicha dependencia. Por virtud de la Ley en comento ahora, estas actividades se consideran dentro del ámbito de regulación de la Comisión.

Además de regular la organización y funcionamiento de la Comisión, (artículos 4 a 7), la ley en análisis en el artículo 3 fija sus atribuciones, a través de las cuales cumplirá su objeto; entre las que figuran: participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica; verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquélla que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional; imponer

⁹⁵ Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCRE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995 y sus reformas. Artículo 2

⁹⁶ LCRE. Artículo 2.

las sanciones administrativas previstas en los artículos 40 y 41 de la LSPEE, entre otras.

"Las disposiciones administrativas de carácter general que dicte la Comisión, tales como criterios de aplicación general, lineamientos generales y metodologías, que deban observar las personas que realicen actividades reguladas, podrán ser expedidos mediante el procedimiento de consulta pública que establezcan las disposiciones reglamentarias."⁹⁷

Con lo anterior la ley procura generar un ámbito de transparencia que brinde certeza jurídica a los permisionarios, usuarios e inversionistas.

El artículo 9 establece las reglas de arbitraje en las controversias que se presenten en las actividades reguladas, las cuales podrán resolverse, a elección de los usuarios o solicitantes de servicios, mediante el procedimiento arbitral que propongan quienes realicen dichas actividades o el fijado por la Comisión.

En tal virtud, los usuarios o solicitantes podrán recurrir a los Tribunales competentes u optar por el procedimiento arbitral que propongan quienes realizan actividades reguladas, cuyas reglas de procedimiento y órgano competente para resolver la controversia deberán quedar inscritos en el Registro Público de la Comisión.

A falta de la inscripción citada, se entenderá que el procedimiento propuesto es el determinado por la Comisión, el cual se ajustará a las disposiciones del título cuarto del libro quinto del Código de Comercio y se substanciará ante la propia Comisión.

Los usuarios o solicitantes de servicios que tengan el carácter de consumidores en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, resolverán sus controversias conforme a lo establecido en dicha Ley.

"Contra los actos de la Comisión sólo podrá interponerse el recurso de reconsideración, el cual se resolverá por la propia Comisión conforme a las

⁹⁷ LCRE. Artículo 8.

disposiciones del Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁹⁸ de esta forma la ley garantiza la autonomía de la Comisión, al ser ella misma quien reconsidera sus propias decisiones, sin que intervenga la SE en su carácter de superior jerárquico.

2.5. Ley de Inversión Extranjera.

Publicada en el D.O.F. el 27 de diciembre de 1993, su última reforma es del 4 de junio de 2001, consta de 39 artículos y 11 transitorios, abrogó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, es de orden público y de observancia general en toda la República, por lo tanto se trata de una ley federal, lo cual esta respaldado por el artículo 73 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones XVI y XXIX-F.

La fracción XVI del artículo 73 señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Por su parte la fracción XXIX-F del artículo 73 señala que el Congreso tiene facultad para: "expedir las leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional." ⁹⁹

La LIE también regula el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y la estructura, atribuciones y operación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El artículo 4 de la ley en comento señala en su primer párrafo que:

"La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a

⁹⁸ LCRE. Artículo 11.

⁹⁹ CPEUM. Artículo 73 fracción XXIX-F.

nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta Ley.¹⁰⁰

De la lectura del artículo arriba señalado se constata una enorme apertura a la inversión extranjera, que solo es limitada por la ley en estudio.

La LIE tiene por objeto flexibilizar las políticas de control y aceptar la inversión extranjera productiva¹⁰¹ en empresas mexicanas para que contribuya al desarrollo nacional, para lo cual establece funciones y actividades de tres tipos:

1. Las reservadas al Estado
2. Las reservadas a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.
3. Las actividades que permiten la participación de extranjeros.
 - a) Limitada, hasta un máximo del 49%
 - b) No limitada, (con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera).

2.5.1. Actividades reservadas al Estado.

Son aquellos campos básicos de la economía nacional en los que no puede participar la inversión extranjera, ni la nacional, de acuerdo al artículo 5 de la LIE se reserva de manera exclusiva al Estado Mexicano diversas áreas estratégicas entre las que se encuentra en la fracción III, la **electricidad**, respetando lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.5.2. Actividades reservadas a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Son aquellas en las que solo pueden participar inversionistas mexicanos, por sí o a través de sociedades nacionales que hayan celebrado un convenio o pacto expreso

¹⁰⁰ Ley de Inversión Extranjera (LIE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993 y sus reformas. Artículo 4.

¹⁰¹ Es la que ayuda a la industrialización del país y a su desarrollo económico. Vid ut supra. p.35.

(cláusula de exclusión de extranjeros) que forma parte de sus estatutos sociales, en el que se establece que no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.

Esas actividades son:

"I. Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería; II. Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo; III. Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable; IV. Uniones de crédito; V. Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia; y VI. La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables."¹⁰²

A fin de evitar una intervención simulada de extranjeros en estas actividades económicas, la ley en su artículo 6, último párrafo dispone que la inversión extranjera no podrá participar en dichas actividades directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta ley, relativo a la inversión neutra.

2.5.3. Actividades que permiten la participación de extranjeros.

Su intervención puede ser limitada o ilimitada, esta última con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

2.5.3.1. Limitada, hasta un máximo del 49%.

En estas actividades puede participar la inversión extranjera de acuerdo a los porcentajes establecidos en el artículo 7 de la LIE:

¹⁰² LIE. Artículo 6.

Hasta el 10% en:

Sociedades cooperativas de producción;

Hasta el 25% en:

Transporte aéreo nacional; transporte en aerotaxi y transporte aéreo especializado;

Hasta el 49% en:

Instituciones de seguros; fianzas; casas de cambio; almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; empresas de factoraje financiero; sociedades financieras de objeto limitado, sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la ley del mercado de valores; administradoras de fondos para el retiro; fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional; acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura; administración portuaria integral; servicios portuarios a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior; sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria; suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario, y sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la ley federal de telecomunicaciones.

Estos límites a la participación de inversión extranjera, no podrán ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece.

Solo la inversión extranjera neutra puede rebasar estos límites de participación, debido a que no se computa para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas, ya que solo otorga derechos pecuniarios y corporativos limitados a sus tenedores, sin derecho a voto en asambleas generales ordinarias.

2.5.3.2. No limitada. (con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras).

De acuerdo al artículo 8 de la LIE, se requiere de la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las siguientes actividades económicas y sociedades:

Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior; sociedades navieras; sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público; servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados; servicios legales; sociedades de información crediticia; instituciones calificadoras de valores; agentes de seguros; telefonía celular; construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados; perforación de pozos petroleros y de gas, y construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vías generales de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.

Sin embargo, los artículos 6º, 7º, 8º y 9º transitorios de la ley permiten la inversión extranjera en sociedades mexicanas hasta en un 100% cuando se cumplan los plazos señalados en la calendarización, sin necesidad de tener una resolución favorable de la Comisión, esto se aplicará a las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga, ensamble y fabricación de partes, equipos y accesorios para la industria automotriz, servicios de videotexto y conmutación en paquete, y en la edificación, construcción e instalación de obras.

El artículo 9° transitorio tienen gran trascendencia en lo referente a la industria eléctrica toda vez que la CFE lleva a cabo licitaciones con empresas particulares para la construcción de centrales generadoras de electricidad, a través de diversos esquemas de financiamiento como el de Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT), Obra Pública Financiada (OPF), y Productores Independientes de Energía (PIE), etc., por lo que la generación de energía eléctrica en nuestro país estará cada vez más en manos extranjeras.

En la Resolución General Número 5, emitida por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y publicada en el D.O.F. el 22 de septiembre de 1993, se establecen las Reglas para la Participación de la Inversión Extranjera en las Actividades del Sector Energía Eléctrica que no Constituyen Servicio Público.

En ella se señala que la inversión extranjera puede participar en forma directa o indirecta hasta en un 49% del capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de generación de energía eléctrica que no constituyan servicio público.

Pero dicho porcentaje puede ser aumentado hasta un 100% previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Como se señaló anteriormente, existen recursos naturales que sirven como materia prima para la generación de energía eléctrica, tales como el carbón y el agua, los cuales pueden ser aprovechados y explotados por los particulares a través de la figura de la concesión, la cual de acuerdo al párrafo sexto, del artículo 27 Constitucional, solo puede ser otorgada a particulares que tengan la nacionalidad mexicana originaria o derivada, o en favor de sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

El artículo 10A de la LIE permite a los extranjeros obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional, siempre y

cuando presenten previamente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (es decir que se consideren mexicanos respecto a dichos bienes y no invoquen la protección diplomática de su país, es la *cláusula calvo*) y obtener el permiso correspondiente de dicha dependencia.

El permiso se entenderá otorgado si no se publica en el D.O.F. la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud.

Es importante señalar que de acuerdo al artículo 32 de nuestra Carta Magna los mexicanos será preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones.

2.5.4. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Es un organismo intersecretarial, dicta los lineamientos de la política en materia de inversión y busca resolver la procedencia de la participación de la inversión extranjera en actividades con regulación específica. Esta integrada por:

"...los Secretarios de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Trabajo y Previsión Social, así como de Turismo, quienes podrán designar a un Subsecretario como suplente. Asimismo, se podrá invitar a participar en las sesiones de la Comisión a aquellas autoridades y representantes de los sectores privado y social que tengan relación con los asuntos a tratar, quienes tendrán voz pero no voto.

La Comisión se reunirá semestralmente, cuando menos, y decidirá sobre los asuntos de su competencia por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad, en caso de empate. " ¹⁰³

De acuerdo a la última reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 10 de abril de 2003, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos

¹⁰³ LIE. Artículo 23.

Naturales y Pesca, es ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) es ahora Secretaría de Economía.

El artículo 26 de la LIE, establece las atribuciones de la Comisión:

1. Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México.
2. Resolver, a través de la Secretaría de Economía, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera en las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8 y 9 de la LIE.
3. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias entidades de la Administración Pública Federal.
4. Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y
5. Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento.

La Comisión será presidida por el Secretario de Economía y para su funcionamiento contará con un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes.

El Secretario Ejecutivo de la Comisión conforme al artículo 27 de la LIE, tendrá atribuciones para:

- I.- Representar a la Comisión;
- II.- Notificar las resoluciones de la Comisión, a través de la Secretaría de Economía;

- III.- Realizar los estudios que le encomiende la Comisión;
- IV.- Presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico cuatrimestral sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país, que incluya los sectores económicos y las regiones en las que ésta se ubica; y
- V.- Las demás que le correspondan conforme a esta Ley.

El Comité de Representantes estará integrado por el servidor público designado por cada uno de los Secretarios de Estado que integran la Comisión, se reunirá cuatrimestralmente, y tendrá las facultades que le delegue la propia Comisión.

En apego al artículo 28 de la LIE, la Comisión deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración respecto a la procedencia de la participación de la inversión extranjera en actividades con regulación específica, dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva, en los términos establecidos en el Reglamento de la ley.

Si la Comisión no resuelva en el plazo señalado, la solicitud se considerara aprobada en los términos presentados, y a petición expresa del interesado, la Secretaría de Economía deberá expedir la autorización correspondiente.

La Comisión debe evaluar las solicitudes que le son sometidas, de acuerdo a los siguientes criterios:

- I.- El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;
 - II.- La contribución tecnológica;
 - III.- El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia; y
 - IV.- En general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.
- La Comisión, al resolver sobre la procedencia de una solicitud, sólo podrá imponer requisitos que no distorsionen el comercio internacional.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ LIE. Artículo 29.

Los criterios señalados en el artículo 29 de la LIE, son enumerados nuevamente en el Anexo I del TLCAN, (en él México se reservó a nivel federal, en todos los sectores, la aplicación del principio del trato nacional a las inversiones extranjeras) excepto uno de ellos, el referente al cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, lo cual puede traer graves daños ecológicos para el país.

De acuerdo al artículo 30 de la LIE, por razones de seguridad nacional, la Comisión podrá impedir las adquisiciones por parte de la inversión extranjera, disposición que es vaga, al no precisar que se entiende por razones de seguridad nacional y a que tipo de adquisiciones se refiere.

2.5.5. El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

"El registro no tendrá carácter público, y se dividirá en las secciones que establezca su reglamento, mismo que determinara su organización, así como la información que deberá proporcionarse al propio registro."¹⁰⁵

Deberán inscribirse en el registro, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32 de la LIE:

1. Las sociedades mexicanas en las que participen, incluso a través de fideicomiso:

- a) La inversión extranjera
- b) Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, o
- c) la inversión neutra;

2.- Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la Republica Mexicana, siempre que se trate de:

- a) Personas físicas o morales extranjeras, o
- b) Mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, y

¹⁰⁵ LIE, Artículo 31.

3. Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

La obligación de inscripción correrá a cargo de las personas físicas o morales a que se refieren los numerales 1 y 2 y en el caso de los fideicomisos a que se refiere el numeral 3 la obligación corresponderá a las instituciones fiduciarias.

La inscripción deberá realizarse dentro de los 40 días hábiles contados a partir de:

1. La fecha de constitución de la sociedad; o
2. de la fecha de participación de la inversión extranjera, o
3. de la formalización o protocolización de los documentos relativos de la sociedad extranjera; o
4. de la constitución del fideicomiso respectivo u otorgamiento de derechos de fideicomisario en favor de la inversión extranjera.

Una vez cubiertos los requisitos que establece el artículo 33 de la LIE, el Registro expedirá la constancia de inscripción y toda modificación deberá ser notificada al mismo.

De acuerdo al artículo 34 de la LIE, en la constitución, modificación, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles y en general, en todos los actos y hechos jurídicos donde intervengan por sí o representadas, las personas obligadas a inscribirse en el Registro, los fedatarios públicos exigirán a dichas personas o sus representantes, que les acrediten su inscripción ante el citado Registro, o en caso de estar la inscripción en trámite, que le acrediten la solicitud correspondiente.

De no acreditarlo, el fedatario informará de tal omisión al Registro, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de autorización del instrumento.

Deberá renovarse anualmente la constancia de inscripción, para lo cual bastará presentar un cuestionario económico-financiero en los términos que fije el reglamento respectivo.

Finalmente del artículo 37 a 39 de la LIE se regulan las infracciones, sus sanciones y el procedimiento a seguir. Las sanciones pueden consistir en revocación de las autorizaciones otorgadas, declaración de nulidad de los actos contrarios a lo establecido en la ley e incluso imposición de multas que van desde treinta hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el D.F.

Para la determinación e imposición de las sanciones se deberá oír previamente al interesado y, en el caso de sanciones pecuniarias, tomar en consideración la naturaleza y la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se debió cumplir la obligación y su cumplimiento o regularización, y el valor total de la operación.

Corresponde a la Secretaría de Economía o en su caso a la de Relaciones Exteriores la imposición de las sanciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38 de la LIE.

La imposición de las sanciones, será sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que en su caso corresponda.

Cuando los fedatarios públicos autoricen instrumentos en los que no obren las autorizaciones que exige la LIE, se harán acreedores a las sanciones que determinen las leyes del notariado correspondientes y la Ley Federal de Correduría Pública.

2.6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976 y su última reforma fue del 10 de abril de 2003. Esta ley amplía lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su objeto es establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, la cual a su vez se divide en centralizada y paraestatal.

Establece en su artículo 26, las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión, que llevarán a cabo el despacho de los asuntos del orden administrativo, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Energía (SE).

De acuerdo al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) a la SE le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Conducir la política energética del país;
- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como 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 de servicio público;
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;
- IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;
- V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;
- VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;
- VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;
- VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos,

procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;

IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

X. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;

XI. Llevar el catastro petrolero, y

XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.¹⁰⁶

Conforme al artículo 17 de la LOAPF para una eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado 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, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Con base en el precepto anterior, el Presidente de la República creó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y a la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE), como órganos desconcentrados de la SE.

Lo dispuesto por el artículo 93 Constitucional, es reiterado en el artículo 23 de esta ley al señalar que, los Secretarios de Estado una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

¹⁰⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976 y sus reformas. Artículo 33.

El artículo 3 de la ley en estudio señala que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal entre ellas los organismos descentralizados.

Conforme al artículo 45 de la LOAPF son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El artículo 48 de la LOAPF faculta al Presidente de la República, a fin de que pueda llevar a cabo la intervención que conforme a las leyes le corresponde en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a agruparlas por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia conferida por ésta ley y otros ordenamientos a las Secretarías de Estado.

El artículo 49 de la ley en comento dispone que la intervención del Presidente de la República en las entidades mencionadas se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadoras de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. El titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

El 3 de septiembre de 1982 se publicó en el D.O.F un acuerdo del Ejecutivo Federal, que agrupo por sectores las entidades de la administración pública paraestatal. El

cual fue actualizado el 15 de agosto de 2002, por la SHCP en el D.O.F. al publicar una relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, agrupándolas por organismos descentralizados sectorizados y no sectorizados; empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

En tal virtud, la SE es la coordinadora del sector energético, el cual a su vez se divide en tres subsectores petróleo, *electricidad* y energía nuclear, dentro del subsector electricidad se encuentran los órganos desconcentrados (CRE y CONAE), así como los organismos descentralizados encargados tanto de la prestación del servicio público de energía eléctrica (CFE y L y FC), como de los avances científicos y tecnológicos en el sector tal es el caso del Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE).

2.7. Otros ordenamientos legales.

Además de los anteriores, existen otros ordenamientos que forman parte del segundo grupo de la regulación legal, ya que tienen por objeto establecer los lineamientos de la administración de la empresa pública encargada de la prestación del servicio público de energía eléctrica, entre ellos destacan los siguientes:

2.7.1. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Publicada el 14 de mayo de 1986 en el D.O.F. y reformada el 4 de enero de 2001, establece la forma de organización y funcionamiento de dichas entidades, y sus relaciones con la administración pública centralizada.

Es reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

De acuerdo al artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) dichas entidades gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, de los objetivos y metas señalados en sus programas. Deben contar con una administración ágil y eficiente y están sujetas a los sistemas de control establecidos en dicha Ley.

Las entidades paraestatales son: los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal y los fideicomisos.

Los organismos descentralizados son personas jurídicas que de acuerdo al artículo 14 de la ley en estudio tienen por objeto, la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas, la prestación de un servicio público, entre otros. Al respecto la labor que desempeñan la CFE y LFC abarca los dos objetos anteriores debido a que prestan un servicio público en un área considerada como estratégica por la Constitución, la energía eléctrica.

Como organismos públicos descentralizados la CFE y LFC, se sujetan en primer término a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la ley de la materia.

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente, un Director General y órganos de control interno.

"El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe."¹⁰⁷

¹⁰⁷ Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y sus reformas. Artículo 18.

El Director General será designado por el Presidente de la República, o por el Órgano de Gobierno.

Los órganos de control interno tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad.

El artículo 24 de la LFEP, dispone que los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la SHCP.

Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En tal virtud, la CFE y LFC deberán sujetarse a lo dispuesto en la Ley de Planeación PND, Programa Sectorial de Energía 2001-2006, Programas Sectoriales de Mediano Plazo 1995-2000, etc.

Las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. El Programa Institucional deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras. La CFE formula su programa institucional.

Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales y deberán contener la descripción de objetivos, metas, unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan evaluar sus programas.

2.7.2. Ley General de Deuda Pública.

Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1976, reformada el 21 de diciembre de 1995, regula la forma y procedimientos para la contratación de financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; organismos descentralizados;

empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos de la administración pública federal. También regula la programación de la deuda pública (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos), el registro, control y vigilancia de las operaciones de endeudamiento del gobierno y de la administración pública federal.

Se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país (inversión extranjera indirecta), de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I.-La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II.-La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III.-Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- IV.-La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores." ¹⁰⁸

Es la SHCP la encargada de la aplicación e interpretación de la presente ley y de acuerdo al artículo 4, fracción III está facultada para: autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad." ¹⁰⁸

Por lo tanto, si la CFE o LFC quieren contratar financiamientos externos, como para la construcción de centrales generadoras de energía, deben observar lo dispuesto en esta ley.

Al respecto, mediante la reforma de 1995 se definió el marco legal para la realización de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) y se establecieron las bases para que el registro contable refleje las obligaciones que las entidades asumen.

¹⁰⁸ Ley General de Deuda Pública (LGDP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y sus reformas. Artículo 2.

¹⁰⁹ LGDP. Artículo 4, fracción III.

2.7.3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1976, su última reforma es de 21 de diciembre de 1995, regula las actividades relativas a la programación, presupuestación, contabilidad, control y evaluación del ejercicio del gasto público federal, incluyendo el presupuesto y gasto de los organismos descentralizados como son CFE y LFC, los cuales tienen la obligación de contar con una unidad encargada de llevar a cabo dichas actividades.

En la reforma de 1995 se modificó el artículo 30, agregando párrafos en los que se establece que los financiamientos a que hace alusión la Ley General de Deuda Pública, se consideran preferentes respecto de nuevos financiamientos para ser incluidos en los presupuestos de egresos, lo que significa que en la integración de los presupuestos se debe dar prioridad a las obligaciones financieras derivadas de los PIDIREGAS.

Adicionalmente, se señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá un apartado especial en el que se presenten este tipo de proyectos, así como las previsiones de gasto público que se destinarán al cumplimiento de las obligaciones a que den lugar.

2.7.4. Ley General de Bienes Nacionales.

Publicada en el D.O.F. el 8 de enero de 1982 y reformada el 31 de diciembre de 2001, regula el dominio mobiliario e inmobiliario, público y privado de la nación.

Este ordenamiento establece las bases para normar, identificar, registrar, inventariar, catalogar y controlar los bienes nacionales que componen el patrimonio nacional; adquirir y en su caso enajenar los inmuebles; además clasifica dicho patrimonio en bienes del dominio público y de dominio privado.

De acuerdo al artículo 2 fracciones II y V de esta ley son bienes del dominio público y por lo tanto inalienables e imprescriptibles:

"II. Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;" ¹¹⁰

El párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a las aguas nacionales, las cuales también son utilizadas para generar energía eléctrica. Por lo tanto lo señalado en ésta ley se complementa con lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales (D.O.F. 1º de diciembre de 1992), la cual regula la explotación, uso y aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

En su artículo 7, fracción III la Ley de Aguas Nacionales declara de utilidad pública su aprovechamiento para la generación de energía eléctrica destinada al servicio público; y en su artículo 78 faculta a la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a quien atribuye el ejercicio de las funciones que competen a la Federación en materia hidráulica, a otorgar a la CFE, título de asignación de agua para la generación de energía eléctrica y el enfriamiento de las plantas correspondientes.

El artículo 80 de la Ley de Aguas Nacionales señala que las personas físicas o morales deberán solicitar concesión a la Comisión Nacional del Agua cuando

¹¹⁰ *Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 y sus reformas. Artículo 2, fracciones II y V.

requieran de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales con el objeto de generar energía eléctrica, en los términos de la ley aplicable en la materia.

Por su parte el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), determina que las concesiones sobre bienes del dominio público, como son las aguas nacionales no crean derechos reales; otorgan simplemente el derecho al uso, aprovechamiento o explotación, y podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado por periodos equivalentes.¹¹¹

El artículo 27 de la LGBN establece la facultad del Ejecutivo Federal para negar la concesión sobre bienes de dominio directo, cuyo otorgamiento autoriza el Artículo 27 Constitucional, en los siguientes casos:

- I. Si el solicitante no cumple con lo que tales leyes dispongan;
- II. Si se crea un acaparamiento contrario al interés social;
- III. Si la Federación decide emprender una explotación directa de los recursos de que se trate;
- IV. Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales; o
- V. Si existe algún motivo fundado de interés público."¹¹²

El Estado puede rescatar las concesiones sobre bienes del dominio público por causa de utilidad o interés público, la declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, a la posesión, control y administración del Gobierno Federal.¹¹³

De los anteriores preceptos se desprenden una serie de controles con los que cuenta el Ejecutivo Federal para limitar el otorgamiento de las concesiones y los derechos que éstas otorgan a sus poseedores, para el aprovechamiento de aguas nacionales con fines de generación de energía eléctrica, complementando así lo dispuesto en el artículo 27 párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 A de la LIE.

¹¹¹ LGBN. Artículo 20.

¹¹² LGBN. Artículo 27.

¹¹³ LGBN. Artículo 26.

Por otro lado de acuerdo a la fracción V del artículo 2 de la LGBN, son bienes del dominio público los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, y de acuerdo a la fracción VI del artículo 34 de la LGBN, están destinados a un servicio público:

"Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que 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.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto."¹¹⁴

En cuanto a la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, el artículo 64 dispone que se requerirá de un decreto presidencial en el que se autorice su desincorporación y enajenación, el cual deberá ser publicado en el D.O.F..

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales llevará un registro de la propiedad inmueble federal, que estará a cargo de una dependencia denominada Registro Público de la Propiedad Federal, en él se inscribirán entre otros actos "...los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles de dominio público de los organismos descentralizados..."¹¹⁵

2.7.5. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Publicada el 30 de diciembre de 1993 en el D.O.F., tenía por objeto regular las actividades concernientes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, control de las adquisiciones y

¹¹⁴ LGBN. Artículo 34, fracción VI.

¹¹⁵ LGBN. Artículo 83 y 85, fracción I.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier índole; así como de la obra pública y de los servicios que con ella se relacionan, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Gobierno del Distrito Federal y las procuradurías generales de la República y del D.F.

La ley anterior, fue abrogada por: la ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, ambas fueron publicadas el 4 de enero de 2000 en el D.O.F.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones, y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza,¹¹⁶ que realicen los organismos descentralizados (CFE y LFC), entre otros.

Por lo que se refiere a la planeación, deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a los programas anuales que formulará cada entidad.

En esta ley se señalan cuales son y las reglas a seguir en los procedimientos de contratación, entre los que se encuentra la *licitación pública*, y sus excepciones como son la invitación a cuando menos tres personas, y adjudicación directa.

La Secretaría de Economía, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ahora Secretaría de la Función

¹¹⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y sus reformas. Artículo 1.

Pública (SFP)¹¹⁷ determinará de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de esta Ley, el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación.

La licitación pública puede ser *nacional o internacional*, la primera es cuando solo puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir son producidos en el país y cuentan por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional; la segunda se da cuando participan tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes a adquirir son de origen nacional o extranjero.¹¹⁸

De acuerdo al artículo 28, fracción II de la ley en estudio, solamente se deberán llevar a cabo licitaciones internacionales, en los siguientes casos:

- "a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;
- b) Cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;
- c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo, y
- d) Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval."¹¹⁹

Del artículo 44 al 55, se regula lo referente a los contratos administrativos para la adquisición, arrendamiento de bienes muebles y servicios, sus requisitos, garantías, penas convencionales, causas de rescisión, etc.

Es importante señalar que la ley en comento, no es aplicable a los contratos que sobre energía eléctrica celebra la CFE, pues de conformidad con lo previsto por el

¹¹⁷ Según lo dispuesto por el Segundo Transitorio del Artículo Segundo del Decreto por el que se expide y reforma, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

¹¹⁸ Ver LAASSP, Artículo 28.

¹¹⁹ LAASSP, Artículo 28, fracción II.

artículo 3, fracción VIII, del mencionado ordenamiento legal, éste no es aplicable a las contrataciones de servicios que son reguladas de manera específica por otra ley, como es el caso de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que prevé los contratos sobre el servicio de suministro de energía eléctrica, tanto del servicio público que presta la CFE, como de las adquisiciones que ésta realiza a los titulares de los permisos de generación de energía que la misma establece, y los procedimientos para su celebración.¹²⁰

Sin embargo, si es aplicable a los demás contratos que celebre la CFE o LFC para la adquisición, arrendamiento de bienes muebles y otros servicios que no tengan que ver con el suministro de energía eléctrica.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen diversas entidades de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentran los organismos descentralizados (CFE y LFC).

Se considera obra pública "los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles."¹²¹

Son servicios relacionados con la obra pública:

"...los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones..."¹²²

¹²⁰ Ver Controversia Constitucional 22/2001. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de junio de 2002, Segunda Sección, p.97.

¹²¹ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (LOPS), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y sus reformas. Artículo 3.

¹²² LOPS. Artículo 4.

En la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las entidades deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos; Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a sus programas anuales.

Las entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas a través de contratos o por administración directa.

Los procedimientos de contratación y las reglas son las mismas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), tales como la licitación pública y sus excepciones (invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa).

La Secretaría de Economía, tomando en cuenta la opinión de la SFP, determinará de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de esta ley el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación.

Las licitaciones públicas podrán ser, nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana o internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

Solamente se deberán llevar a cabo licitaciones internacionales en los siguientes casos:

"a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;

b) Cuando, previa investigación que realice la dependencia o entidad convocante, los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de los trabajos o sea conveniente en términos de precio;

c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presenten propuestas, y

d) Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.¹²³

Los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas son regulados en el título cuarto de esta ley, en donde se señalan los tipos, requisitos, garantías, ejecución, causas de suspensión, rescisión, etc.

A la conclusión de las obras públicas, las entidades, deberán registrar en las oficinas de Catastro y del Registro Público de la Propiedad de las entidades federativas, los títulos de propiedad correspondientes de aquellos inmuebles que se hayan adquirido con motivo de la construcción de las obras públicas, y en su caso deberán remitir a la SFP los títulos de propiedad para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal y su inclusión en el Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación.

Concluidos los trabajos, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en los mismos, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable.

México en los Anexos 1001.1a-1 y 1001.1a-2 del el Capítulo X del TLCAN, referente a las Compras del Sector Público, señala a la SE, CONAE y CFE como entidades o empresas gubernamentales que pueden realizar compras de bienes, servicios en general y de construcción, excluyendo en el anexo 1001.1b-2, la celebración de contratos por lo que se refiere al servicio público de energía eléctrica.

En tal virtud, conforme a lo negociado en este tratado internacional y a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la CFE se encuentra realizando un gran número de licitaciones públicas internacionales para contratar

¹²³ LOPS. Artículo 30.

servicios especializados de empresas ya sean nacionales o extranjeras, que la auxilien en la consecución de otros objetivos que no se refieran al servicio público de energía eléctrica.

2.7.6. Código Penal para el Distrito Federal.

El 13 de mayo de 1996 se publicó en el D.O.F. un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Con dichas reformas se buscó proteger las actividades y propiedades de la CFE.

Por decreto publicado el 18 de mayo de 1999 en el D.O.F., se reformaron diversas disposiciones en materia penal, y el resultado fue la separación entre la materia federal y la local, por lo tanto se creó el Código Penal Federal (CPF) el cual se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal, por lo tanto los delitos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica quedaron comprendidos en éste código.

Posteriormente, por decreto publicado en el D.O.F el 30 de septiembre de 1999, se estableció que el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) se aplicará solo para los delitos del fuero común, cometidos en el territorio del Distrito Federal.

El artículo 185 del CPF señala que se castigará con tres meses a un año de prisión, cuando varias personas de común acuerdo procuren impedir la ejecución de una obra o trabajos públicos, o la de los destinados a la prestación de un servicio público, (la energía eléctrica es un servicio federal) mandados a hacer con los requisitos legales por autoridad competente y si en la oposición existiera violencia la pena será de hasta dos años de prisión.¹²⁴

¹²⁴ Código Penal Federal (CPF), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999 y sus reformas. Artículo 185.

También se castigará de acuerdo al artículo 253, fracción I, inciso i) del CPF, con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días multa, aquellos actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional, relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos, así como con las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, que consistan en: impedir o tratar de impedir la generación, conducción, transformación, distribución o venta de energía eléctrica de servicio público.

La misma sanción se aplica a quien realice cualquier sustracción o alteración de equipos o instalaciones del servicio público de energía eléctrica.¹²⁵

En el artículo 254 TER del CPF, se incluyó un nuevo tipo penal que castiga con tres meses a un año de prisión o de cien a trescientos días de multa a quien sin derecho, obstruya o impida en forma total o parcial, el acceso o el funcionamiento de cualesquiera de los equipos, instalaciones o inmuebles afectos al servicio público de energía eléctrica. Si con dichos actos se causa algún daño, la pena será de dos a nueve años de prisión y de doscientos cincuenta a dos mil días multa.

El artículo 368, fracción II del CPF señala que se equipara a robo y se castigará como tal el uso o aprovechamiento de energía eléctrica, magnética, electromagnética, de cualquier fluido, o de cualquier medio de transmisión, sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda disponer de los mismos.

El artículo 370 del CPF, fija las penalidades cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario, se impondrá hasta dos años de prisión y multa hasta de cien veces el salario.

¹²⁵ CPF. Artículo 254, fracción VIII.

Cuando exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas, la sanción será de dos a cuatro años de prisión y multa de cien hasta ciento ochenta veces el salario.

Cuando exceda de quinientas veces el salario, la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de ciento ochenta hasta quinientas veces el salario.

2.7.7. Ley de Planeación.

Publicada el 5 de enero de 1983, es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer:

I.-Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.-Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.-Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV.-Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V.-Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas (subrayado nuestro)¹²⁶

El artículo 2 señala que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Carta Fundamental. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

¹²⁶ Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 y sus reformas. Artículo 1.

I.-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.-La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV.-El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.-El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.-El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

El artículo 3 define a la Planeación Nacional de Desarrollo, y es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal, conducir la planeación nacional del desarrollo, junto con la participación de los grupos sociales, los particulares y las entidades federativas.

El Presidente de la República remitirá el Plan Nacional de Desarrollo (PND), al Congreso de la Unión para su examen, opinión y formulación de las observaciones que estime pertinentes.

En el artículo 9 se reitera lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la obligación de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, así como de las entidades de la de la Administración Pública Paraestatal de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del PND.

El artículo 14 de la ley señala las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto que ahora asumió SHCP, entre las que destacan: coordinar las actividades de la planeación, elaborar el PND, los programas sectoriales, regionales y especiales, y verificar la realización de éstos.

El artículo 16 establece las atribuciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, tales como: intervenir en las materias que les competan, en la elaboración del PND, en este sentido corresponde a la SE en lo referente al sector energético, coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que encabezan (CFE y LFC); elaborar programas sectoriales; (Programa Sectorial de Energía), y elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales.

Las atribuciones de las entidades paraestatales (CFE y LFC) en materia de planeación, se enumeran en el artículo 17 de la presente ley, y son principalmente:

participar en la elaboración de los programas sectoriales en relación a sus funciones y objeto; formular su programa institucional atendiendo al programa sectorial correspondiente y definir los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales e institucionales.

Los artículos 23, 24, 25 y 26 de la ley se refieren a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente, son considerados como de mediano plazo, ya que son una expresión concreta y detallada de los planteamientos generales del PND, con relación a los aspectos económicos, sociales y de política económica en general.

- a) *Programas sectoriales*, son elaborados por los organismos que integran la Administración Pública Centralizada. A la SE le corresponde elaborar el Programa Sectorial de Energía, el vigente es de 2001 al 2006.
- b) *Programas institucionales*, comprenden las acciones de la Administración Pública Paraestatal. La CFE y LFC elaboran su programa institucional.
- c) *Programas regionales*, se refieren a aquellas regiones consideradas prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales.
- d) *Programas especiales*, son los que se enfocan a las prioridades del desarrollo integral del país o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

2.7.8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta ley tiene por objeto reglamentar y hacer operativas las disposiciones contenidas en los preceptos constitucionales, para precisar el marco de actuación de los servidores públicos, así como los instrumentos de control y evaluación que deben

ponerse en práctica. El ordenamiento tiene objetivos preventivos estructurados como un verdadero código de ética.

El 13 de marzo de 2002, se publicó en el D.O.F. la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que derogó los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

De esta manera, actualmente las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplican solo a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a los servidores públicos federales.

Son servidores públicos federales, los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, por lo tanto quedan comprendidos dentro de la regulación de la nueva ley los empleados y funcionarios de la SE, CFE, LFC, IIE, CONAE y CRE.

La conducta del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, debe sujetarse a las obligaciones previstas en el artículo 8 de ésta ley, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

La inobservancia de dichas obligaciones da lugar al procedimiento y a las sanciones que marca la ley tales como: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El desarrollo del procedimiento se encomienda a los órganos de control de las entidades (CFE y LFC), de las dependencias (SE) y como última instancia a la SFP.

El procedimiento es autónomo, y cuida los aspectos de legalidad mediante la comparecencia del servidor público y la aportación de los medios de prueba, la resolución puede ser combatida a través de recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)¹²⁷, finalmente contra la resolución del Tribunal procede el juicio de amparo indirecto.

De acuerdo al artículo 35 de la ley en estudio, la SFP llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades.

Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, dentro de estos se encuentran los empleados y funcionarios de la SE, CONAE, CRE, etc.¹²⁸

En la Administración Pública Federal Paraestatal deben presentar declaración todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente; se incluyen en este apartado a los funcionarios de la CFE, LFC, IIE.¹²⁹

Conforme al artículo 49 de la ley, la SFP emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos, impere una

¹²⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002 y sus reformas. Artículo 25.

¹²⁸ LFRASP. Artículo 36, fracción II.

¹²⁹ LFRASP. Artículo 36, fracción III.

conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El Código de Ética deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

2.7.9. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Publicada el 1º de julio de 1992 y reformada el 9 de mayo de 1999, establece un sistema de regulación de carácter eminentemente técnico, en el cual las dependencias expiden Normas Oficiales Mexicanas (NOM), según su ámbito de competencia.

Esta Ley tiene por objeto:

I. En materia de Metrología:

- a) Establecer el Sistema General de Unidades de Medida;
- b) Precisar los conceptos fundamentales sobre metrología;
- c) Establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;
- d) Establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados;
- e) Instituir el Sistema Nacional de Calibración;
- f) Crear el Centro Nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia; y
- g) Regular, en lo general, las demás materias relativas a la metrología.

II. En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación:

- a) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;
- b) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal;

- c) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal;
- d) Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;
- e) Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de administración pública federal;
- f) Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración; y
- g) En general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

Es importante distinguir las normas obligatorias que son las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y las voluntarias, conocidas como las Normas Mexicanas (NMX).

En cuanto a la elaboración de las NOM, cada Secretaría, según el ámbito de su competencia, está facultada para elaborarlas, adoptarlas y aplicarlas. La SE, por sí misma o a través de sus órganos desconcentrados, está facultada por diversos ordenamientos para expedir NOM en las siguientes materias:

1. Electricidad (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento), incluyendo requisitos técnicos y de seguridad para obras e instalaciones eléctricas, para servicios en alta tensión y suministro en lugares de concentración pública.
2. Ahorro y su eficiente de energía (Reglamento Interior de la Secretaría de Energía), entre otras materias.

La SE tiene de conformidad con su Reglamento Interior, atribuciones para diseñar e integrar programas de normalización, así como para aprobar y evaluar a las unidades de verificación, encargadas de vigilar el cumplimiento de las NOM relacionadas con el sector de la energía.

Cabe señalar, que la aplicación y vigilancia de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización está a cargo de las dependencias que tengan competencia relacionadas con la materia que regula; pero atribuye ciertas facultades específicas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) ahora Secretaría de Economía, como integrar el Programa Nacional de Normalización, la codificación de normas, el registro de organismos nacionales de normalización y de las entidades de acreditación, entre otras.

Las NOM en materia de electricidad son las siguientes:

Normas de Electricidad

Clave	Descripción	Publicación en D.O.F.
NOM-001-SEDE-1999	Instalaciones Eléctricas. (utilización) (cancela la NOM-001-SEMP-1994, publicada en el D.O.F. de 10 de octubre de 1994)	27-septiembre-1999.
NOM-002-SEDE-1999	Requisitos de seguridad y eficiencia energética para transformadores de distribución.	13-julio-1999.
NOM-003-SFI-2000*	Productos Eléctricos.-Especificaciones de Seguridad.	10-enero-2001
NOM-016-SCFI-1993*	Aparatos electrónicos de uso en oficina y alimentados por diferentes fuentes de energía eléctrica. Requisitos de seguridad y métodos de prueba.	14-octubre-1993.
NOM-058-SCFI-1999*	Productos Eléctricos.-Balastos para lámparas de descarga eléctrica en gas - Especificaciones de seguridad.	20-diciembre-1999.
NOM-063-SCFI-1994*	Productos Eléctricos.- Conductores.- Requisitos de seguridad.	21-octubre-1996.
NOM-064-SCFI-2000*	Productos Eléctricos.-Luminarias para uso de interiores y exteriores.-Especificaciones de seguridad y métodos de prueba.	22-mayo-de 2000.

NOTA: Estas Normas Oficiales Mexicanas fueron expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y actualmente se pueden consultar en la página Web de la Secretaría de Economía.¹³⁰

¹³⁰ Secretaría de Energía "Prontuario de Normas Oficiales Mexicanas", <http://www.energia.gob.mx/energia/electrica.html>, fecha de consulta 7 de noviembre de 2002, hora: 18:38 hrs.

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

Publicado el 31 de mayo de 1993 en el D.O.F., tiene por objeto ampliar y clarificar la ley de esta materia, en lo que se refiere a la prestación de dicho servicio y a las actividades previstas en la ley que no constituyen servicio público.

El reglamento contiene capítulos relativos a disposiciones generales, obligaciones y facultades del suministrador, obras eléctricas para el servicio público y alumbrado público, urbanización de fraccionamientos, suministro y venta de energía eléctrica, disposiciones tarifarias, instalaciones destinadas al uso de electricidad, planeación y prospectiva del sector energía, actividades que no constituyen servicio público, inspección, sanciones y recurso administrativo.

La venta de energía eléctrica se rige por las tarifas que fija la SHCP, las cuales puede ser ajustadas, modificadas o reestructuradas, de acuerdo a las modalidades que dicte el interés público y los requerimientos del servicio, buscando siempre cubrir con eficiencia las necesidades financieras del suministrador y contar con recursos para ampliar dicho servicio, propiciando el consumo racional de energía.¹³¹

La CFE propone dichas tarifas o sus modificaciones con base en los estudios y análisis económicos que lleva a cabo y la SE y la Secretaría de Economía formularán su respectiva opinión que se hace llegar a la SHCP.

Las tarifas deben reflejar el costo económico de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica suministrada, ajustándose de acuerdo con la evolución de los costos económicos a través del tiempo.

Para recibir el servicio público de energía eléctrica, los usuarios deben celebrar con la CFE o bien con LFC un contrato de suministro de energía eléctrica. Este es un típico contrato administrativo de adhesión, cuyo modelo fue autorizado por la

¹³¹ RLSPEE. Artículos 47 y 48.

entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y publicado en el D.O.F. el 30 de octubre de 1986, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley y en el reglamento.

Asimismo, ordena a la CFE elaborar y remitir a la SE un documento anual de prospectiva, que deberá describir y analizar, para un periodo que comprenderá hasta los 10 años siguientes, sobre las necesidades previsibles del país en materia de energía eléctrica, así como las posibles acciones a emprender por parte de suministrador y de los particulares para enfrentar dichas necesidades. Además, la CFE debe establecer un programa, para la realización de obras que pretenda ejecutar para la prestación del servicio público a su cargo; siendo estos documento la base de la planeación del sistema eléctrico nacional.¹³²

Respecto de las actividades de generación eléctrica en las que pueden participar los particulares, se desarrollan los preceptos del régimen de permisos al que están sujetos quienes pretendan llevarlas a cabo y se precisa: el contenido de las solicitudes, los documentos que deben anexarse, datos que deben de contener los permisos, así como su renovación, transferencia y extinción y las obligaciones de los permisionarios.

Los permisos se expiden por un plazo indefinido, salvo los relativos a la producción independiente, los cuales se expiden hasta por un plazo de 30 años. La expedición de los permisos es atribución de la CRE.

Los permisionarios que generan energía eléctrica que no constituye servicio público, pueden hacerlo para cualquiera de los siguientes fines: a) su venta a la CFE; b) su consumo por los mismos particulares en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; c) su uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica, d) su exportación; y la

¹³² RLSPEE. Artículos 66 y 67.

importación de energía eléctrica, solo puede hacerse para uso exclusivo de los importadores.¹³³

Además de las obligaciones que establece la ley para los permisionarios, el Reglamento en su artículo 90 agrega el notificar a la SE la fecha en que las obras hayan sido concluidas, dentro de los quince días hábiles siguientes a su terminación e informar a la SE, el tipo y volumen del combustible utilizado y la cantidad de energía eléctrica generada, especificando la que es utilizada para la satisfacción de necesidades propias del permisionario y la entregada a la CFE o destinada a la exportación, así como, en su caso, las importaciones de energía eléctrica realizadas, ello es con el fin que se respeten los límites de generación que establecen las disposiciones legales.

Los permisos terminarán por: I. Expiración del plazo; II. Disolución o por muerte o incapacidad del permisionario; III. Extinción de la concesión o asignación de uso o aprovechamiento de aguas nacionales; IV. Revocación dictada por el titular de la SE; V. Caducidad, cuando no se hayan iniciado las obras para la generación de energía eléctrica dentro de un plazo de seis meses contados o se suspenda la construcción de las mismas, salvo caso fortuito o fuerza mayor, y VI. Renuncia.

El artículo 161 del RLSPEE, señala que si un productor externo requiere capacidad de respaldo, la CFE se la proporcionará, mediante la celebración del contrato de suministro respectivo, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas que lo impidan.

El 19 de mayo de 1994 y el 25 de julio de 1997 se hicieron reformas a este reglamento para precisar el contenido de algunos artículos. Entre las últimas modificaciones al ordenamiento se destaca la flexibilidad que se impuso a los requerimientos de participación de los particulares nacionales o extranjeros en concursos de capacidad de la CFE, y se abrió la posibilidad de que los particulares

¹³³ RLSPEE. Artículo 72.

construyan las líneas de transmisión para uso propio, siempre y cuando cumplan con las NOM e incluso pueden interconectarse a la red del servicio público, mediante la celebración de un contrato con el suministrador.¹³⁴

Hubo una tercera reforma al reglamento publicada en el D.O.F. el 24 de mayo de 2001, la cual daba más oportunidades de inversión privada en el sector eléctrico sin limitación alguna; sin embargo fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de 25 de abril de 2002 de la controversia constitucional 22/2001, publicada en el D.O.F. el 3 de junio de 2002. Esta resolución será analizada con mayor amplitud en el punto referente a la jurisprudencia, del presente capítulo.

2.9. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de aportaciones.

Se publicó el 10 de noviembre de 1998 en el D.O.F., tiene por objeto regular conforme a las bases generales previstas en la LSPEE, los casos y las condiciones en que los solicitantes del servicio público de energía eléctrica deben efectuar aportaciones para la realización de obras específicas¹³⁵, ampliación¹³⁶ o modificación¹³⁷ de las existentes, así como aquellos en los que pueden convenir con el suministrador¹³⁸ el reembolso en energía eléctrica de las aportaciones realizadas. Así mismo, define las características de los servicios que están exentos del pago de aportaciones.

Para los efectos de esta ley se entiende por aportación, "los recursos, en efectivo y en especie, que el solicitante entrega al suministrador para realizar obras

¹³⁴ RLSPEE. Artículos 157 y 164, fracción III, inciso b).

¹³⁵ Es una instalación diseñada y construida hasta el punto de suministro, para prestar el servicio solicitado.

¹³⁶ Instalación ya existente que se va a incrementar su capacidad de transformación.

¹³⁷ Instalación a la que se le realizan los cambios necesarios para prestar el servicio.

¹³⁸ Es el prestador del servicio público de energía eléctrica en la zona de servicio correspondiente, puede ser CFE o LFC.

específicas, o ampliar o modificar las instalaciones del suministrador, a fin de que éste proporcione el servicio solicitado."¹³⁹

Las aportaciones a que se refiere éste Reglamento serán independientes y no podrán incluirse dentro de los conceptos consignados en las tarifas para la venta de energía eléctrica.¹⁴⁰

No estarán sujetas al régimen establecido en el Reglamento, las obras de electrificación para comunidades rurales que se realicen con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas o ayuntamientos.¹⁴¹

Este reglamento comprende:

1. Las especificaciones técnicas del suministrador, esto es las características que deben cumplir los equipos e instalaciones que se incorporen o interconecten al Sistema Eléctrico Nacional.
2. El formato de solicitud y la descripción de los requisitos que deben satisfacerse para obtener el servicio de energía eléctrica.
3. El catálogo de precios que utilizará el suministrador para la determinación de los cargos por obras específicas y ampliaciones.
4. Los criterios y las bases para determinar y actualizar el monto de las aportaciones.
5. Los modelos de convenio para las aportaciones que celebren los solicitantes y el suministrador, en los cuales deberán constar los derechos y obligaciones de ambas

¹³⁹ *RLSPEE en materia de aportaciones*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1998 y sus reformas. Artículo 3, fracción II.

¹⁴⁰ *RLSPEE en materia de aportaciones*. Artículo 2.

¹⁴¹ *RLSPEE en materia de aportaciones*. Artículo 4.

partes en relación con la ejecución de una obra específica, la ampliación o modificación de las existentes o respecto a un reembolso.

2.10. Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Publicado el 8 de septiembre de 1998 en el D.O.F., en su artículo 2 señala las actividades excluidas de los sectores reservados de manera exclusiva al Estado contenidos en el artículo 5 de la LIE y en materia de electricidad se mencionan las siguientes:

Generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración y pequeña producción o la que realicen productores independientes para su venta a la CFE, la realizada para exportación o para su uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica. La importación de energía eléctrica realizada por personas físicas o morales destinada al autoabastecimiento para usos propios.

Por lo tanto, estas actividades quedan abiertas a la participación extranjera y son producto de lo negociado en el TLCAN, específicamente en el Anexo 602.3, del Capítulo VI, referente a la energía y petroquímica básica y en el capítulo XI referente a la inversión.

Es importante destacar que, conforme al artículo 3º transitorio de este reglamento, la inversión realizada en el país por extranjeros con calidad de inmigrados en alguna de las actividades señaladas en los artículos 6º , 7º y 9º transitorio de la LIE, se considerará equiparable a la inversión mexicana.

Como se señaló en el estudio de la LIE, el 9º transitorio se refiere a las actividades de edificación construcción e instalación de obras, las cuales son llevadas a cabo por

la CFE para construir centrales generadoras de electricidad, permitiendo cada vez más la participación extranjera en esta área.

De acuerdo al artículo 14 del reglamento cuando en los estatutos sociales no se pacte la cláusula de exclusión de extranjeros, se debe celebrar un convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que los socios extranjeros, actuales o futuros de la sociedad, se obligan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse nacionales y el convenio o pacto deberán incluir la renuncia a invocar la protección de sus gobiernos bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los derechos y bienes que hubiesen adquirido.

2.11. Tesis y Jurisprudencia.

Se ha emitido en diversos aspectos de la energía eléctrica como: tarifas eléctricas; respecto a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica e incluso ha sido motivo de controversias constitucionales.

En relación con las tarifas eléctricas se suscitaron diversos casos en los que particulares señalaban la inconstitucionalidad de la LSPEE y de la LOAPF, así como de los acuerdos de la SHCP por los que se fijan las tarifas eléctricas, argumentando que las tarifas constituyen una contribución; esto es son derechos que se pagan por la prestación a cargo del Estado del servicio público de energía eléctrica, y su fijación es un ejercicio indebido de la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

La SCJN desestimó estos argumentos, bajo el razonamiento de que la obligación del pago del servicio deriva de la voluntad de los particulares, expresada en el contrato de suministro, y no de la ley; además por tratarse de un servicio público que corresponde a la nación, tanto el organismo encargado de la prestación, como los elementos principales del contrato de suministro y venta de energía eléctrica se encuentran sujetos a control gubernamental y la fijación de dichas tarifas no

constituye el ejercicio de una facultad reglamentaria, sino tan solo un acto de aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Por tanto, la tarifas por el suministro y venta de energía eléctrica no son obligaciones impuestas por el Estado sino tan solo uno de los elementos del contrato de suministro de energía eléctrica, que por tratarse de un servicio público, son determinadas por la SCHP conforme al artículo 31 fracción XV de la LOAPF (ahora fracción X de acuerdo a la última reforma del 13 de marzo de 2002) y 30 y 31 de la LSPEE.

*Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, Tesis: LXXI/89, Página: 87

ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS POR SUMINISTRO Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 73, FRACCIONES VII Y XXIX CONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 73, fracciones VII y XXIX, constitucionales facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica. Los Artículos 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que otorgan al Secretario de Hacienda y Crédito Público facultad para fijar las tarifas por suministro y venta de energía eléctrica, así como para establecer su ajuste, modificación o reestructuración, no violan el artículo 73, fracciones VII y XXIX, constitucional, en virtud de que los precios que conforme a dichas tarifas se determinan no tienen el carácter de contribuciones. En efecto, no puede considerarse que las cuotas por el suministro y venta de energía eléctrica tengan la naturaleza de contribuciones, pues no participan de las características propias de una relación tributaria: 1) El prestador del servicio puede ser tanto la Comisión Federal de Electricidad como otras diversas sociedades de carácter mercantil. La Comisión Federal de Electricidad tiene el carácter de organismo descentralizado, posee personalidad jurídica y patrimonio propios y diversos a los del Estado de conformidad con el artículo 8o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. 2) La obligación del usuario no deriva de una ley tributaria emitida por el Estado en virtud de su potestad soberana; por el contrario, la obligación de pago deriva del contrato que al efecto celebre la Comisión Federal de Electricidad o la Compañía en liquidación prestadora del servicio con el usuario. 3) La Comisión Federal de Electricidad y las Compañías en liquidación que continúan prestando el servicio, no disponen de medios auxiliares y coactivos para el cobro de las tarifas; y 4) Los ingresos que de dichos pagos se obtienen, pasan a formar parte del patrimonio de los organismo descentralizados encargados de la prestación del servicio."

"Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Abril de 1991, Página: 181

ENERGIA ELECTRICA, TARIFAS DE. NO SON EQUIPARABLES A UNA CONTRIBUCION. El pago de tarifas eléctricas no puede equipararse a una contribución, puesto que de acuerdo al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Mexicana, plasma la base general de la facultad impositiva del Estado, esto es la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez el derecho de éstos a que esta contribución se realice de la manera proporcional y equitativa, lo que significa que el constituyente otorgó en favor del legislador ordinario la facultad de determinar en cada época la forma y medida en que los individuos deben contribuir y la determinación para que definan lo que debe entenderse por contribución y el artículo 2o. del Código Fiscal Federal define las contribuciones como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, de lo que se infiere que los precios que por el suministro y venta de energía eléctrica se establecen a cargo de los usuarios, no tienen el carácter de contribuciones al no ubicarse en ninguno de los supuestos del mencionado precepto. Ahora bien, si bien es cierto que el espíritu de una contribución está destinada para satisfacer los gastos públicos, no es menos cierto que las tarifas que cobra la Comisión Federal de Electricidad por concepto de energía eléctrica, al no estar destinadas a satisfacer los gastos públicos no merecen el concepto de contribución, pues no se puede olvidar que en la fijación de los impuestos se atiende a principios de proporcionalidad y equidad y el suministro y venta de energía eléctrica, los precios que por ello se fijan a cargo de los consumidores, tienen como razón de ser la prestación del servicio por parte del organismo encargado de ello y por el cual se debe pagar una cuota conforme a tarifas que se fijan, no atendiendo al principio de proporcionalidad y equidad, sino a los costos que la prestación de servicios origina."

"Instancia: Pleno Fuente: Apéndice de 1995 Parte : Tomo I, Parte SCJN Tesis: 120 Página: 126

ENERGIA ELECTRICA. LA FIJACION DE TARIFAS PARA SU SUMINISTRO Y VENTA NO ES MATERIA DE REGLAMENTO PRESIDENCIAL. La facultad reglamentaria del Presidente de la República establecida en el artículo 89, fracción I, constitucional, se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo consiste en detallar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para hacer posible su aplicación. Ahora bien, la facultad que el artículo 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, otorgan al Secretario de Hacienda y Crédito Público para fijar las tarifas por el suministro y venta de energía eléctrica, no viola el artículo 89, fracción I, constitucional, toda vez que la fijación de dichas tarifas no constituye el ejercicio de una facultad reglamentaria, sino

tan solo un acto de aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica."

También se impugnó la facultad de la SHCP para fijar las tarifas eléctricas, al argumentar que era violatoria del artículo 73, fracción X, constitucional que consagra la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, sin embargo la SCJN consideró que no era así toda vez que la fijación de dichas tarifas no implica, en modo alguno, que esté legislando sobre la materia, sino aplicando la LSPEE expedida, precisamente, por el Congreso de la Unión en uso de la facultad legislativa señalada.

"Instancia: Pleno Fuente: Apéndice de 1995 Parte : Tomo I, Parte SCJN Tesis: 119 Página: 125

ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTROS Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTICULO 73, FRACCION X, CONSTITUCIONAL. El artículo 73, fracción X, constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de energía eléctrica. Asimismo, los artículos 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30 y 31 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, facultan al Secretario de Hacienda y Crédito Público para fijar tarifas conforme a las cuales se determinarán los precios por el suministro y venta de energía eléctrica, así como para establecer su ajuste, modificación o reestructuración conforme con el procedimiento establecido en el último de los preceptos citados. Ahora bien, esta facultad no viola el artículo 73, fracción X, constitucional, toda vez que la fijación de dichas tarifas no implica, en modo alguno, que esté legislando sobre la materia, sino aplicando la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expedida, precisamente, por el Congreso de la Unión en uso de la facultad legislativa señalada."

Otro argumento más que se utilizó para tratar de demostrar la inconstitucionalidad de la facultad de la SHCP para fijar las tarifas eléctricas, era que no respetaba la garantía de audiencia, la SCJN estimó que no le es aplicable dicha garantía, porque el acuerdo por el cual éstas se fijan no es un acto de autoridad que ocasione molestias a los particulares, sino un acto interno de un organismo por el que se establecen las bases conforme a la cuales se determinará uno de los elementos del contrato de suministro de energía eléctrica.

"Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, Tesis: LXX/89, Página: 89

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

Todo lo relativo a la energía eléctrica es competencia federal y corresponde al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir leyes sobre la materia, así lo establecen las siguientes jurisprudencias:

"Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXI, Página: 995

INDUSTRIA ELÉCTRICA. De acuerdo con lo que dispone el artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Constitución General de la República, el Congreso de la Unión es el único capacitado para legislar en toda la República, en materia de energía eléctrica y para establecer contribuciones sobre el consumo de dicha energía; los Estados no podrán gravar estas actividades, y si lo hacen, invaden la esfera de acción de los Poderes Federales."

"Sexta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Primera Parte, LXVII, Página: 18

INDUSTRIA ELECTRICA, DELITOS COMETIDOS CONTRA LA COMPETENCIA. La industria eléctrica es federal, porque la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, autoriza al Congreso Federal a legislar en esa materia para toda la República; por lo que los delitos cometidos con motivo del funcionamiento del servicio eléctrico, son del resorte de las autoridades federales, siempre que se afecte ese servicio o se menoscaben los bienes afectos al mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos h) e i) de la fracción I del artículo

41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, si un vehículo que sufrió un daño era propiedad de una empresa eléctrica, aunque no aparezca prueba alguna de que con ese daño, se haya afectado el servicio público que presta esa compañía, ni que sufrió menoscabo un bien afecto a la satisfacción de dicho servicio, es indudable que el servicio lo presta la empresa a través de los bienes, vehículos y maquinaria que son necesarios para la satisfacción del mismo, de acuerdo con la disposición legal invocada, inciso i), del artículo 41 de la ley orgánica citada, y corresponde al fuero federal el conocimiento del delito de daño en propiedad ajena que motivó el proceso.*

*Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 57, Septiembre de 1992, Tesis: P./J. 33/92, Página: 20

ENERGIA ELÉCTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTRO Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.¹⁴²

*Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LVI, Página: 2133

ENERGIA ELECTRICA, COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. Las autoridades locales de los Estados carecen de competencia para legislar en la materia relativa al uso, aprovechamiento, o reclamación de la energía eléctrica, ya que tal facultad está reservada expresamente a la Federación."

También hay jurisprudencias que consideran a la SE como autoridad para efectos del juicio de amparo. Por otro lado, a pesar que el director de la CFE no es considerado autoridad, la CFE si puede serlo cuando realiza actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica, al respecto hay una denuncia de contradicción de tesis 41/2002 pendiente de resolver en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual forma hay criterios referentes a la CFE cuando ejerce sus facultades, en el sentido de que no violenta los artículos 14 y 17 constitucionales.

¹⁴² Vid ut supra p. 126.

"Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Enero de 2000, Tesis: 2a. I/2000, Página:75

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. LO ES LA SECRETARÍA DE ENERGÍA AL SUSPENDER LOS ACTOS IMPUGNADOS CON BASE EN LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. De conformidad con el artículo 43 de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica, la Secretaría de Energía tiene la posibilidad de suspender el acto impugnado, consistente en el corte del servicio, o bien, negar esa suspensión, actos que sí son susceptibles de afectar en forma unilateral la esfera jurídica de los particulares. Por consiguiente, conforme al criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis cuyo rubro es: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.", debe considerarse que la Secretaría de Energía, al tener la posibilidad de suspender o no los actos impugnados por los particulares, sí es una autoridad para los efectos del juicio de amparo, porque dicha decisión afecta de forma unilateral a las partes involucradas."

"Octava Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII, Diciembre de 1993, Página: 835

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NO LO ES EL DIRECTOR DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. Del artículo 14 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que establece las obligaciones y facultades del Director de la Comisión Federal de Electricidad, se advierte que los actos del citado director carecen de la imperatividad y coercitividad que caracterizan a todo acto de autoridad, pues sólo le otorga facultades propias de un administrador de empresa para el buen desempeño de sus funciones, pero ninguna de esas facultades le permiten a dicho funcionario, incurrir con carácter imperativo y coercitivo en la esfera jurídica de los particulares. Por tanto, sus actos tienen el carácter de actos de particulares y, en consecuencia, no puede ser considerado como autoridad responsable en el juicio de amparo, que sólo procede contra actos de autoridad que violen garantías individuales conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales y 1o, fracción I, de la Ley de Amparo."

"Novena Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Marzo de 2002, Tesis: X.3o. J/2, Página: 1147.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CUANDO REALIZA ACTOS RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. En la jurisprudencia de rubro: "AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.", aprobada con el número P./J. 92/2001 el tres de julio de dos mil uno, la cual resulta obligatoria acorde con lo dispuesto por los numerales 43 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y 192 de la Ley de Amparo, se estableció que cuando el Estado presta servicios públicos mediante contratos de adhesión con los usuarios la relación es de coordinación, pues aunque en el tipo de acuerdo de voluntades el proveedor fija las condiciones, el beneficiario las acepta, estableciéndose derechos y obligaciones entre ambas; de modo que cuando el prestador del servicio actúa suspendiéndolo, no se requiere de la observancia de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues no se trata de un acto de autoridad, sino de una facultad que se ejerce con motivo del incumplimiento del contrato. Pues bien, por identidad de razón ese criterio jurídico debe aplicarse a los actos de la Comisión Federal de Electricidad cuando actúa con motivo del incumplimiento de los contratos de suministro de energía eléctrica (facturación, apercibimiento de suspensión y corte del servicio), ya que conforme a los numerales 30 de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica y 45 de su reglamento, la forma de obtener el fluido en comento es mediante la celebración de un contrato de adhesión, lo cual significa que en este tipo de relaciones contractuales el Estado obra en calidad de proveedor y los ciudadanos de usuarios, estableciéndose derechos y obligaciones, en cuyo caso, aquél obra con éste bajo relaciones de coordinación y, por tanto, sus actos no pueden considerarse de autoridad para efectos del amparo, pues en este caso está obrando como persona moral oficial en un acuerdo de voluntades."

"Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VIII, Julio de 1991, Página: 136

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Comisión Federal de Electricidad no es autoridad para los efectos del amparo, aunque sea un organismo público descentralizado del gobierno federal, encargado de prestar el servicio público de energía eléctrica, porque los actos que realiza en cumplimiento de esa función, carecen de la imperatividad y coercitividad que caracterizan todo acto de autoridad, por lo que en términos de los artículos

103, fracción I constitucional y 1o., fracción I de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente contra sus actos."

"Novena Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Diciembre de 2001, Tesis: X.2o. J/4, Página: 1491

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO APERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, AL NO ENCONTRARSE CON EL PARTICULAR EN UN MISMO PLANO. La Comisión Federal de Electricidad sí es autoridad para los efectos del amparo cuando apercibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que con fundamento en las facultades que le otorga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, a través de dicho acto extingue unilateralmente una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor, es decir, que el citado organismo ejerce facultades de decisión que le están atribuidas en un ordenamiento legal y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; por lo que si bien es cierto, la relación existente entre el particular y la citada Comisión Federal de Electricidad deriva de un contrato de adhesión, en el caso específico no puede válidamente decirse que ambas se encuentran en un mismo plano de particulares al ejercer dicho acto, el cual realiza de manera unilateral y con potestad propia, como ya se indicó."

"Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Julio de 2001, Tesis: P./J. 87/2001, Página: 5

ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVO QUE FACULTA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD PARA SUSPENDER TEMPORALMENTE SU SUMINISTRO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: "AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 81, Tercera Parte, página 15, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está prevista única y exclusivamente para la realización de actos privativos de carácter definitivo y no para los actos de molestia. En congruencia con tal criterio debe concluirse que el artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que faculta a la Comisión Federal

de Electricidad para suspender el suministro de energía eléctrica, cuando advierta que alguno de los usuarios se encuentra en los casos establecidos en las fracciones II, V y VI de dicho precepto, así como para dar aviso cuando se presenten los supuestos contenidos en las fracciones I, III y IV, no transgrede el citado artículo 14. Ello es así, porque las mencionadas atribuciones no constituyen actos privativos de carácter definitivo que requieran previamente a su ejecución, de la concesión de la indicada garantía, en virtud de que no implican la terminación de manera definitiva del contrato respectivo, de forma tal que los usuarios pierdan totalmente su derecho a que les sea suministrada dicha energía, pues si bien se suspende o limita temporalmente el suministro, tienen la posibilidad de solicitar su reanudación en términos de lo dispuesto por el artículo 36 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica."

"Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Diciembre de 1999, Tesis: P./J. 140/99, Página: 7

ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVA, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. La circunstancia de que el artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, otorgue al organismo público descentralizado Comisión Federal de Electricidad la facultad para suspender el suministro de energía eléctrica por las causas que en el mismo se indican, no implica que se otorgue a dicho organismo la facultad de hacerse justicia por sí mismo y de ejercer violencia para reclamar su derecho, en virtud de que la prestación de ese servicio público no se deja al libre arbitrio del organismo referido, pues se sujeta a los lineamientos establecidos por el legislador en los ordenamientos legales que regulan su organización y funcionamiento, en los que se establecen reglas concernientes a las contraprestaciones que dicho organismo debe recibir por el suministro de la energía eléctrica y las facultades para suspender el servicio, de modo tal que la circunstancia de que dicho organismo haga uso de esas reglas no implica que se haga justicia por sí mismo ni que ejerza violencia para reclamar su derecho, más aún si se tiene en cuenta que dicho precepto no faculta al organismo referido para que exija coactivamente el pago de la prestación no cubierta, sin necesidad de acudir a los tribunales competentes."

También hay jurisprudencia en relación con el robo del fluido eléctrico:

"Novena Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Octubre de 2000, Tesis: VII.1o.P.124 Página: 1324

ROBO DE FLUIDO ELÉCTRICO. APLICABILIDAD DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y NO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Si la conducta antisocial del sentenciado se hizo consistir en el robo de fluido eléctrico, previsto por el artículo 368, fracción II y

sancionado por el 370, párrafo tercero, ambos del Código Penal Federal, es correcta la aplicación del código punitivo en vez del artículo 40, fracción III, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el que, entre otras cosas, dispone que se sancionará administrativamente con multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida, a partir de la fecha en que se cometió la infracción, cuando se consuma energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo, porque si bien es cierto que el párrafo segundo del artículo 6o. del citado ordenamiento penal, establece en lo conducente que "Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones. la especial prevalecerá sobre la general". también lo es que la conducta antisocial del quejoso no puede ser sancionada de manera administrativa conforme a la citada ley especial, cuando como en el caso, se trata de una conducta dolosa, tipificada como delito, que dio lugar a la denuncia penal formulada en contra del sujeto activo y, por ende, al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público."

"Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Segunda Parte, Página: 57

ENERGIA ELECTRICA, ROBO Y FRAUDE POR APROVECHAMIENTO DE. DISTINCION. El robo por equiparación previsto por la fracción II del artículo 368 del Código Penal Federal, se presenta cuando en forma directa el agente se apodera del fluido eléctrico; esto es, cuando no hay contrato de suministro, ni existen tampoco medidores de luz. Pero cuando el daño patrimonial se presenta mediante el uso de engaño (alteración de los medidores, por ejemplo), resulta que la conducta desplegada por el agente encuadra dentro del ilícito de fraude."

Finalmente la controversia constitucional 22/2001 fue promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente de la República y otras autoridades por la invasión que éste último realizó a la competencia del poder legislativo en materia de energía eléctrica, al expedir el DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, de fecha 22 de mayo de 2001, publicado en el D.O.F. el 24 de mayo del mismo año.

En la demanda interpuesta por el Congreso de la Unión el 4 de julio de 2001, se impugnaron los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135, fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante el Decreto Presidencial señalado.

Los preceptos cuestionados señalaban:

"Artículo 126 ...

Los permisionarios que tengan excedentes de capacidad podrán poner a disposición de la Comisión la capacidad fuera de convocatoria, en los términos de la fracción II del artículo 135 y atendiendo a lo previsto en el artículo 124.

Para los efectos del párrafo anterior se entenderá por excedente la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades.

"Artículo 135 ...

I.- ...

II.- Con los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, conforme a las metodologías que expida la Secretaría, según la modalidad que se trate, la Comisión podrá celebrar convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, atendiéndose a lo siguiente:

- a) Hasta por 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW;
- b) Hasta con el cinuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW, y
- c) Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.

El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y a nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.

III.' ...

...

La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes.

Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que

formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.

Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento."¹⁴³

La LSPEE en su artículo 3º establece en la fracción I que no se considera servicio público la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento y cogeneración; y el artículo 36 señala que la Secretaría de Energía otorgará permisos de autoabastecimiento y cogeneración, explicando en que consiste cada uno de ellos.

Aunque la LSPEE no establece numéricamente ningún porcentaje de tales excedentes de producción de energía eléctrica, se entiende que solamente pueden vender a la CFE, los excedentes de lo que ocupan las personas que se autoabastecen o cogeneran, esto es cantidades razonablemente reducidas que no significan que bajo la apariencia de autoabastecimiento o cogeneración, se genera en forma significativa energía para el servicio público, pues con ello se estaría burlando el artículo 27 de la Constitución y los demás preceptos del propio ordenamiento que, determinan, esencialmente, que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público, corresponden exclusivamente a la Nación y no podrán ser concesionadas a particulares. Además, se estaría desnaturalizando lo que significan las figuras jurídicas de autoabastecimiento y cogeneración.

La palabra excedente da la idea de algo superior a lo necesario y si se atiende a que las figuras de autoabastecimiento y cogeneración tienen como finalidad el autoconsumo, debe considerarse que lo que pretendía el legislador al indicar la posibilidad de que se presentaran excedentes era referirse a producciones o capacidades que exceden a lo necesario, que sobran y que resulta absurdo que se desperdicien cuando pueden canalizarse al beneficio colectivo pero sin transformar la naturaleza de los permisos.

¹⁴³ Controversia Constitucional 22/2001. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, el 3 de junio de 2002. p. 63.

Al establecer las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, se pretende fomentar el autoconsumo, el ahorro de energía proveniente del sector público y la producción de energía más limpia, pero no convertir a aquéllas en un negocio de generación eléctrica.

La reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento modifica el porcentaje que los autoabastecedores y cogeneradores pueden vender a la CFE, lo que implica una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes.

Las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser: "lo que sobra racionalmente después del autoconsumo de la producción" a un sentido "de la capacidad sobrante del permisionario, una vez satisfechas sus necesidades", lo que puede interpretarse como todo lo que se pueda producir y no se consuma, por lo tanto podrían existir proyectos de autogeneración cuyo destino no sea el autoconsumo, sino la venta de electricidad, misma que además se realizaría fuera de concurso lo que implicaría apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución.

El hecho de que el adicionado último párrafo de la fracción II, del artículo 135 autoriza a la Secretaría del Ramo a modificar el porcentaje del 50% establecido para los casos de plantas de autoabastecimiento cuya capacidad total instalada sea superior a 40 MW, corrobora que pueden existir proyectos de autoabastecimiento cuyo destino fundamental sea comprometer la capacidad de generación para la prestación del servicio público, pues dado los términos en los que está redactada la norma se deja un amplio margen de discrecionalidad a la Secretaría, lo que resulta contrario al concepto de venta de excedentes contenido en los artículos 36 y 36-Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con clara violación al principio de subordinación a la ley.

"El Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y su medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecida en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que, además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica."¹⁴⁴

Además los preceptos combatidos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues estos establecen que la energía eléctrica es área estratégica para la Nación mexicana, y que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público corresponde exclusivamente a la Nación y en ella no se otorgaran concesiones a los particulares.

Las disposiciones contenidas en el Decreto impugnado contravienen también el principio de reserva de ley establecido en el artículo 134, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues mediante su expedición el Presidente de la República determinó que el procedimiento de licitación pública no es el medio idóneo para que la CFE celebre contratos sobre la adquisición de los excedentes de energía eléctrica de la generada por los permisionarios, ya que autoriza en el artículo 126 del RLSPEE reformado, este tipo de adquisiciones sin que medie convocatoria (licitación pública).¹⁴⁵

¹⁴⁴ Controversia Constitucional 22/2001. p.70.

¹⁴⁵ Este argumento es del voto concurrente que formularon los Ministros Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios y Juan. N. Silva Meza, en la sentencia pronunciada en la Controversia Constitucional 22/2001.p.116

Siendo que, corresponde al Congreso de la Unión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción X y 134, párrafo tercero, constitucionales, determinar en qué casos para la celebración de contratos sobre las mencionadas adquisiciones, la licitación pública no es el medio idóneo para elegir a los permisionarios que vendan la energía eléctrica requerida y precisar las bases, procedimientos, requisitos y demás elementos, del medio diverso a la licitación pública, como podrían ser la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa.¹⁴⁶

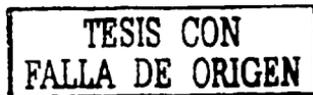
Las anteriores consideraciones fueron suficientes para declarar la inconstitucionalidad del Decreto impugnado y por lo tanto la invalidez de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135 fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial publicado en el D.O.F. el 24 de mayo de 2001.

De esta manera, el Presidente de la República realizó un indebido ejercicio de su facultad reglamentaria, consagrada en el artículo 89, fracción I, constitucional al trastocar los principios de reserva de ley y de subordinación a la misma, al haberse extralimitado en el ejercicio de su facultad reglamentaria y con ello haber invadido la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, "a quien corresponde legislar lo relativo a los procedimientos de adquisición de energía eléctrica de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, y 134 constitucionales"¹⁴⁷ y no respetar la división de poderes (funciones), consagrada en el artículo 49 del ordenamiento fundamental.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁴⁶ Argumento del voto concurrente en la Controversia Constitucional 22/2001. p. 117.

¹⁴⁷ Argumento del voto concurrente en la Controversia Constitucional 22/2001. p. 118.

CAPITULO 3**ORGANISMOS, INSTITUTOS Y PROGRAMAS
EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

En el capítulo que antecede, se señaló que el marco jurídico del sector energético, se divide en tres subsectores: petróleo, *electricidad* y energía nuclear. Para efectos de esta investigación, solo se desarrolló la regulación constitucional, legal y reglamentaria del subsector electricidad.

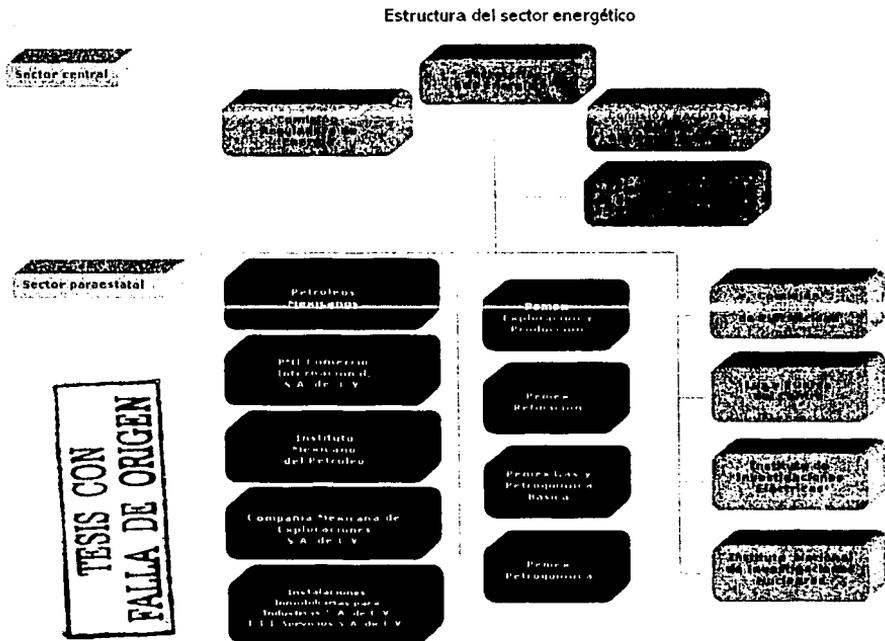
Sin embargo, para cumplir con nuestro objetivo de analizar el tratamiento jurídico que se le da a la prestación del servicio publico de energía eléctrica en México es necesario conocer con mayor detalle la estructura administrativa del sector energético, y en especial del subsector electricidad. (Ver figura 3.1)

3.1. Secretaría de Energía (SE).

Su antecedente mas cercano se remonta a la expedición de la LOAPF, en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y creó a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), que se encargó de la posesión, vigilancia, conservación o administración de los bienes de propiedad originaria de la Nación, mismos que constituyen recursos naturales no renovables.

Posteriormente, y debido a las reformas y adiciones que se hicieron a la LOAPF, el 29 de diciembre de 1982, la SEPAFIN se transformó en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).

FIGURA 3.1



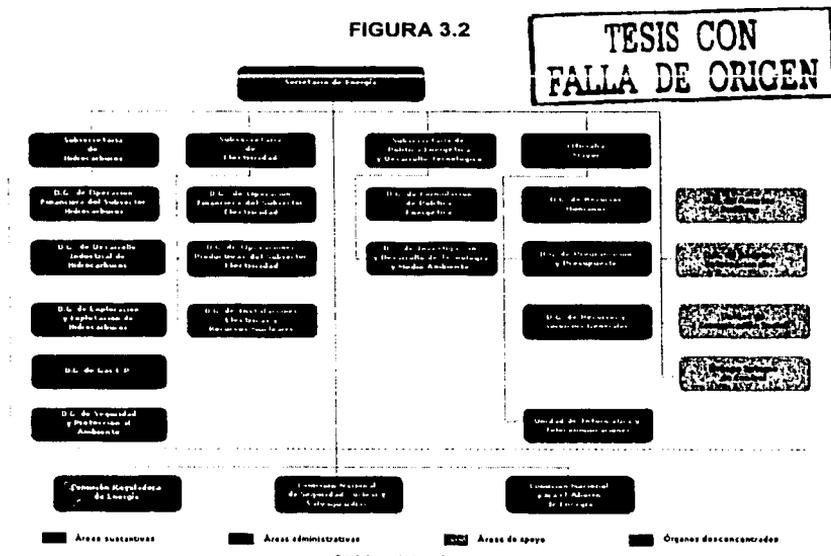
Fuente: <http://200.23.166.141/wb/distribuidor.jsp?seccion=651>, consultada el 2 de enero de 2003 a las 14:30 hrs.

Con lo anterior se buscaba lograr un mayor grado de especialización en el área de energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica. La nueva SEMIP, transfirió a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial las funciones relacionadas con el fomento industrial.

El 28 de diciembre de 1994, como resultado de una nueva reforma a la LOAPF, la SEMIP se transforma en Secretaría de Energía (SE).

Desde 1997, la SE ha sido objeto de un proceso de reestructuración que buscó principalmente la especialización de la Secretaría en los subsectores de: hidrocarburos, electricidad y nuclear, sin perder de vista el importante papel de la formulación de la política energética nacional.

Así, la SE dispone desde el 14 de junio del 2001, fecha en que se publica el Reglamento Interior vigente, de tres subsecretarías de estado y una oficialía mayor, con sus direcciones generales correspondientes. (Ver Figura 3.2)



Fuente: <http://200.23.168.141/fwb/distribuidor.jsp?seccion=42>, consultada el 2 de enero de 2003 a las 16:00 hrs

En atención al texto constitucional, la LOAPF deposita en la SE, dependencia de la administración pública centralizada, entre otras funciones, la conducción de la

política energética del país y el ejercicio de los derechos de la Nación en materia 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 de servicio público.

En su labor, la SE promueve la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de la electricidad, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables¹⁴⁸ y, en su carácter de coordinadora del sector energético, conduce la actividad de las entidades paraestatales, cuyo objeto este relacionado con la generación de energía eléctrica, en las que preside sus consejos de administración y establece, junto con las entidades y la SHCP el proyecto de presupuesto que se presenta al Congreso de la Unión.

Asimismo, participa en la definición de la política de tarifas que son finalmente aprobadas por la SHCP. En el cumplimiento de su responsabilidad, la SE coordina el esfuerzo de órganos desconcentrados y entidades paraestatales, a través de una planeación energética a mediano y largo plazo; fija las directrices económicas y sociales, y expide normas oficiales mexicanas que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la SE cuenta con las unidades administrativas siguientes:¹⁴⁹

I.- Secretario del Despacho

- a) Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- b) Dirección General de Asuntos Internacionales, y
- c) Unidad de Comunicación Social.

II.- Subsecretario de Electricidad

- a) Dirección General de Operación Financiera del Subsector Electricidad;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁴⁸ La *Unidad de Promoción de Inversiones de la Secretaría de Energía* (UPI) creada en 1996, es la encargada de fomentar la participación privada de nacionales o extranjeros en al ejecución de proyectos en el sector de la energía.

¹⁴⁹ *Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (RISE)*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001 y sus reformas. Ver artículo 3.

- b) Dirección General de Operaciones Productivas del Subsector Electricidad, y
- c) Dirección General de Instalaciones Eléctricas y Recursos Nucleares.

III.- Subsecretario de Hidrocarburos

- a) Dirección General de Operación Financiera del Subsector Hidrocarburos;
- b) Dirección General de Desarrollo Industrial de Hidrocarburos;
- c) Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos;
- d) Dirección General de Gas L.P., y
- e) Dirección General de Seguridad y Protección al Ambiente.

IV.- Subsecretario de Política Energética y Desarrollo Tecnológico

- a) Dirección General de Formulación de Política Energética, y
- b) Dirección General de Investigación y Desarrollo de Tecnología y Medio Ambiente.

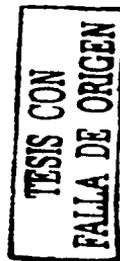
V.- Oficial Mayor

- a) Dirección General de Recursos Humanos;
- b) Dirección General de Programación y Presupuesto;
- c) Dirección General de Recursos y Servicios Generales, y
- d) Unidad de Informática y Telecomunicaciones.

VI.- Órganos Administrativos Desconcentrados

- a) Comisión Reguladora de Energía;
- b) Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, y
- c) Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

Asimismo, la Secretaría cuenta con un Órgano Interno de Control.



Corresponde al **Secretario**, la representación de la SE, el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la misma. Asimismo, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, puede delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, pero tiene ciertas atribuciones no delegables tales como: desarrollar, dirigir y controlar la conducción de la política energética del país; dictar las políticas

de importación y exportación en materia de energéticos y celebrar convenios en el ámbito de su competencia, entre otras.

Los **Subsecretarios y el Oficial Mayor** tienen dentro del ámbito de su competencia, las atribuciones genéricas siguientes: coordinar a los órganos administrativos desconcentrados que les son asignados por el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía o por el Secretario; definir e integrar las propuestas de programa y de presupuesto de las unidades administrativas de la Secretaría; representar a la Secretaría en cualquier acto que el titular de la Dependencia determine, etc.

De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, las entidades paraestatales coordinadas se agruparán en los subsectores siguientes:

I.- Subsector Electricidad:

- a) Comisión Federal de Electricidad, y
- b) Luz y Fuerza del Centro.

II.- Subsector Hidrocarburos:

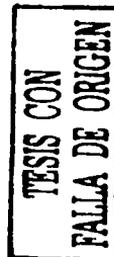
- a) Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, así como empresas filiales.

III.- Subsector Tecnología Energética:

- a) Instituto Nacional de Investigaciones Eléctricas;
- b) Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, y
- c) Instituto Mexicano del Petróleo.

3.2. Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Su origen se encuentra en el Anexo 602.3 (3) del TLCAN y en el artículo tercero transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica publicado en el D.O.F. el 23 de



diciembre de 1992, el cual dispone que, para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la SEMIP en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de una Comisión Reguladora, *como órgano desconcentrado* de la citada dependencia, con facultades específicas para resolver las distintas cuestiones que origine la aplicación de la citada ley o la de otros ordenamientos relacionados con los aspectos energéticos de todo el territorio nacional.

Al crearse dicho órgano se establecerá su estructura, organización y funciones, así como la participación de otras dependencias, para el adecuado cumplimiento de sus fines.

De esta manera por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el D.O.F. el 4 de octubre de 1993 se creó la CRE como un *órgano administrativo desconcentrado de la entonces SEMIP ahora SE*, encargado de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 Constitucional en materia de energía eléctrica.¹⁵⁰

Algunas de las *atribuciones* que le otorgaba el decreto de creación a la CRE eran:

- Realizar las actividades que le señale la SEMIP en materia de regulación de energía eléctrica;
- Actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la SEMIP en materia de energía eléctrica;
- Opinar sobre el programa sectorial de energía eléctrica y sobre el otorgamiento de permisos para autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción y generación para exportación e importación de energía eléctrica;¹⁵¹

¹⁵⁰ Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993. Artículo Primero y Segundo.

¹⁵¹ Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía. Artículo Tercero.

De las facultades anteriores, se deduce que la CRE solo actuaba como órgano de consulta de la SEMIP, sin tener facultades resolutorias, ni atribuciones regulatorias propias.

Posteriormente, la Ley de la CRE, publicada en el D.O.F. el 31 de octubre de 1995, transformó a la CRE de un órgano puramente consultivo en materia de electricidad a un órgano desconcentrado, dotado con autonomía técnica, operativa y autoridad resolutoria encargado de la regulación de las industrias eléctrica, de gas natural y de gas LP.

Asimismo, dicho ordenamiento amplió las facultades de la Comisión y concentró en ella atribuciones que antes se encontraban dispersas en otras dependencias.

En tal virtud, ahora la CRE no solo tiene competencia en materia de energía eléctrica, sino también en la industria petrolera nacional, toda vez que la industria eléctrica utiliza como materia prima los recursos naturales y refinados que extraen y producen los organismos subsidiarios de PEMEX.

De esta manera la CRE se convierte en un organismo análogo al "FERC del gobierno federal de EUA (Federal Energy Regulatory Comisión), el cual se encuentra dentro del Departamento de Energía de EUA, es una agencia independiente cuya competencia a nivel federal abarca lo relativo a la industria eléctrica y al suministro interestatal de gas natural y petróleo".¹⁵²

Las *actividades* sujetas a regulación por la Comisión en materia de energía eléctrica son:

- El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- La generación, exportación e importación de energía que realicen los particulares;
- La adquisición de energía eléctrica para el servicio público;

¹⁵² El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas). Tomo 1. Op. Cit. p. 238.

- Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía entre entidades que tienen a su cargo el servicio público, y entre éstas y los particulares; etc.¹⁵³

Entre sus *atribuciones* en materia de energía eléctrica destacan:

- Participar en la determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;
- Aprobar los criterios y las bases para determinar el monto de las aportaciones de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas para el suministro de energía eléctrica;
- Verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquélla que resulte de menor costo y ofrezca, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional;
- Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público y por los servicios de conducción, transformación y entrega;
- Opinar sobre la formulación y seguimiento del programa sectorial de energía; sobre las necesidades de crecimiento del sistema eléctrico nacional; sobre la conveniencia de que la CFE ejecute los proyectos o que los particulares sean convocados para suministrar la energía eléctrica y, en su caso, sobre los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación;
- El otorgamiento y revocación de permisos para la realización de las actividades reguladas;¹⁵⁴
- Aprobar modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas,¹⁵⁵

¹⁵³ LCRE. Ver Artículo 2.

¹⁵⁴ Durante el 2001, la CRE otorgó 22 permisos de generación, importación y exportación de energía eléctrica de los cuales 11 fueron de autoabastecimiento, 3 de cogeneración, 3 de producción independiente, 3 de exportación y 2 de importación. Estos permisos representan en su conjunto una capacidad de 4,136 MW y una inversión superior a los 2,000 millones de dólares. (Fuente: *Informe Anual 2001*, CRE, México, julio de 2002.

- Expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas;
- Proponer a la SE actualizaciones al marco jurídico del sector de energía, relativas a las actividades reguladas;
- Llevar un registro declarativo y con fines de publicidad, sobre las actividades reguladas;
- Actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas, y
- La inspección, vigilancia e imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones en materia de regulación.¹⁵⁶

La CRE debe contribuir a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentar una sana competencia, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

La Comisión, se ha propuesto promover el desarrollo eficiente de la energía eléctrica en beneficio de los usuarios. Para llevar a cabo este objetivo, la Comisión regula los monopolios natural y legal en la industria eléctrica en México. La actividad reguladora de la CRE debe conducirse de manera transparente, imparcial y uniforme, con base en normas claras y estables.

Los principales instrumentos de regulación que la Ley brinda a la CRE son: otorgar permisos, autorizar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general,

¹⁵⁵ Vgr. Modelo de contrato de adhesión para interconexión (celebrado entre CFE y permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración que requieran utilizar la infraestructura de transmisión y distribución de la CFE); Convenio de compra-venta de excedentes de energía eléctrica; Convenio de servicios de transmisión, Convenio de energía de respaldo, etc.

¹⁵⁶ LCRE. Artículo 3.

las cuales pueden ser expedidas mediante el procedimiento de consulta pública¹⁵⁷, dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones, entre otros.

La CRE ha desarrollado cinco principios básicos de operación que distinguen su actividad reguladora:

Claridad.- La Comisión establece reglas sencillas y precisas para las actividades reguladas.

Estabilidad.- Las reglas son acordes con la visión de largo plazo de la industria para promover las inversiones requeridas.

Transparencia.- Las decisiones se toman mediante un cuerpo de comisionados, que deliberan en forma colegiada y sus resoluciones se inscriben en un registro público.

Equidad.- La aplicación de la Ley no distingue entre operadores públicos y privados, las disposiciones son de aplicación general y se aplican criterios de análisis uniformes de manera consistente y predecible.

Autonomía.- Las decisiones de la Comisión se toman de acuerdo a los objetivos y visión de largo plazo establecidos en las disposiciones legales aplicables, independientemente de condiciones políticas.¹⁵⁸

A partir de estas bases, la CRE ha desarrollado la estructura organizacional y los sistemas operativos con que se lleva a cabo la actividad reguladora. Esta integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Los comisionados deliberan en forma colegiada y deciden los asuntos por mayoría de votos, teniendo

¹⁵⁷ El resultado de estos procesos de consulta es que la CRE ha desarrollado instrumentos regulatorios balanceados que cuentan con el consenso de todos los participantes del sector público y privado.

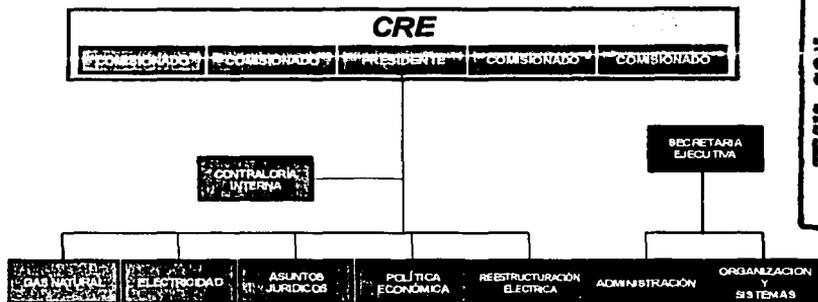
¹⁵⁸ Página electrónica de la Comisión Reguladora de Energía, México, <http://www.cre.gob.mx/cre/mision/html>. Fecha de consulta el 25 de enero de 2003, 16:15 hrs.

su Presidente voto de calidad. Las resoluciones de la Comisión se inscriben en un registro público.

Los comisionados son designados por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Energía. La duración de su encargo es de 5 años renovables.

La Comisión cuenta con siete áreas; la Secretaría Ejecutiva, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Electricidad, la Dirección General de Gas Natural, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Política Económica y la Unidad de Reestructuración Eléctrica. (Ver figura 3.3).

FIGURA 3.3



Fuente: <http://www.cre.gob.mx/cre/estructura/html>. Fecha de consulta el 25 de enero de 2003, 16:15 hrs.

La **Secretaría Ejecutiva** coordina operativa y administrativamente las labores de la Comisión, se apoya en la Dirección General de Administración y en la Dirección General de Organización y Sistemas para supervisar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los servicios generales.

Las **áreas sustantivas** son las **Direcciones Generales de Electricidad** y de Gas Natural tienen a su cargo el análisis y evaluación de las solicitudes de permiso y de otros proyectos vinculados al ámbito de su competencia. Además, participan en el diseño y expedición de nuevas disposiciones que buscan contribuir al desarrollo

eficiente y competitivo de esas industrias y verifican el cumplimiento de la regulación por parte de los permisionarios.

Las **áreas de apoyo** o soporte son la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Política Económica y la Unidad de Reestructuración Eléctrica. La primera brinda soporte legal a las actividades de regulación y vigila la correcta aplicación de los procedimientos establecidos en el marco jurídico. A su vez, la Unidad de Política Económica formula las estrategias y políticas de regulación para el sector energético congruentes con los objetivos de la política energética desarrollada por la SE.

La Unidad de Reestructuración Eléctrica (URE) fue creada en enero de 2000 con objeto de dotar a la CRE de los recursos técnicos y humanos necesarios para desarrollar los trabajos correspondientes al proceso de reestructuración y modernización del sector eléctrico. A partir de entonces, la URE se ha encargado de desarrollar el marco regulatorio e institucional que se requerirá para el funcionamiento de un mercado eléctrico abierto y competitivo.

3.3. Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE).

La CONAE fue creada por Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. el 28 de septiembre de 1989, como un *órgano técnico de consulta* en materia de ahorro de energía. Posteriormente, se consideró conveniente dotar a la Comisión con facultades de decisión y ejecución, que le permitieran actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad. En tal virtud, por Decreto Presidencial publicado en el D.O.F. el 20 de septiembre de 1999 se constituyó a la Comisión como *órgano desconcentrado de la SE, con autonomía técnica y operativa*.

Es un órgano técnico de consulta de las dependencias y entidades de la administración pública federal y, cuando así lo soliciten, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y los particulares, en materia de ahorro y uso eficiente de energía. También participa en el aprovechamiento de energías

renovables. Sus funciones se pueden agrupar en tres rubros: promoción, normalización y asistencia técnica.

Su *misión* es diseñar, promover y fomentar lineamientos y acciones en materia de ahorro y uso eficiente de energía y aprovechamiento de energías renovables en el país; brindar asistencia técnica en la materia a los sectores público, privado y social; así como concertar la implantación de las normas de eficiencia energética.

Su misión la cumple a través de las siguientes *funciones*:

- Expedir disposiciones administrativas en materia de ahorro y uso eficiente y racional de energía;
- Fomentar la eficiencia en el uso de energía mediante acciones coordinadas con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de los Estados y municipios y, a través de acciones concertadas, con los sectores social y privado;
- Preparar los programas nacionales en materia de ahorro, uso eficiente de energía y aprovechamiento de energías renovables;
- Formular y proponer los programas de operación, inversión y financiamiento que se requieran para cumplir con los objetivos de ahorro y uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de energías renovables;
- Promover y apoyar la investigación científica y tecnológica en materia de ahorro y uso eficiente de energía, y aprovechamiento de energías renovables;
- Promover las actividades tendientes a obtener y financiamiento público y privado para la implementación de acciones para el ahorro y uso eficiente de la energía;
- Promover la fabricación y la utilización de productos, equipos, instrumentos o sistemas para el ahorro y uso eficiente de la energía, y el aprovechamiento de energías renovables;
- Facilitar la participación de empresas especializadas en la realización de las acciones para fomentar la eficiencia en el uso de energía;

- Prestar servicios técnicos, de asesoría y de difusión de la información en materia de ahorro y uso eficiente de energía, y
- Participar en la elaboración de NOM en materia de ahorro y uso eficiente de la energía, y aprovechamiento de energías renovables.¹⁵⁹

En congruencia con los planes y programas nacionales relacionados con la energía, la CONAE ha elaborado su Plan de Trabajo 2001-2006 y dentro de sus programas se encuentra el fomentar el ahorro y uso eficiente de la energía en: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en Estados y Municipios; en los grandes corporativos; pequeñas y medianas empresas y en la población en general.

Asimismo concentrará sus actividades en el fomento y promoción de la cogeneración en nuestro país, *a través de la eliminación de las barreras existentes*; impulsará el desarrollo tecnológico nacional y la adopción de los avances tecnológicos internacionales en materia de aprovechamiento de las energías renovables, y propiciará que en México se cuente con sistemas de transporte energéticamente eficientes, tanto de personas como de bienes.¹⁶⁰

La CONAE esta integrada por un Presidente, un Comité Técnico, un Director General y un Secretario Ejecutivo. (Ver figura 3.4)

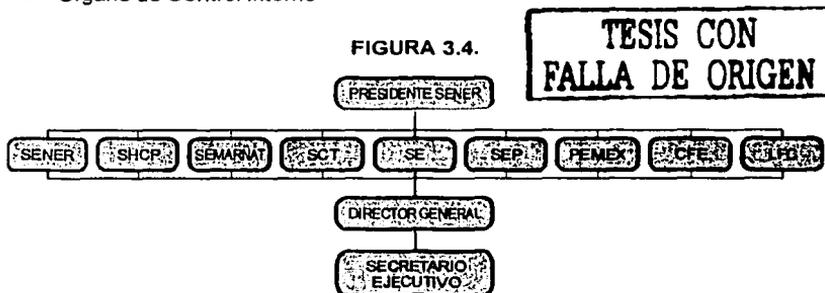
Además de acuerdo con el artículo 2 de su Reglamento Interior contará con la:

- Comité Técnico;
- Dirección General;
- Secretaría Ejecutiva;
- Coordinación de Oferta Eléctrica, Procesos Térmicos y Transporte;
- Coordinación de Normalización y Demanda Eléctrica;
- Dirección de Ahorro de Energía en el Transporte;

¹⁵⁹ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de septiembre de 1999. Ver artículo 3.

¹⁶⁰ <http://www.conae.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=411>, Plan de Trabajo Conae 2001-2006, consultada el 26 de enero de 2003 a las 14:40 hrs.

- Dirección de Asistencia Técnica en Procesos Térmicos;
- Dirección de Energías Renovables y Cogeneración;
- Dirección de Normalización;
- Dirección de Demanda Eléctrica;
- Dirección de Enlace y Programas Regionales;
- Dirección de Administración y Desarrollo de Personal;
- Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Unidades de Enlace para la Eficiencia Energética (U3E), y un
- Órgano de Control Interno¹⁶¹



Fuente: <http://www.conae.gob.mx/wb/distinbuidor.jsp?seccion=446>, Estructura orgánica, consultada el 26 de enero de 2003 a las 15:00 hrs.

El **Secretario de Energía** es quien preside el Comité Técnico de la CONAE.

El **Comité Técnico** está integrado por un representante designado por cada uno de los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; y de Educación Pública, y por tres representantes de la Secretaría de Energía. También forman parte del Comité Técnico a invitación de su Presidente, los representantes designados por los Directores Generales de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.

¹⁶¹ *Reglamento Interior de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (RICONAE)* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2002. Ver artículo 2.

En el Comité las decisiones se toman por mayoría de votos y el Presidente tiene voto de calidad. Algunas de sus atribuciones son aprobar el Reglamento Interior de la CONAE y vigilar su cumplimiento, proponer el programa y presupuesto anual de la Comisión a la SE etc.

El **Director General** es designado por el Secretario de Energía, es el encargado de coordinar los trabajos de la Comisión, publicar el Informe Anual y proponer el nombramiento del Secretario Ejecutivo.

El **Secretario Ejecutivo** tiene las funciones que establezca el Reglamento Interior de la Comisión tales como: Coordinar la planeación, organización y control de las áreas de la Comisión; de las estrategias y acciones para brindar asistencia técnica a los sectores público, privado, etc.¹⁶²

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.4. Comisión Federal de Electricidad (CFE).

La CFE genera el 98% de la electricidad nacional, además de transmitir y distribuir el 91%.¹⁶³ Al 31 de agosto de 2002, la CFE contaba con 40,341 MW de capacidad instalada de generación, 639,505 km de líneas de transmisión, subtransmisión y distribución, y 149,629 MVA de capacidad de transformación.¹⁶⁴

Su origen se da con el decreto publicado en el D.O.F. el 20 de enero de 1934, mediante el cual el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo Federal, entonces encabezado por el Presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, a constituir la CFE, con el propósito principal de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. No obstante, este decreto no se cumplió en virtud de las presiones ejercidas por las concesionarias que operaban en el país.

¹⁶² RICONAE. Ver artículo 9.

¹⁶³ El sector energía en México, (Análisis y prospectiva). Secretaría de Energía, México 2000.p.21.

¹⁶⁴ CFE, Informe de Labores 2002, México 2002. p. 4

Tiempo después el 14 de agosto de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas, en uso de facultades extraordinarias, decreta la creación de la CFE como una dependencia oficial, dotándola de patrimonio y de la responsabilidad de administrarlo. El objetivo perseguido con su creación era el de generar energía para abastecer a un mercado en crecimiento, satisfacer la demanda de los consumidores de bajos ingresos, planear e integrar el servicio eléctrico en México y preparar un esquema que le diera a la Nación el control sobre sus recursos energéticos.

En 1949 el Congreso de la Unión aprueba la Ley por la que se crea a la CFE como organismo público descentralizado.

Entre 1940 y 1950, el gobierno Mexicano, a través de CFE, adquirió un gran número de acciones de las empresas eléctricas privadas, llevando a cabo un programa de inversiones que buscaba acrecentar la capacidad de generación nacional y la cobertura del suministro. Para 1960, la CFE generaba más de la mitad de la electricidad en el país y tenía participación en la mayoría de las compañías de la República.

Posteriormente el 23 de diciembre de 1960 se adicionó el párrafo sexto al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para declarar la exclusividad de la Nación en la prestación del servicio público de energía eléctrica, nacionalizándose esta industria.

Sin embargo, el Gobierno Federal fue respetuoso de los derechos de las empresas concesionarias de dicho servicio, existentes en el país, por lo que comenzó a adquirir de manera gradual la totalidad de las acciones que integraban su capital social. Esta adquisición culminó con el acuerdo de 10 de agosto de 1967, del presidente Gustavo Díaz Ordaz, mediante el cual se ordena la disolución y liquidación de las empresas y sus filiales, cuyo capital social había sido adquirido por la CFE, por lo que se transmitió al patrimonio de este organismo la totalidad de los bienes muebles e

inmuebles, equipo, instalaciones, concesiones y derechos que constitulan el activo de dichas empresas, para de esta manera utilizarlos en el desempeño de las actividades que le fueron encomendadas.

La actual ley del Servicio Público de Energía Eléctrica publicada en el D.O.F. el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas, en su capítulo II (arts. 7 al 15) regula lo referente al organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica y determina que la CFE es *un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio*.

Tiene por *objeto* la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para el servicio público y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables.

Por virtud de la personalidad jurídica, está legitimada para llevar a cabo, a través de sus representantes legales o apoderados, todos los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de su objeto y asumir obligaciones con cargo a su patrimonio.

Su *patrimonio* esta constituido por los derechos, bienes muebles e inmuebles que utiliza en la prestación del servicio público de energía eléctrica; los ingresos provenientes de la venta y prestación de servicios científicos y tecnológicos; las aportaciones del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, Ayuntamientos y beneficiarios del servicio público para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes.¹⁶⁵

¹⁶⁵ LSPEE. Ver artículo 13.

Tienen como *misión*:

- Asegurar, dentro de un marco de competencia y actualizado tecnológicamente, el servicio de energía eléctrica, en condiciones de cantidad, calidad y precio, con la adecuada diversificación de fuentes de energía.
- Optimizar la utilización de su infraestructura física, comercial y de recursos humanos.
- Proporcionar una atención de excelencia a sus clientes.
- Proteger el medio ambiente, promover el desarrollo social y respetar los valores de las poblaciones donde se ubican las obras de electrificación.¹⁶⁶

Su *visión* es:

Una empresa de clase mundial que participe competitivamente en la satisfacción de la demanda de energía eléctrica nacional e internacional, que optimiza el uso de su infraestructura física y comercial, a la vanguardia de la tecnología, rentable, con imagen de excelencia, industria limpia y recursos humanos altamente calificados.¹⁶⁷

Sus *objetivos* son:

- Mantenerse como la más importante empresa de energía eléctrica nacional.
- Operar sobre las bases de indicadores internacionales en materia de productividad, competitividad y tecnología.
- Ser reconocida por los usuarios como una empresa de excelencia que se preocupa por el medio ambiente, y está orientada al servicio al cliente.
- Promover la alta calificación y desarrollo profesional de sus trabajadores y directivos.¹⁶⁸

Su misión, visión y objetivos los cumple a través de las siguientes *funciones*:

- Exportar e importar energía eléctrica para la prestación del servicio público de energía eléctrica;

¹⁶⁶ CFE, *Informe Anual 2001*, México 2002.p.2.

¹⁶⁷ CFE, *Informe Anual 2001*, Op. Cit. p.2.

¹⁶⁸ Idem.

- Formular y proponer al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio;
- Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;
- Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;
- Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio, y
- Las demás que le fije la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus reglamentos.¹⁶⁹

Para el despacho de los asuntos de su competencia, la CFE cuenta con los órganos superiores y unidades administrativas siguientes:¹⁷⁰

A. Órganos Superiores:

- I. Junta de Gobierno, y
- II. Consejo de Vigilancia.

B. Unidades Administrativas: (Ver Figura 3.5)

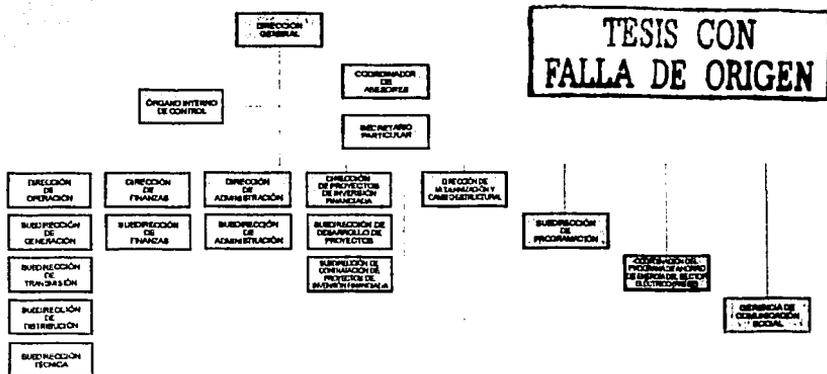
- I. Dirección General;
- II. Dirección de Operación;
- III. Dirección de Proyectos de Inversión Financiada;
- IV. Dirección de Administración;
- V. Dirección de Finanzas;
- VI. Dirección de Modernización y Cambio Estructural;
- VII. Subdirección de Programación;
- VIII. Subdirección de Distribución;
- IX. Subdirección de Generación;

¹⁶⁹ LSPEE. Ver artículo 9.

¹⁷⁰ Estatuto Orgánico de la CFE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 2000 y sus reformas. Ver artículo 3.

- X. Subdirección Técnica;
 - XI. Subdirección de Transmisión;
 - XII. Subdirección de Energéticos y Seguridad;
 - XIII. Subdirección del Centro Nacional de Control de Energía;
 - XIV. Subdirección de Proyectos y Construcción;
 - XV. Subdirección de Contratación de Proyectos de Inversión Financiada;
 - XVI. Subdirección de Desarrollo de Proyectos;
 - XVII. Subdirección de Administración;
 - XVIII. Subdirección de Finanzas;
 - XIX. Subdirección de Operación Financiera
 - XX. Subdirección de Control Financiero
 - XXI. Coordinación del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico;
 - XXII. Coordinación de Generación Hidroeléctrica;
 - XXIII. Coordinación de Generación Termoeléctrica;
 - XXIV. Coordinación de Energéticos;
 - XXV. Coordinación de Seguridad Fiscal e Industrial;
 - XXVI. Coordinación de Transmisión;
 - XXVII. Coordinación de Protecciones, Comunicación y Control;
 - XXVIII. Coordinación del Sistema Eléctrico Nacional;
 - XXIX. Coordinación de Distribución;
 - XXX. Coordinación Comercial;
 - XXXI. Coordinación de Programación y Análisis Administrativo;
 - XXXII. Coordinación de Administración;
 - XXXIII. Coordinación de Asuntos Jurídicos;
 - XXXIV. Coordinación de Proyectos Especiales y Racionalización de Activos;
 - XXXV. Coordinación de Proyectos Hidroeléctricos;
 - XXXVI. Coordinación de Proyectos Termoeléctricos;
 - XXXVII. Coordinación de Proyectos de Transmisión y Transformación;
 - XXXVIII. Gerencias de Oficinas Nacionales y Unidades de Mando, y
 - XXXIX. Áreas Administrativas Regionales
- Cuenta además con un órgano de control interno.

FIGURA 3.5



20 mayo 2003 15:00

http://www.cfe.gob.mx/www2/que-es/programas.asp?seccion=que-es/fe&seccion_id=2269&seccion_numero=Organizacion

La CFE se encuentra regida por la **Junta de Gobierno**, integrada por los Secretarios de Energía, quién la preside; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, también forman parte de la Junta de Gobierno el director general de PEMEX y tres representantes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.¹⁷¹

Sus atribuciones de acuerdo a la LSPEE y al Estatuto Orgánico son: aprobar los programas y presupuestos de la Comisión; su Reglamento Interior; los proyectos y modificaciones a la estructura funcional de la CFE; designar a propuesta del Director General a los directores o gerentes; aprobar las propuestas de reestructuración tarifaria, etc.

¹⁷¹ Estatuto Orgánico de la CFE. Artículo 4.

La vigilancia del organismo está encomendada a un **Consejo de Vigilancia** integrado por un Comisario Público Propietario y un suplente, designados por la SFP,¹⁷² que tiene amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de la entidad.

El **Director General** es designado por el Presidente de la República y tiene a su cargo la representación y administración del organismo. Entre sus principales facultades y obligaciones destacan: las de apoderado para actos de administración; pleitos y cobranzas y actos de dominio en los términos que apruebe la Junta de Gobierno; ejecutar las resoluciones de la Junta, etc.

Las direcciones de **Operación, Inversión Financiada y de Modernización y Cambio Estructural**, tienen como fin respectivamente:

1. Determinar las políticas, planes y programas en materia de generación, transmisión, transformación, control, distribución y comercialización de la energía eléctrica, así como los aspectos técnicos, de calidad, diseño y operación de sistemas informáticos.
2. Promover la inversión privada en proyectos de infraestructura eléctrica para el corto, mediano y largo plazos, y
3. Proponer los lineamientos y acciones para la división de las áreas de generación, transmisión, transformación, control y distribución de la CFE.¹⁷³

El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), tiene a su cargo el despacho de la energía eléctrica, su función consiste en controlar y dirigir los flujos de energía eléctrica entre las centrales de generación y los centros de consumo.¹⁷⁴

¹⁷² *Estatuto Orgánico de la CFE. Artículo 7.*

¹⁷³ *Estatuto Orgánico de la CFE. Ver 10, 11 y 14.*

¹⁷⁴ *El sector energía en México, (Análisis y prospectiva). Op. Cit. p.21.*

Las demás coordinaciones, gerencias y áreas descentralizadas geográficamente en toda la extensión del territorio nacional, permiten a la CFE responder con prontitud y eficacia a las necesidades de los usuarios.

Finalmente del análisis realizado de la misión, visión, objetivos y estructura expuestas se aprecia de manera clara los efectos de la globalización de la que México es parte, y la influencia del capítulo XV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte referente a la política en materia de competencias, monopolios y empresas de Estado.

3.5. Luz y Fuerza del Centro (LFC).

Se creó por Decreto Presidencial publicado en el D.O.F. el 9 de febrero de 1994. Su objeto es la prestación del servicio público de energía eléctrica, principalmente en materia de distribución, en la región central del país, que abarca el Distrito Federal y parte de los Estados de México, Morelos, Puebla e Hidalgo. Cabe señalar que a la fecha, LFC adquiere de la CFE un porcentaje muy importante de la energía que suministra al Valle de México y estados circunvecinos.

Tiene su origen en 1960, cuando el gobierno federal ordenó la nacionalización de la industria eléctrica, no a través de la expropiación, sino mediante la compra de acciones de las empresas privadas que eran principalmente extranjeras. Es así que la CFE, fue adquiriendo las acciones representativas del capital social de las empresas, entre las que se encontraban la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. y sus asociadas, que eran propiedad de The Mexican Light and Power Company, Ltd.

Con la publicación de la LSPEE en 1975, quedaron sin efecto las concesiones otorgadas a diversas empresas para la prestación del servicio público de energía eléctrica, y se dispuso que debían entrar en disolución y liquidación, pero continuar prestando el servicio público hasta la conclusión de la liquidación.

El 27 de diciembre de 1989 se publicó en el D.O.F., un decreto del Congreso del Unión por el cual se reforma al artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y se establece que las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas.

Asimismo, establece que concluida la liquidación de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que ha venido proporcionando dichas Compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

En cumplimiento a la disposición anterior el 9 de febrero de 1994 se crea por decreto presidencial el *organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, con personalidad jurídica y patrimonio propio.*

Cabe señalar que en los considerandos del decreto por el cual se creó este organismo se señala que la presentación del servicio público de energía eléctrica, es uno de los más importantes instrumentos con que cuenta nuestro país para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social que se ha trazado, es considerada por el Estado Mexicano como una de las actividades estratégicas que deben mantenerse bajo el dominio de la Nación, de ahí la importancia de fortalecer esta industria, a través de una mejor administración de sus recursos para hacerla más eficiente, competitiva, pero sin privatizarla.

Es principalmente una empresa distribuidora de energía, debido a que, aunque cuenta al mes de diciembre de 2002 con una capacidad instalada de 834 MW¹⁷⁵ en plantas generadoras, la energía producida no es suficiente para cubrir la demanda de la zona, por lo que es necesario adquirir a la CFE aproximadamente el 95% de la energía que se distribuye y comercializa.

Su *patrimonio* se integra de los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera; los ingresos provenientes de la prestación del servicio a su cargo, las aportaciones del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las ya existentes.

Su *objeto* es generar, transmitir, transformar, distribuir y comercializar energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en su área de atención en la zona central del país, comprendida por el Distrito Federal, y parcialmente por los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Michoacán; así como ejercer las funciones que determinen la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus Reglamentos, con base en las políticas y prioridades que derivan del Plan Nacional de Desarrollo y que se establece en el programa sectorial de la Dependencia Coordinadora del Sector Energético y que asume la Junta de Gobierno del Organismo.¹⁷⁶

Su *misión* es proporcionar el servicio público de energía eléctrica en la zona central del país, en condiciones adecuadas de cantidad, calidad, oportunidad, precio y con una cultura laboral orientada a la atención al cliente, promoviendo el desarrollo

¹⁷⁵ De los cuales 236 MW son de Hidroeléctricas, 224 MW corresponden a una Central Termoeléctrica y 374 MW son del tipo Turbogas. Fuente: <http://www.lfc.gob.mx/>, "Capacidad", consultada el 23 de febrero de 2003 a las 16:26 hrs.

¹⁷⁶ *Estatuto Orgánico de Luz y Fuerza del Centro*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 2000 y sus reformas. Ver artículo 1.

técnico, económico y social de sus trabajadores, así como respetando los valores de la sociedad, en un contexto de protección y mejoramiento al medio ambiente.¹⁷⁷

Sus *objetivos* son:

- Dar confiabilidad al Sistema Eléctrico.
- Satisfacer la demanda de energía eléctrica en su área de influencia.
- Mejorar la situación financiera de la empresa.
- Conformar una organización eficiente, competitiva y de calidad, administrada con modernos criterios empresariales.
- Crear una nueva cultura laboral que promueva el compromiso con el trabajo, un alto sentido de responsabilidad social y el desarrollo profesional y personal.
- Contribuir al mejoramiento ambiental y promover el bienestar social en el marco de un desarrollo sustentable.
- Aplicar el desarrollo tecnológico y políticas de ahorro de energía.¹⁷⁸

Para la atención de los asuntos que competen a LFC contará con: (Ver figura 3.6)

- I. Junta de Gobierno;
- II. Consejo de Vigilancia
- III. Dirección General;
- IV. Unidad de Relaciones Institucionales y Comunicación Social;
- V. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- VI. Contraloría Interna;
- VII. Subdirección de Finanzas;
- VIII. Subdirección de Recursos Humanos;
- IX. Subdirección de Planeación Estratégica;
- X. Subdirección de Producción;
- XI. Subdirección de Distribución y Comercialización;

¹⁷⁷ Ver página de LFC <http://www.lfc.gob.mx/>, "Misión", consultada el 23 de febrero de 2003 a las 16:26 hrs.

¹⁷⁸ Ver página de LFC <http://www.lfc.gob.mx/>, "Misión", consultada el 23 de febrero de 2003, hora 16:26 hrs.

- XII. Subdirección de Abastecimiento y Transportes;
- XIII. Subdirección de Construcción;
- XIV. Subdirección de Servicios Técnicos, y
- XV. Subdirección de Fábricas y Talleres.¹⁷⁹

La **Junta de Gobierno** está integrada por el **Secretario de Energía**, quien la presidirá, y por los representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Economía; del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, por el **Director General de la CFE**, y tres representantes del **Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana**.¹⁸⁰

De acuerdo al artículo 5 del Estatuto Orgánico de LFC, la **Junta de Gobierno** es el órgano máximo de administración de la entidad, quien fijará las políticas administrativas y de organización que le permitan alcanzar una gestión eficiente, productiva, rentable y autosuficiente, acordes con las necesidades de los usuarios, en su ámbito de influencia.

El **órgano de Vigilancia** estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, que al efecto designe la SFP, quienes tendrán a su cargo la evaluación del desempeño general y por funciones de la entidad.

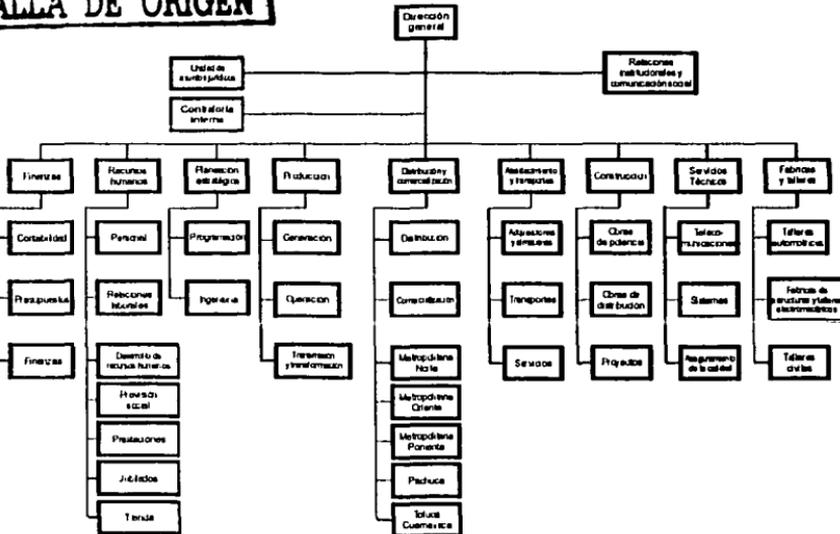
La representación legal del organismo está a cargo del **Director General**, quien es nombrado y removido por el Presidente de la República algunas de sus facultades son: autorizar los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos así como los presupuestos; presentar a la Junta el informe de actividades; nombrar al personal de confianza, entre otras.

¹⁷⁹ *Estatuto Orgánico de LFC. Ver artículo 3.*

¹⁸⁰ *Estatuto Orgánico de LFC. Ver artículo 6.*

FIGURA 3.6
ESTRUCTURA GENERAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Fuente: *Regulación del Sector Energético*, UNAM y Secretaría de Energía, editado por el instituto de Investigaciones Jurídicas México 1997.p.482

3.6. OTROS ORGANISMOS EN MATERIA DE ENERGÍA.

A continuación se exponen otros organismos cuya actividad principal no es regular la prestación del servicio público de energía eléctrica. Sin embargo, se encargan de aspectos de la administración del servicio público o la empresa pública en materia de energía eléctrica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.6.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Ahora Secretaría de la Función Pública (SFP) según lo dispuesto por el Segundo Transitorio del Artículo Segundo del Decreto por el que se expide y reforma, entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Vigila el ejercicio del gasto público federal que les es asignado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, tal es el caso de la SE, CFE, LFC, etc.

Además, conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones en diversas materias, especialmente en las relativas a adquisiciones, obras públicas, planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, responsabilidades de servidores públicos, etc.

Asimismo autoriza junto con la SHCP las estructuras orgánicas y ocupacionales y las modificaciones de estas, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además del brindarles apoyo y formar parte de sus órganos de control interno.

3.6.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Se encarga de proyectar y coordinar los ingresos y egresos de la administración pública federal, de la deuda pública y en el caso de la energía eléctrica de la aprobación de las tarifas, su ajuste y reestructuración, conforme a lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

La SHCP tiene además las siguientes facultades:

1. Formar parte de los órganos de gobierno y de los comités técnicos de las entidades paraestatales;

2. Emitir lineamientos generales de operación de las entidades paraestatales y supervisar su observancia;
3. Elaborar la política de endeudamiento del sector y autorizar la suscripción de créditos externos;
4. Autorizar las operaciones en que se haga uso del crédito público;
5. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de las entidades;
6. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación, y
7. Establecer el régimen fiscal de las paraestatales, entre otras.¹⁸¹

De esta manera la SHCP y la SFP participan en tres niveles dentro del sector energético. En primer lugar, junto con la SE coordinan la formulación del presupuesto y los programas de las entidades del sector; en segundo término, supervisan la ejecución de proyectos y actividades autorizadas por el Congreso de la Unión; y finalmente, evalúan resultados administrativos a través de informes y de la cuenta pública.

3.6.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Su intervención en materia de energía eléctrica se limita a las quejas que pueden llegar a interponer las personas por:

1. Las expropiaciones que se pueden realizar con motivo del servicio público de energía eléctrica;
2. Por la negativa o inadecuada prestación del servicio público de electricidad, y
3. Por la prestación indebida del servicio público en general.

En el primer caso, hasta la fecha no se han presentado quejas toda vez que la vía más idónea es el juicio de amparo indirecto; por lo que se refiere al segundo caso se

¹⁸¹ *El sector energía en México, (Análisis y prospectiva)*. Op. Cit. p. 18.

presentaron 94 quejas durante el 2002 y finalmente en el tercer caso se presentaron 44 quejas durante el mismo año.¹⁸²

Derivado de lo anterior, la CFE fue señalada como autoridad presuntamente responsable de violación a Derechos Humanos en 68 quejas. Por su parte LFC fue señalada con tal carácter en 5 quejas.¹⁸³

3.6.4. Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO).

Ante ella los usuarios pueden presentar reclamaciones por deficiencias en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

En el 2000 la PROFECO inició el Programa de Mejoramiento de Calidad de Bienes y Servicios (PROMECABISE), que busca hacer mas eficiente la respuesta a las quejas interpuestas por los consumidores, mejorar la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen en México y con ello reducir el número de quejas.

A continuación se muestra un cuadro de las quejas presentadas en PROFECO en contra de la CFE y LFC en 1995 (antes PROMECABISE) y en el 2000 (después del PROMECABISE).

Empresa	Año	Quejas Interpuestas	Quejas Resueltas	Porcentaje
CFE	1995	20,368	14,680	72.07%
	2000	18,892	17,716	93.77%
LFC	1995	1,975	990	50.12%
	2000	3,984	3,476	89.26%

Fuente: <http://www.profeco.gob.mx/new/html/index.htm> "comportamiento comercial" consultada el 12 de marzo de 2003 a las 17: 45 hrs.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁸² Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2002, México 2003, p.30.

¹⁸³ CNDH, Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2002, Op. Cit. pp.33 y 586.

El dato mas reciente que tiene la PROFECO de quejas interpuestas y solucionadas en el periodo comprendido del 1º de enero de 2002 al 28 de febrero de 2003 es el siguiente:

Empresa	Quejas Interpuestas	Quejas resueltas	Porcentaje
CFE	26, 642	18, 554	69.64%
LFC	4, 652	3, 216	69.13%

Fuente: PROFECO, Dirección General de Quejas y Conciliación, "Comportamiento Comercial".

3.7. Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE).

Creado por Decreto presidencial publicado en el D.O.F. el 1º de diciembre de 1975 y modificado mediante Decreto publicado en el D.O.F. el 30 de octubre de 2001 es un *organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter científico y tecnológico.*

Su creación obedece a:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Buscar promover las actividades científicas y tecnológicas como agentes dinámicos del desarrollo nacional.
- Desde el punto de vista económico y social la CFE, 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.
- 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 electricidad de otras fuentes de energía, tales como la nuclear, la solar, la geotérmica, dentro del marco de una política nacional de energéticos.

- Es necesario fomentar la fabricación nacional de 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.¹⁸⁴

Su *patrimonio* se integra de las aportaciones que reciba de la CFE; los derechos sobre bienes muebles e inmuebles que le incorpore la CFE y aquellos que adquiera; los ingresos provenientes de los servicios científicos, tecnológicos y de asesoramiento; las aportaciones del gobierno federal; donaciones y legados y regalías derivadas de sus patentes y licencias.¹⁸⁵

Tiene como *objeto* promover y apoyar la innovación tecnológica en el sector eléctrico, así como de sus proveedores y usuarios, mediante la investigación aplicada, el desarrollo tecnológico y servicios técnicos especializados.

Su objeto lo realiza a través de las siguientes *funciones*:

- Realizar y promover la investigación científica, el desarrollo experimental y la investigación tecnológica con finalidad de resolver los problemas científicos y tecnológicos relacionados con el mejoramiento y el desarrollo de la industria eléctrica y de industrias afines;
- Contribuir a la difusión e implantación de aquellas tecnologías relacionadas con la generación, transmisión, distribución y uso eficiente de energía eléctrica que mejor se adapten al desarrollo económico del país, tanto de la industria eléctrica como de industrias afines;
- Mantener relaciones con institutos similares de otros países y con institutos académicos y de investigación tecnológica en el país;
- Contribuir a la formación de especialistas, maestros, doctores e investigadores en las áreas de su especialidad, e implantación de cursos de especialización y

¹⁸⁴ Decreto por el que se crea el Instituto de Investigaciones Eléctricas, publicado Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1975 y modificado el 30 de octubre de 2001. Ver Considerandos.

¹⁸⁵ Decreto por el que se crea el Instituto de Investigaciones Eléctricas. Ver artículo 7.

actualización de conocimientos en ciencia, tecnología y administración de la industria eléctrica e industrias afines;

- Asesorar a la CFE, LFC, PEMEX, a la industria de manufacturas eléctricas y a las compañías de ingeniería y de servicios de consultoría relacionadas con el subsector electricidad e industrias afines;
- Proponer y promover a la SE, CFE, LFC y a cualquier otro organismo público o privado dedicado a la generación de energía eléctrica programas de investigación aplicada y tecnológica y planes de operación, inversión y financiamiento, a corto, mediano y largo plazos;
- Patentar y licenciar las tecnologías desarrolladas y los resultados de la investigación que obtenga y que resulten procedentes;
- Colaborar con las autoridades competentes en las actividades de promoción de la metrología, el establecimiento de normas de calidad y de certificación, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Metrología y Normalización, y
- Realizar actos conexos con los anteriores y los demás que se fijen en el Estatuto del Instituto.¹⁸⁶

Para el cumplimiento de su objeto y desempeño de las funciones a su cargo, el IIE contará con la siguiente estructura orgánica y Órganos Colegiados: (Ver Figura 3.7)

I. Junta Directiva

II. Dirección Ejecutiva

III. Unidades adscritas a la Dirección Ejecutiva:

División de Energías Alternas,

División de Sistemas de Control,

División de Sistemas Eléctricos,

División de Sistemas Mecánicos,

División de Planeación y Apoyo Técnico Institucional, y

División de Administración y Finanzas.

Gerencia de Asesoría Jurídica.

¹⁸⁶ *Estatuto Orgánico del Instituto de Investigaciones Eléctricas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2003. Ver artículo 3.

Asimismo por un representante de la SE, quien en las ausencias del Presidente actuará como tal, y un representante de las siguientes instituciones: de la SHCP, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), LFC, un representante de la Cámara Nacional de Manufacturas Eléctricas (CANAME), y dos representantes independientes, de reconocida calidad moral, méritos, prestigio y experiencia en la industria o en investigación, quienes serán nombrados por el Secretario de Energía.¹⁸⁸

La Junta es el órgano máximo de administración del IIE, será quien fije las políticas administrativas y de organización que le permitan alcanzar una gestión eficaz y eficiente, acordes con las necesidades de los usuarios, en su ámbito de influencia.¹⁸⁹

La **Dirección Ejecutiva** es el representante legal del propio IIE, será nombrado y removido libremente y designado por la Junta Directiva, a propuesta del Secretario de Energía, tomando en cuenta la opinión del Presidente de la misma. La duración de su cargo será de cuatro años y podrá ser ratificado por otro periodo igual.¹⁹⁰

Algunas de sus atribuciones son: Administrar y representar legalmente al IIE como apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con todas las facultades generales y especiales; otorgar poderes especiales y generales, formular y presentar anualmente el Plan Estratégico Institucional de corto, mediano y largo plazo, etc.

El **Órgano de Vigilancia** está integrado por un Comisario Público Propietario y un suplente, designados por la SFP, quienes tendrán a su cargo las atribuciones que les confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las demás disposiciones aplicables.¹⁹¹

¹⁸⁸ Estatuto Orgánico del IIE. Ver artículo 6.

¹⁸⁹ Estatuto Orgánico del IIE. Ver artículo 5.

¹⁹⁰ Estatuto Orgánico del IIE. Ver artículo 16.

¹⁹¹ Estatuto Orgánico del IIE. Ver artículo 26.

Por lo que se refiere a los **Órganos Colegiados**, el *Directorado* coordina los programas de acción, calidad y mejoramiento administrativo y técnico del IIE para incrementar su eficiencia y coadyuvar a su modernización, el *Comité Técnico Operativo y Externo de Evaluación* es una instancia auxiliar a la Junta Directiva y el *Consejo Consultivo de Investigación y Formación de Recursos Humanos*, tiene por objeto asesorar al Director Ejecutivo del IIE en los programas de investigación científica, desarrollo experimental e investigación tecnológica y formación de recursos humanos, así como promover la coordinación en estos campos entre el IIE, las instituciones del sector educativo y de investigación del país, la industria nacional de manufactura, las compañías de ingeniería y de servicio de consultoría.

3.8. Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (PAESE).

Con el fin de apoyar a la CONAE, en ese mismo año (1989) en la CFE se creó el PAESE con el objeto de promover, tanto en el ámbito interno del Sector como en el de los usuarios del servicio, una cultura de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica. El PAESE abarca acciones para generar, transmitir y distribuir la energía eléctrica con los mínimos costos y consumos de energía; para optimizar el uso de la energía eléctrica en la producción de bienes y servicios, así como su aprovechamiento para usos finales.

De acuerdo al artículo 27 del Estatuto Orgánico de la CFE corresponde a la Coordinación del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico las siguientes funciones:

- I. Concertar, con otras instituciones, la promoción y ejecución de acciones en materia de ahorro de energía, y
- II. Procurar los recursos financieros para apoyar la realización de acciones y programas en este ámbito.

3.9. Fideicomiso para al Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE).

Creado en el año de 1990 a iniciativa de la CFE, es un fideicomiso privado que apoya al PAESE, se integra con aportaciones de la CFE, del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y de los proveedores del sector eléctrico.

Entre las acciones emprendidas por el PAESE y el FIDE, destacan las siguientes:

- Aislamiento térmico de viviendas;
- Programa de interrupción de carga de aire acondicionado (IDEAA);
- Sustitución de lámparas incandescentes por lámparas fluorescentes compactas, y
- Acciones de orientación a los clientes tales como:
 - a) Diagnósticos energéticos en la industria;
 - b) Proyectos piloto de ahorro de energía en industrias, comercios, hoteles, oficinas públicas, escuelas, etc;
 - c) Folletos de orientación sobre el ahorro de la energía;
 - d) Programas de reducción de perdidas eléctricas;
 - e) Fomento a la cogeneración y al autoabastecimiento, y
 - f) Participación en proyectos de modificación a las normas para la fabricación de equipos y aparatos eléctricos de alta eficiencia.

Además se implantó el *Sello FIDE*, el cual avala la calidad y el bajo consumo de energía de los artículos que ampara. En el 2002 el Sello FIDE les fue otorgado a 1,919 modelos de equipos ahorradores de energía eléctrica.¹⁹²

¹⁹² Comisión Federal de Electricidad, *Informe de Labores 2002*, Op. Cit. p. 13.

CAPITULO 4

EL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO Y EL TLCAN

Una vez que se ha analizado en los capítulos anteriores el tratamiento jurídico que se da a la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, es posible cumplir con la segunda parte de nuestro objetivo que es su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

4.1. Incongruencias dentro del TLCAN en materia de energía eléctrica.

Como se señaló en el capítulo dos del presente trabajo de investigación, el TLCAN contiene diversos señalamientos sobre la apertura comercial en materia de energía en varios de sus capítulos y específicamente en el Sexto que se refiere a la energía y la petroquímica básica. En dicho capítulo Canadá, EUA y México reiteran el pleno respeto a las Constituciones de cada uno de ellos, reconocen que es deseable fortalecer el comercio de bienes de energía, y se proponen mejorarlo mediante una liberalización gradual y sostenida, a fin de promover con ello sus respectivos intereses nacionales.¹⁹³

El hecho de que el capítulo VI haya sido ubicado en la Segunda Parte del TLCAN referente al "Comercio de Bienes" implica que le sean aplicables los principios del

¹⁹³ TLCAN (Parte 2). Artículo 601.

Trato Nacional, Trato de la Nación más Favorecida y Transparencia,¹⁹⁴ a los bienes energéticos que se generan en territorio de las Partes, los cuales se encuentran identificados dentro de las partidas y subpartidas del Sistema Armonizado de designación y Codificación de Mercancías y son enumerados en el artículo 602 del TLCAN. Estos principios también son aplicables a las medidas relacionadas con la inversión y el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes.

Asimismo, le son aplicables los principios señalados en el artículo 601 referentes a fortalecer el comercio de los bienes energéticos a través de su liberalización gradual y sostenida y contar con sectores energéticos viables y competitivos a nivel internacional a fin de promover los respectivos intereses nacionales.

Sin embargo, en el *Anexo 602.3* el Estado Mexicano se reserva para sí, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, ciertas actividades estratégicas entre las que se encuentra la prestación del servicio público de energía eléctrica, que abarca la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, salvo lo dispuesto en el párrafo 5 de este anexo que se refiere a las figuras de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente de energía eléctrica.

Cabe señalar que adicionalmente México abrió a la participación privada nacional y extranjera la pequeña producción y la generación de energía eléctrica para su exportación.

Asimismo, en el párrafo 2 del anexo en comento se señala claramente que no se permitirá la inversión privada en la prestación del servicio público de energía eléctrica y por lo que respecta al *“comercio transfronterizo de servicios”* se aplicará cuando México *permita el otorgamiento de un contrato respecto a dicho servicio y solo para los efectos de ese contrato*.

En tal virtud, una de las primeras incongruencias del TLCAN es que conforme a la reserva que realizó México, no puede participar inversión privada en la prestación del servicio público de energía eléctrica, pero lo cierto es que mediante las figuras de

¹⁹⁴ Vid ut supra pp. 55-56

autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente puede hacerlo en el rubro de la generación¹⁹⁵ e incluso mediante el comercio transfronterizo de servicios (que abarca la producción, distribución, comercialización, venta o la presencia de un prestador de servicio de otra Parte)¹⁹⁶ puede participar la inversión privada en cualquier etapa de la prestación del servicio público de energía eléctrica siempre y cuando México permita el otorgamiento de un contrato al respecto y solo para efectos del mismo.

Lo anterior implica la **desintegración horizontal** de la industria eléctrica mexicana, esto es, que todo el proceso que engloba la prestación del servicio público de energía eléctrica, que va desde la generación hasta su venta al consumidor sea brindado por varias empresas, transgrediendo lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional.

Por lo que se refiere a la importación y exportación de energía eléctrica a Canadá y EUA, la primera quedó sin gravamen a partir de 1998 y la segunda esta exenta, por lo que un productor independiente ubicado en México puede producir la energía eléctrica y exportarla, obteniendo así un beneficio económico de un bien estratégico, que solo debería ser explotado por la Nación, siendo contrario a los **objetivos del desarrollo nacional** establecidos en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Constitución.

Otra incongruencia más en el TLCAN es que en el Anexo II México se reservó en el sector eléctrico, con base en los artículos 27 y 28 Constitucionales, la aplicación de los principios del trato nacional, de la nación más favorecida y la presencia local, por lo que se refiere a los servicios transfronterizos, y sujetó dicha reserva a lo dispuesto en el Anexo 602.3. Como se ha señalado este último permite la prestación del servicio público de energía eléctrica mediante la celebración de un contrato, así que la reserva en el Anexo II no tiene sentido.

¹⁹⁵ Posteriormente y buscando compatibilizar de una manera forzada estas figuras con lo establecido en el párrafo sexto, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció en el artículo 3º de la LSPEE, que dichas actividades no se considerarán servicio público, por lo que de hecho participa la inversión privada aunque de derecho no sea así.

¹⁹⁶ TLCAN (Parte 2). Artículo 1201.

El interés de los países participantes en el TLCAN era eliminar las barreras que tiene la inversión extranjera directa y buscar con ello el libre flujo del capital extranjero, en especial dentro del sector energético de nuestro país. Sin embargo, las partes aceptaron la reserva hecha por México en el Anexo III del TLCAN.

En el Anexo III México se reservó el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las diversas actividades estratégicas que se establecen en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como: petróleo; otros hidrocarburos y petroquímica básica; la electricidad por lo que se refiere a la prestación del servicio público de energía eléctrica; energía nuclear, tratamiento de minerales radiactivos; comunicación vía satélite, servicios de telégrafo, radiotelegrafía, servicio postal, ferrocarriles, emisión de billetes y acuñación de monedas; control, inspección y vigilancia de puestos marítimos, terrestres, aeropuertos y helipuertos.

Al enumerarse las anteriores actividades estratégicas reservadas, podría pensarse que el gobierno Mexicano realizó una excelente negociación al evitar la participación de la iniciativa privada y en especial la extranjera, en dichas áreas; pero del análisis de cada una de las secciones que integran el Anexo III, se observa todo lo contrario.

En efecto, en la **Sección B** de dicho anexo, se dice: "Si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades."

Lo anterior es un contrasentido, toda vez que en el primer párrafo del Anexo se excluyen las *áreas estratégicas* del ámbito material de aplicación del capítulo XI y en el párrafo siguiente se permite uno de los tipos de inversión privada prevista en el artículo 1139 inciso h) consistente en el desarrollo de una actividad económica en territorio de otra Parte, a través de contratos, concesiones, préstamos, o cualquier otro tipo de acto contractual.

En la misma sección B en la parte final del primer párrafo se aclara que, no podrá interpretarse que a través de dicha participación privada se afecte la reserva del Estado en esas actividades, esta es una incongruencia mas del Tratado en estudio, toda vez que el permitir la celebración de contratos en áreas estratégicas, por supuesto que se afecta la reserva, ya que no existe tal y por lo tanto permite la participación privada.

Asimismo, en el segundo párrafo de la Sección B, habla del supuesto en que las leyes mexicanas se reformen para permitir la inversión de capital privado, y en este caso el Estado mexicano podrá imponer restricciones a la participación de la inversión extranjera en el caso de venta de activos o de la participación en el capital de una empresa involucrada en las actividades reservadas, debiendo indicarlo en el Anexo I.

En el Anexo I México otorga a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, facultades para determinar la conveniencia de autorizar inversiones en las actividades restringidas de acuerdo a los siguientes criterios: sus efectos sobre el empleo y la capacitación; el aporte tecnológico y su contribución al incremento de la productividad industrial y la competitividad en México.

Lo que confirma la participación de la inversión extranjera en las áreas estratégicas, es la **Sección C** del anexo en comento, que señala que en las actividades reservadas al Estado Mexicano al 1º de enero de 1992, que dejen de estarlo a la fecha de entrada en vigor del TLCAN, México podrá restringir la primera venta de activos o la participación a favor de otras empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana, solo por un periodo de tres años contados a partir de la venta, pero al vencimiento de este periodo se aplicarán las obligaciones de trato nacional.

Por lo tanto de una interpretación conjunta de los capítulos VI, XI, XII y de los Anexos 602.3, I y III del TLCAN se deduce que:

1. Esta permitida la participación de la inversión extranjera en las actividades estratégicas, mediante contratos, concesiones y préstamos;
2. Las leyes mexicanas se pueden reformar para permitir la participación de inversión extranjera en áreas estratégicas, y
3. En 1996 venció el periodo de tres años en el que México podía restringir la primera venta de activos o la participación a favor de otras empresas con participación mayoritaria de personas físicas de nacionalidad mexicana, por lo que ahora debe aplicar el principio del trato nacional en las actividades reservadas al Estado Mexicano.

En virtud de lo anterior, el TLCAN cumplió su propósito y eliminó las barreras a la inversión extranjera directa, permitiendo el libre flujo de capital foráneo en el sector energético y demás estratégicos de nuestro país con la única condicionante de que dicha inversión, previa evaluación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tenga efectos positivos sobre el empleo, la capacitación, el aporte tecnológico y contribuya al incremento de la productividad industrial y la competitividad en México, sin importar que los beneficios de la explotación de los bienes estratégicos como la energía eléctrica queden en manos extranjeras.

4.2. Contradicciones del TLCAN con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 133 establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."¹⁹⁷

Desde el principio de las negociaciones del TLCAN, las partes involucradas estaban conscientes de que la Constitución mexicana no iba estar en la mesa de negociación, toda vez que nuestra **Cláusula de Supremacía Constitucional**, exige que todo

¹⁹⁷ CPEUM. Cláusula de Supremacía Constitucional", Artículo 133.

tratado internacional (en teoría) se debe ajustar a nuestra Carta Magna y no que nuestra Constitución (y las demás leyes internas) se tengan que adecuar al convenio internacional, como ocurrió en realidad al suscribir dicho instrumento internacional.

El problema se dio cuando al incluirse determinados recursos naturales¹⁹⁸ y ciertas actividades económicas¹⁹⁹ dentro de los capítulos VI, XI y XII del TLCAN, los Estados Unidos de América (EUA) no ponía en entredicho su Constitución como le sucedería a México.

A diferencia de EUA en donde gran parte de sus recursos naturales son explotados por el sector privado, sin que hayan sido reservados de manera exclusiva para el Estado, en nuestro país la propiedad, explotación, aprovechamiento, y control de los recursos naturales que generan energía, se encuentran constitucionalmente reservados a la Nación, debido a que son bienes de vital trascendencia desde el punto de vista económico, político, social y de seguridad pública, que contribuyen al desarrollo nacional.

A pesar de que el TLCAN hace expreso el respeto a las Constituciones de los países firmantes, a la vez se propone fortalecer el comercio de los bienes de energía mediante una liberalización gradual y sostenida, principio que debió aplicarse con la cautela necesaria en el contexto de las desigualdades económicas existentes entre los países involucrados.

En efecto, las desigualdades existentes versan principalmente sobre el tratamiento que se le da a la propiedad, explotación, conservación y control de ciertos recursos naturales y respecto de la estructura y forma de funcionar de la industria energética.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde a la Nación, la cual posee el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituir la propiedad

¹⁹⁸ Petróleo, otros hidrocarburos, petroquímica básica, acuíferos, carbón, minerales radiactivos, etc.

¹⁹⁹ Prestación del servicio público de energía eléctrica, comunicación vía satélite, servicios de telégrafo, ferrocarriles, etc.

privada, la cual siempre estará sujeta a las modalidades que dicte el interés público a fin de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Asimismo, la Constitución de 1917, a diferencia del derecho norteamericano y canadiense, hizo una separación tajante entre la propiedad del suelo con relación a la propiedad del subsuelo, por lo que el dominio directo del Estado Mexicano sobre el territorio nacional, se extiende además a todos los recursos naturales que se encuentran dentro de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.²⁰⁰

Este derecho de propiedad que tiene el Estado, es imprescriptible e inalienable, y solo puede transmitirse el derecho de uso, explotación y aprovechamiento de ciertos recursos naturales,²⁰¹ a mexicanos o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas a través de la concesión.

Es en este punto, donde radica otra diferencia medular respecto al derecho estadounidense y canadiense, la potestad del Estado de transmitir el usufructo de los recursos naturales vía concesión, no es extensiva al petróleo y demás carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radiactivos,²⁰² ya que en estos recursos no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso se hayan otorgado, y la Nación llevará a acabo su explotación, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

De la misma forma, no se permite otorgar concesiones o celebrar contratos para la generación de energía atómica o para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

²⁰⁰ CPEUM. Artículo 27 ver párrafo cuarto.

²⁰¹ CPEUM. Artículo 27 ver párrafos cuarto y quinto.

²⁰² CPEUM. Artículo 27 ver párrafo sexto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Estos monopolios constituidos a favor del Estado, van desde monopolios naturales²⁰³ hasta monopolios económicos²⁰⁴ cuyo bien jurídico tutelado es la seguridad pública y el bienestar económico, político, y social del país.

El constituyente optó en no transmitir la propiedad o el usufructo de estos recursos naturales a particulares, y prefirió que se quedaran en manos del Estado para que éste los detente, explote y aproveche a favor de toda la sociedad mexicana, son las áreas estratégicas.²⁰⁵

Hablar de una área estratégica, implica que el Estado va a realizar dicha actividad económica de manera exclusiva, por lo que la participación privada directa nacional o extranjera, esta constitucionalmente prohibida.

Los objetivos del desarrollo nacional se encuentran establecidos en los artículos 25, 27 y 28, de nuestra Carta Fundamental. El artículo 25, como se señaló en el Capítulo dos de este trabajo de investigación, se refiere a la Rectoría Económica del Estado²⁰⁶ e implica que el sector público tenga a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto, entre las que se encuentra la electricidad.

Cabe señalar que se encuentra plenamente justificado el considerar el servicio público de energía eléctrica como un área estratégica para el desarrollo económico de nuestro país, debido a que contribuye al crecimiento de la industria nacional de fabricación de equipos y materiales para ser utilizados en las instalaciones eléctricas; así como a formar personal técnico competente para desarrollar las funciones de planeación y construcción de nuevas instalaciones y para la operación y mantenimiento de las existentes.

²⁰³ Vgr. emisión de billetes o acuñación de monedas.

²⁰⁴ Prestación del servicio público de energía eléctrica, explotación de hidrocarburos.

²⁰⁵ Vid ut supra. P. 51.

²⁰⁶ Significa que el Estado es el responsable de organizar y conducir el desarrollo integral y sustentable de la Nación, fortaleciendo la soberanía y el régimen democrático.

Asimismo, el diseño de las tarifas eléctricas se ha utilizado en ocasiones como un medio para redistribuir el ingreso, subsidiar el consumo de energía eléctrica de los grupos más desfavorecidos o para apoyar las industrias nacionales con el propósito de acelerar su desarrollo y aumentar su competitividad.

La industria eléctrica juega un papel importante en la implantación de una política energética y ambiental nacional, como al promover el uso de fuentes de energía renovables, las cuales son abundantes en el país y menos contaminantes.

La industria eléctrica, es un monopolio natural *integrado verticalmente*, lo que significa que una sola empresa del Estado (CFE o LFC) lleva a cabo todo el proceso de prestación del servicio público de energía eléctrica desde la generación hasta su venta al consumidor.

Por todas estas razones, unidas a la característica de monopolio natural de la industria eléctrica, es que nuestro país decidió nacionalizarla.

En conclusión el servicio público de energía eléctrica es una área estratégica, que no constituye monopolio, integrada verticalmente en la que el Estado Mexicano se reserva el derecho de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en la que no se otorgarán concesiones, ni se celebraran contratos con los particulares.

Sin embargo, en franca contradicción a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el TLCAN en el párrafo 2 del Anexo 602.3 autoriza, a través del otorgamiento de un contrato en la figura del comercio transfronterizo de servicios, la participación extranjera en la prestación del servicio público de energía eléctrica. Asimismo en el párrafo 5 del mismo anexo permite la participación en la generación de dicho fluido, por medio de las figuras de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente.

De la misma forma, en la Sección B del Anexo III del TLCAN se permite a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro acto contractual la

inversión privada en la prestación del servicio público de energía eléctrica, el cual se había reservado en ese mismo anexo al Estado Mexicano.

En esta tesitura, el TLCAN pretende introducir competencia en la industria eléctrica de nuestro país, utilizando los mecanismos de la economía de mercado para aumentar la eficiencia y reducir los costos de esa industria, que había funcionado por muchos años como un monopolio natural.

El intento de creación de un mercado libre de electricidad tiene dos propósitos principales. Por una parte introducir la competencia en la generación de energía eléctrica, abriendo ese campo a cualquier productor potencial y por otra parte permitir que los consumidores puedan comprar libremente la energía eléctrica a los posibles suministradores.

Pero como las plantas generadoras de electricidad y las cargas eléctricas de los consumidores están interconectadas por la red de transmisión, el funcionamiento del mercado libre de electricidad implica el libre acceso a la red de transmisión. Esto conduce a una *desintegración en sentido horizontal* de las tres funciones fundamentales de los sistemas eléctricos: generación, transmisión y distribución, que históricamente se había integrado verticalmente como un monopolio natural.

En la *integración horizontal* de la industria eléctrica diversas empresas particulares, se encargan de brindar el servicio de energía eléctrica, sin que sea exclusivo del Estado.

Por lo anterior, el TLCAN en flagrante violación a lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite la inversión extranjera en el servicio público de energía eléctrica que por su importancia económica, social y por razones históricas, había sido reservado de manera exclusiva al Estado, lo que demuestra sin lugar a dudas su inconstitucionalidad y marca el principio de la desintegración horizontal de la industria eléctrica mexicana, así como su privatización y explotación en beneficio de intereses particulares.

4.3. El TLCAN y sus efectos en la legislación federal.

En el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la jerarquía de normas del orden jurídico mexicano, encontrándose en primer lugar la Constitución. Pero, la redacción de dicho precepto causó cierta confusión respecto a que ordenamiento seguía después de la Constitución, si las leyes federales o los tratados internacionales, esta disyuntiva la resolvió la SCJN al emitir la jurisprudencia conforme a la cual las Leyes Federales y los Tratados Internacionales tenían la misma jerarquía normativa.

"Instancia: Pleno, Octava Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Parte : 60, Diciembre de 1992, Tesis: P. C/92, Página: 27

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional."

Sin embargo, en 1999 emitió un nuevo criterio jurisprudencial por el que abandona el anterior y ahora los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales y en un segundo plano respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El nuevo de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se debió principalmente a que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades (federales y locales) frente a la comunidad internacional, lo cual explica la facultad concedida al

Presidente de la República para suscribir tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado, y de la misma manera la ratificación conferida al Senado para intervenir en su carácter de representante de la voluntad de las entidades federativas.

En tal virtud, el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que sea federal o local.

Como consecuencia de ello, la nueva interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al **derecho federal y al local en una misma jerarquía** en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado

mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que **por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."** No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Debido a lo anterior es que cobran vital importancia las disposiciones en materia de energía que contiene el TLCAN, toda vez que se encuentra por encima de las leyes federales y locales de nuestro país y solo por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se indicó en el inciso referente a las incongruencias del TLCAN, en el segundo párrafo de la Sección B del Anexo III de dicho instrumento internacional, se permite reformar las leyes mexicanas para permitir la inversión de capital privado en las áreas estratégicas reservadas de manera exclusiva al Estado.

En tal virtud, el TLCAN no solo es inconstitucional, sino que además elimina toda restricción a la inversión extranjera en áreas estratégicas, que pudiera existir en leyes federales o locales.

Diversos fueron los ordenamientos legales modificados y los organismos creados con motivo del TLCAN entre los cuales podemos señalar los siguientes:

1. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE).

Las disposiciones sobre electricidad del TLCAN no cumplían con lo que disponía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 párrafo sexto, ni con lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 22 de diciembre de 1975.

Para tratar de resolver esta contradicción, el propio Ejecutivo envió el 16 de noviembre de 1992, una iniciativa para modificar dicha ley, donde se pretende resolver el problema mediante una nueva redacción de su artículo 3º que decía: "No se considerará servicio público el abastecimiento de energía eléctrica para satisfacer

intereses particulares, individualmente considerados".²⁰⁷ El texto finalmente aprobado por el Congreso de la Unión el 23 de diciembre de 1992 señala que:

*Artículo 3º. No se considera servicio público:

- I.-La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II.-La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III.-La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV.-La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y
- V.-La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.²⁰⁸

De esta manera la LSPEE creó el marco apropiado para la participación de inversionistas privados en el proceso de generación de energía eléctrica, al desincorporar del servicio público varias formas adicionales de producción, tales como: autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y producción independiente. Asimismo, la ley permite a los inversionistas privados importar energía eléctrica para consumo propio, construir centrales generadoras para exportar dicho fluido y generar energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público, todas con previa autorización de la Secretaría de Energía.

Las disposiciones sobre exportación de energía eléctrica que establece la ley, son incluso menos restrictivas que las acordadas en el TLCAN, lo cual facilita la instalación en la región fronteriza de México, de prolongaciones de los sistemas eléctricos de empresas norteamericanas, que no estarían conectadas a la red eléctrica nacional y que podrían implicar un riesgo a la soberanía nacional.

En efecto, las empresas eléctricas del sur de EUA pueden tener interés en instalar plantas generadoras de electricidad en territorio mexicano, para aprovechar las ventajas económicas de una legislación ambiental menos estricta que la de EUA y

²⁰⁷ INTEGRACIÓN DE MERCADOS, XII Curso sobre Planificación Energética, 5º en Latinoamérica y el Caribe, Op.Cit., p. 113.

²⁰⁸ LSPEE. Artículo 3.

exportar la energía eléctrica conectándolas a sus sistemas con sus propias líneas de transmisión o utilizando temporalmente la red del sistema eléctrico nacional, como les autoriza el artículo 36 de la LSPEE que dispone que las modalidades de generación de energía eléctrica por particulares incluyen la conducción, la transformación y la entrega de la energía.

Finalmente en cumplimiento al TLCAN el artículo tercero transitorio de la ley en estudio determina la creación de la Comisión Reguladora de Energía.

2. Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Como se señaló en el Capítulo 2 del presente trabajo de investigación, el Anexo 602.3 (3) del TLCAN establece que los contratos de suministro que se celebren entre los usuarios, proveedores y cualquier empresa de Estado de las Partes, pueden estar sujetos a aprobación reguladora.

Lo anterior implicaba que la CFE quedara como juez y parte en la negociación de los contratos de suministro. Como consecuencia de ello el Gobierno Federal, en ejercicio de sus facultades conferidas en el artículo 21 de la LOAPF²⁰⁹ creó a la CRE el 4 de octubre de 1993, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, cuya misión sería regular la participación de los particulares en la industria eléctrica, y las relaciones entre éstos y las entidades públicas del sector energético.

Para muchos, dicha comisión vendría a ser el equivalente de las comisiones públicas de electricidad de EUA (Public Utilities Comisión) aunque el ámbito de estas comisiones es estatal en ese país.²¹⁰

²⁰⁹ El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

²¹⁰ *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas)*, Tomo 1 Op. Cit. p.237.

3. Secretaría de Energía.

Con motivo de lo negociado en el TLCAN en 1994, se modificaron las funciones de esta Secretaría plasmadas en la LOAPF, por lo que se le encargó promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de la energía.

4. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE).

Fue reformado el 19 de mayo de 1993, y publicado el 31 de mayo del mismo año, establece reglas encaminadas a brindar seguridad y certeza jurídica a los inversionistas en la generación de energía eléctrica.

Los particulares autorizados para generar energía eléctrica podrán contar con los siguientes servicios:

- Uso temporal de la red eléctrica;
- Capacidad de respaldo para falla y/o mantenimiento;
- Compra de energía eléctrica suplementaria;
- Venta al sistema eléctrico de capacidad y/o energía eléctrica;
- Construcción de líneas de transmisión para uso propios, y
- Posibilidad de interconectarse a la red de servicio público, mediante la celebración de un contrato con el suministrador (CFE).

Los servicios que incluyen los permisos otorgados a particulares regulados por la LSPEE y por el Reglamento, implican una trasgresión directa al monopolio de la industria eléctrica verticalmente integrado.

5. Ley de Inversión Extranjera (LIE).

Publicada en el D.O.F. el 27 de diciembre de 1993, abroga la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En la ley anterior se restringía la inversión extranjera directa (IED) en áreas reservadas al sector público y energía eléctrica. Además señalaban los casos en que la participación extranjera no debía exceder el 49% del capital total.

Posteriormente, en 1989 con la publicación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se autorizó la participación extranjera hasta del 100% en el capital de una empresa, en diversas áreas, por lo que el reglamento iba mas allá de la propia ley, situación que prevaleció hasta la nueva ley de inversiones de 1993. Fue hasta la publicación del nuevo reglamento de la LIE en 1998, cuando desapareció esa contradicción.

A fin de que la nueva ley de inversión extranjera estuviera acorde con lo regulado en materia de servicios en el TLCAN, nuestro país permite la inversión extranjera en su totalidad,²¹¹ sin necesidad de recabar autorizaciones previas²¹² solo se mantuvieron aquellas actividades reservadas al Estado (electricidad) y a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Restricciones que pueden ser eliminadas en cualquier momento con motivo de lo negociado en el TLCAN, ordenamiento al que se encuentra subordinada.

Con base en lo anterior, los artículos 6º, 7º, 8º y 9º transitorios de la LIE permiten la inversión extranjera en sociedades mexicanas hasta en un 100% cuando se cumplan los plazos señalados en la calendarización, sin necesidad de tener una resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las anteriores disposiciones, tienen aplicación en actividades como la edificación, construcción e instalación de obras, lo cual tiene gran trascendencia en lo referente a la industria eléctrica toda vez que la CFE lleva a cabo licitaciones con empresas particulares para la construcción de centrales generadoras de electricidad, por lo que

²¹¹ LIE. Ver Artículo 4.

²¹² HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura. *Comercialización Internacional de los Servicios en México (Marco Jurídico)*, Op. Cit. p. 85.

la generación de energía eléctrica en nuestro país estará cada vez más en manos extranjeras.

De la misma forma, los límites a la participación extranjera que establece la ley, pueden ser rebasados por la inversión extranjera neutra (es la que otorga derechos pecuniarios, sin derecho a voto en asambleas).

Asimismo, en la Resolución General Número 5, emitida por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y publicada en el D.O.F. el 22 de septiembre de 1993, se establecen las Reglas para la Participación de la Inversión Extranjera en las Actividades del Sector Energía Eléctrica que no Constituyen Servicio Público.

En ella se señala que la inversión extranjera puede participar en forma directa o indirecta hasta en un 49% del capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de generación de energía eléctrica que no constituyan servicio público.

Sin embargo, dicho porcentaje puede ser aumentado hasta un 100% previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Finalmente, el artículo 10A de la LIE en contravención a lo dispuesto en el párrafo sexto, del artículo 27 Constitucional, pero conforme a lo dispuesto en el TLCAN,²¹³ permite a los extranjeros obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional, (fuentes usadas en la generación de energía eléctrica) siendo que de acuerdo a dicho precepto constitucional solo puede ser otorgada la concesión a particulares que tengan la nacionalidad mexicana originaria o derivada, o en favor de sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

En conclusión, las restricciones a la inversión extranjera para participar en áreas estratégicas como la electricidad, que se encuentran contenidas en la LIE, dejan de

²¹³ Vid ut supra. p.63.

tener sentido alguno al ser un ordenamiento subordinado al TLCAN, el cual permite el libre flujo de inversión extranjera en dichas áreas con la única condición de que sus efectos sobre el empleo y la capacitación sean positivos, aporte tecnología, contribuya al incremento de la productividad industrial y de la competitividad en México.

6. Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera (RLIE).

Para ser congruente con el TLCAN, señala en su artículo 2 las actividades excluidas de las reservadas al Estado, que no constituyen servicio público y en las que está permitida la inversión extranjera tales como el autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación.

7. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Esta ley se expidió en 1992 con la finalidad de adecuar el marco jurídico de las normas y la metrología²¹⁴ a sistemas internacionales de normalización, permitiendo una participación activa del sector privado en la elaboración de las mismas.

En virtud de lo anterior, en las NOM que elabora la Secretaría de Energía deben participar los sectores público, privado, científico y de consumidores en su elaboración. Se trata de un control de calidad total a las empresas que brindan el servicio público de energía eléctrica como CFE y LFC, con lo cual se cumple con un aspecto más del TLCAN, referente a que las empresas estatales deben ser dirigidas y administradas bajo criterios comerciales.²¹⁵

8. Ley de Expropiación

Esta ley data desde el 25 de noviembre de 1936 y solo había tenido una reforma en diciembre de 1949. En ella se señalaba que la expropiación debía ser por causa de utilidad pública y la indemnización se basaba en el valor catastral del bien. La

²¹⁴ "La metrología es el campo del conocimiento relativo a las mediciones que se realicen en cualquier campo de la ciencia y la tecnología." HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura. *Comercialización Internacional de los Servicios en México (Marco Jurídico)*, Op. Cit. p. 97.

²¹⁵ Vid ut supra p.67.

autoridad expropiante era quien fijaba la forma y plazos para el pago de la indemnización.

Con motivo de lo negociado en el TLCAN, se reformó la ley el 22 de diciembre de 1993 y ahora el pago de la indemnización debe ser conforme al valor comercial del bien expropiado, lo cual implica que aquellas expropiaciones que se realicen con motivo de la prestación del servicio público de energía eléctrica, se deben ajustar a estas nueva reglas.

9. Ley General de Deuda Pública y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El 21 de diciembre de 1995, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad, adiciones a ambas leyes, mediante las que quedó definido el marco legal para la realización de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS)²¹⁶ dentro de los cuales se encuentra la figura de productor independiente de energía (PIE) la cual fue introducida por el TLCAN. Además se establecieron las bases para que el registro contable refleje las obligaciones que las entidades asumen.

4.4. Apertura del Sector Eléctrico Mexicano.

Las tendencias del mercado eléctrico internacional auspiciadas por EUA, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, buscan la privatización de los sectores energéticos, especialmente de Latinoamérica a fin de que los países desarrollados puedan ampliar su mercado, en el marco del neoliberalismo.

La energía eléctrica constitucionalmente es un sector estratégico para México, y su apertura a la participación privada puede lesionar gravemente la soberanía nacional, si no se define con claridad sus alcances y propósitos, pero siempre con apego a las

²¹⁶ Vid infra pp.225-226.

disposiciones constitucionales, a efecto de reglamentarlos de manera congruente y que no existan discrepancias en cuanto a la legalidad de la actuación del Estado.

4.4.1. Integración Energética de México con los Estados Unidos de América (EUA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Desde que se descubrieron las enormes reservas de hidrocarburos en el sureste del país a comienzos de la década de los setenta, México se encuentra en un proceso de integración energética con EUA.

A partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari quien decidió aplicar un modelo de desarrollo económico de carácter liberal y convertir a México en socio y aliado de EUA, se comenzó a ampliar y profundizar la integración energética con el vecino país del norte.

El fenómeno de favorecer los intereses energéticos de EUA no es nuevo, ya que desde Porfirio Díaz se otorgaron concesiones a empresas inglesas y americanas para que explotaran las riquezas del subsuelo mexicano. Ello acabó con la nacionalización del petróleo decretada por Lázaro Cárdenas en 1938, hecho que condujo a una política de aprovechamiento interno de los hidrocarburos.

En la actualidad, el proceso de integración energética con EUA, ha cambiado en primer lugar porque ahora no solo esta involucrado el petróleo sino la **electricidad**, el gas natural, el carbón, etc. En segundo lugar, porque la integración económica entre ambos países se encuentra en una etapa avanzada, y muestra de ello es el TLCAN y lo que en él se negoció.

El proceso de integración de México con EUA se aceleró desde 1989, con motivo de seis hechos contundentes:

1. El incremento del comercio y de los flujos de capital e información entre los sectores energéticos de ambos países.

2. Los cambios en los modos de organización y regulación de las industrias energéticas mexicanas, para hacerlos compatibles con los modelos y prácticas de EUA.
3. Los cambios en las políticas arancelarias, fiscales, comerciales y en la legislación interna para compatibilizarlas con las del vecino del norte.
4. La existencia de acuerdos específicos entre ambos países que atañen directamente al sector energético.
5. La voluntad política del gobierno de ampliar y profundizar esa integración.
6. La intervención de EUA en las políticas de México en materia económica, financiera, comercial y energética.²¹⁷

Por **integración energética** se entiende: "el aumento paulatino de las interrelaciones entre sistemas energéticos, producto de las decisiones de los actores relevantes buscando o no ese resultado."²¹⁸

Es decir, en términos de política energética, no importa si la integración es producto de una acción deliberada o involuntaria, lo importantes es que ésta sea equitativa, hecho que no existe entre México y EUA.

En efecto, como se ha señalado las asimetrías entre ambos países en el terreno energético son muy grandes.²¹⁹

Son cuatro los factores económicos y políticos, internos y externos que han funcionado como motores de la integración energética:

- a) La situación del mercado energético internacional;
- b) El estado de la economía mexicana;
- c) La política energética de EUA hacia México, y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²¹⁷ *Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México Programa Universitario de Energía, Asociación Mexicana para la Economía Energética, A.C., México 1997, p. 290.

²¹⁸ *Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica*. Op. Cit. p. 290.

²¹⁹ Vid ut supra. pp. 185-187.

- d) El proyecto del presidente mexicano en turno, así como el soporte político con el que cuenta.²²⁰

El proceso de integración energética de México con EUA se puede dividir en tres etapas:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PRIMERA ETAPA

Abarca el periodo de 1973 a 1981, durante estos años la relación energética entre México y EUA es altamente conflictiva. México practica una política de principios, aplicando criterios de seguridad y autonomía petrolera. En esta etapa la integración se limita al terreno comercial, pero con fuertes implicaciones en el terreno estratégico, ya que el descubrimiento de los yacimientos de petróleo en México hizo que nuestro país entrara a la órbita de seguridad de EUA.

SEGUNDA ETAPA

Abarca de 1981 a 1988, periodo durante el cual se suscita la crisis de la deuda externa, que se complicó por la escasez de fuentes internacionales de crédito, las elevadas tasas de interés, la reducción de los ingresos petroleros, etc, y aunque el Gobierno Mexicano mantiene los criterios de seguridad energética y busca un acercamiento táctico con al Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP) para tratar de estabilizar los precios, no pudo impedir que el petróleo quedara atado al pago de la deuda externa del país.

Asimismo el endeudamiento de CFE, el rezago de los precios respecto a los costos de la electricidad y las ineficiencias productivas, obstaculizaban canalizar recursos propios al financiamiento de la inversión. Estos suscitó que en varias ocasiones el gobierno tuviera que intervenir para aligerar las presiones y mejorar las finanzas de la CFE.

Por su parte, EUA aprovechó la crisis económica de México para suscribir contratos de exportación e importación de energía eléctrica. De esta manera, el sistema eléctrico de CFE, desde 1986 esta interconectado con el de varias empresas de

²²⁰ Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica. Op. Cit. p.290.

EUA, a lo largo de la frontera entre ambos países, existen cerca de trece interconexiones eléctricas.²²¹

TERCERA ETAPA

Es la *integracionista* que comenzó en 1989 y continúa hasta la fecha, es por ello que se ha dividido en tres partes que corresponden al sexenio de los presidentes Salinas, Zedillo y actualmente Fox.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994) marca el inicio de la reforma. En el contexto de un programa de ajuste estructural, la reforma sectorial se articuló en cinco aspectos principales:

- La recuperación de los márgenes de seguridad técnica;
- Saneamiento financiero y reestructuración de la CFE;
- Reforma tarifaria;
- Búsqueda de nuevos mecanismos para financiar los programas de la CFE, y
- **La apertura al sector privado, en el rubro de generación y comercio exterior de energía eléctrica.**²²²

Para cumplir con dichos aspectos y en especial el último, México formó parte del TLCAN, con el cual se buscó la reforma del sector energético; abandonar los criterios de seguridad; la modernización de las empresas públicas y la desregulación gradual y progresiva de los mercados, extendiéndose el proceso de integración con el vecino del norte al carbón, la **electricidad** y la petroquímica. A partir de este momento la integración ya no será solo comercial, sino industrial y financiera.

En el ámbito legal, al entrar en vigor el TLCAN el 1º de enero de 1994, posibilitó a las empresas estadounidenses y canadienses adquirir, establecer y operar plantas de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente e instalar centrales en

²²¹ Vgr. En Baja California, CFE y San Diego Gas and Electric (SDGE) cuentan con dos interconexiones que fueron construidas con el propósito de exportar 220 MW a empresas del sur de California. En el área de Cd. Juárez, CFE importa 150 MW de El Paso Electric Co. (EPECO) a través de dos interconexiones.

²²² Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica. Op. Cit p.367.

las zonas fronterizas para importar y exportar energía eléctrica entre las partes, aprovechando que en México hay mejores condiciones de costos de operación, permisos y menos restricciones ambientales.

A fin de bordear las restricciones constitucionales, el gobierno propuso cambios a la LSPEE, centrados en la noción de servicio público, a fin de establecer que las actividades de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, importación y exportación, no se consideraran servicio público.

La reforma del presidente Salinas modificó la estructura y el comportamiento de la industria eléctrica, al eliminar las barreras a la entrada de productores privados de energía eléctrica, modificar las políticas de precios y de inversión.

“No obstante, EUA no logró con el TLCAN institucionalizar tres cosas:

- Garantías de suministro;
- La liberalización del mercado de combustibles, y
- La apertura del subsuelo mexicano al capital privado vía los contratos de riesgo.”²²³

Posteriormente durante el periodo de Ernesto Zedillo Poce de León (1994-2000) la crisis económica en la que entró el país en diciembre de 1994 complico en gran medida la situación financiera de la CFE.

De esta manera la crisis dio un impulso a la reforma del sector eléctrico, ya que aumentaron las presiones externas. Entre los compromisos adquiridos por el Gobierno Mexicano con motivo del préstamo de casi 50,000 millones de dólares otorgado por el gobierno de Bill Clinton y el Fondo Monetario Internacional (FMI), estaba el de acelerar las privatizaciones, entre ellas las del sector energético.

En la administración de Zedillo, cuatro fueron los ejes para fortalecer la participación del sector privado en la generación de energía eléctrica, los cuales plasmaban los compromisos contraídos con el FMI:

²²³ Ibidem, p.291.

1. Busatilizar las principales plantas;
2. Posibilitar a los inversionistas privados nacionales y extranjeros, participar en una proporción mayor a el 50% en las acciones de las plantas bursatilizadas;
3. Ceder a empresarios privados la operación de las principales plantas, mientras que CFE continuaría operando aquellas que no fueran atractivas al capital privado, y
4. Reservar la actividad de transporte y distribución para CFE y LFC.²²⁴

Es importante señalar que al conservar CFE las plantas obsoletas continuarían operando con pérdidas, sin obtener el país ningún beneficio económico a cambio, ya que todas las ganancias serían para los inversionistas extranjeros.

En tal virtud, se pretendió llevar a cabo una reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de especial interés para los inversionistas americanos, en la que se permitía la inversión privada en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, en donde el Estado únicamente conservaría el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión, pero no fue aprobada por el Congreso de la Unión.

El gobierno actual se planteó como meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fortalecer la cooperación internacional para concretar acuerdos trilaterales energéticos con América del Norte en 2002, a fin de integrar mercados energéticos regionales que faciliten el intercambio de energía eléctrica y contribuyan al desarrollo económico del país.²²⁵

Bajo esta perspectiva, por iniciativa del Gobierno de México, Estados Unidos y Canadá acordaron, en marzo de 2001, establecer un grupo trilateral de trabajo en materia de energía. Los objetivos del Grupo de Trabajo de Energía de América del

²²⁴ *Ibidem*, p.370.

²²⁵ Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, Segunda Sección, p.75.

Norte (GTEAN) son fomentar la comunicación y la cooperación entre los gobiernos y los sectores de la energía de los tres países, así como impulsar el comercio energético y las interconexiones en América del Norte consistentemente con el objetivo de desarrollo sustentable en beneficio de todos²²⁶. Este proceso de cooperación se dará en pleno respeto a la legislación nacional, a las divisiones de la autoridad jurisdiccional y a las obligaciones comerciales existentes.

El establecimiento de mejores canales de cooperación entre los gobiernos y sectores de energía de los tres países se dará a través de reuniones periódicas en las fechas acordadas, por lo menos una vez al año, y la elaboración de reportes para los tres ministros de acuerdo con la evolución del trabajo, en los que se incluirá el panorama completo de desarrollo, producción, transporte y transmisión, distribución y consumo de energía en América del Norte.

A mediados de 2001 se llevó a cabo la primera reunión del GTEAN, en la que se acordó establecer cinco grupos de trabajo para el análisis y estudio de temas particulares, además de un Grupo Ad-Hoc sobre Protección de Infraestructura Crítica, a saber:

1. Prospectiva Energética.
2. Asuntos Regulatorios del Sector Eléctrico.
3. Eficiencia Energética.
4. Ciencia y Tecnología Energética.
5. Comercio e Interconexiones de Gas y Electricidad.

El Grupo se ha reunido en cuatro ocasiones: en junio de 2001 en Washington, D.C.; en diciembre de 2001 en Ottawa, Canadá; en mayo de 2002 en la Ciudad de México, y en Washington, D. C., el 12 de diciembre de 2002.²²⁷

²²⁶ Informe Anual 2001 de la Comisión Reguladora de Energía, Secretaría de Energía, México 2002.p.

41.

²²⁷ <http://www.energia.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=1139>, "Asuntos Internacionales", consultada el 4 de mayo de 2003, 16:42 hrs.

Las acciones y tareas más relevantes del GTEAN han sido las siguientes:

- Publicación del documento *América del Norte: Perfil Energético*, el cual presenta información energética de los tres países, incluyendo un panorama económico, estadísticas sobre energía, tendencias de oferta y demanda, proyecciones energéticas, así como descripciones de infraestructura, leyes y regulaciones de cada uno de los países.
- Impulsar la armonización de estándares de eficiencia energética y procedimientos de prueba en el sector industrial (electrodomésticos).
- Incrementar la coordinación sobre el impacto de la política y asuntos regulatorios en el desarrollo internacional del comercio e interconexiones de electricidad y gas natural.
- Desarrollar la utilización de metodologías conjuntas de modelado energético.
- Intercambios científicos y técnicos.

La CRE, en coordinación con la SE, ha participado en el Grupo de Expertos en Asuntos Regulatorios en Materia de Electricidad. Este grupo está trabajando en el análisis de la descripción del marco legal y regulatorio del sector eléctrico de cada país, con el fin de identificar áreas de oportunidad para la cooperación.

Por lo que se refiere al Grupo de Trabajo sobre Comercio e Interconexiones de Electricidad y Gas²²⁸, en él, la SE de México y el Departamento de Energía de Estados Unidos (DOE) llevaron a cabo un Seminario sobre Interconexiones Transfronterizas en San Antonio, Texas, el 18 y 19 de noviembre de 2002.

El Seminario, contribuyó a identificar las barreras regulatorias, políticas y técnicas para expandir el desarrollo de la infraestructura e incrementar el comercio, incluyendo los intercambios de energía en la frontera México-Texas, así como

²²⁸ Programa Sectorial de Energía 2001-2006, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Secretaría de Energía, México 2001.p.65.

explorar estrategias nacionales, regionales e internacionales que podrían eliminar tales barreras. ²²⁹

Entre estas estrategias, la SE y el DOE acordaron trabajar conjuntamente con el Banco de Desarrollo para América del Norte (NADBANK), a fin de identificar proyectos en materia de energía, incluyendo las interconexiones energéticas.

La SE y el DOE se abocarán en el 2003 a fortalecer las áreas de cooperación en comercio energético, asuntos energéticos transfronterizos, y en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Además patrocinarán otros seminarios sobre gas natural y electricidad a fin de abordar asuntos en materia de energía a lo largo de la frontera México - Estados Unidos.

Por lo que respecta la relación México-Canadá, el 12 de abril de 2002, se suscribió el *Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en el Campo de la Energía*, el cual establece un marco legal general para que los dos países lleven a cabo acciones de cooperación en materia de energía basadas en la equidad, reciprocidad y beneficio mutuo.²³⁰

La creación de un mercado común energético en América del Norte, requiere de cambios más amplios y profundos en materia legal y regulatoria, que requieren necesariamente la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular los artículos 27 y 28.

Es por ello que el actual presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), presentó ante el Congreso de la Unión, el 16 de agosto de 2002, una iniciativa de reforma de los artículos 27 y 28 de nuestra Carta Magna, que permite la inversión privada en la generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica y garantiza el libre

²²⁹ <http://www.energia.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=1139>, "Asuntos Internacionales", consultada el 4 de mayo de 2003, 16:42 hrs.

²³⁰ <http://www.energia.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=1139>, "Asuntos Internacionales", consultada el 4 de mayo de 2003, 16:42 hrs.

acceso y uso no discriminatorio de las redes generales de transmisión, lo cual implicaría, en caso de ser aprobada, que el Estado perdiera el control sobre el servicio público de energía eléctrica, quedando en manos de particulares, principalmente americanos.

4.4.2. Políticas neoliberales de organismos internacionales para el financiamiento de la industria eléctrica en los países en desarrollo.

La industria eléctrica en muchos países en desarrollo esta estructurada como una única empresa nacional que opera como un monopolio público, esta estructura se basa en una concepción de la energía eléctrica como un bien estratégico.

El Banco Mundial (BM) ha señalado en repetidas ocasiones que el desafío que enfrenta la mayoría de los países en desarrollo para ampliar y mejorar sus sectores eléctricos es enorme. Aún con mejoras significativas en la eficiencia energética, esos países deben movilizar alrededor de cien mil millones de dólares anualmente únicamente para alcanzar tasas de crecimiento moderadas. Muchos de los clientes del BM se enfrentan a restricciones presupuestales severas, debido a que sus recursos han sido asignados ya a programas prioritarios de educación, salud y otros servicios sociales.²³¹

En tal virtud, el BM y otros organismos de financiamiento internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo), no pueden proporcionar más de alrededor del 10% de los cien mil millones de dólares necesarios. El resto deberá provenir del ahorro privado, tanto nacional como extranjero.

De esta manera, el BM para asegurar sus ganancias y la de los inversionistas que participan en el sector eléctrico, redujo drásticamente los préstamos convencionales

²³¹ *Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica*, Op. Cit. p.383.

al sector de la energía y estableció nuevas condiciones para otorgar créditos tales como:

1. El país solicitante debe ofrecer plena garantía con respecto al reembolso del capital, el pago de intereses y otros gastos derivados del préstamo, y
2. El miembro en cuyo territorio se proyecta realizar una inversión no sea el mismo prestatario.

Según el BM los monopolios naturales (transmisión y distribución de la energía eléctrica) pueden abrirse a la competencia, para lograr un triple objetivo:

- a) Aumentar la eficiencia de las operaciones e inversiones;
- b) Obtener ingresos mediante su venta o concesión, y
- c) Ampliar la cobertura y la calidad de la infraestructura mediante el financiamiento privado.

Asimismo, sugiere reglamentar a fin de impedir tarifas excesivas y asegurar que los clientes pobres no queden excluidos de los servicios.

A través de sus políticas económicas neoliberales, el BM ha intervenido en 67 países en vías de desarrollo (México, Argentina, Chile, etc.) que tienen programas de reforma del sector eléctrico, en ellos promueve la desintegración y privatización de su industria eléctrica y la apertura a la competencia con la justificación de utilizar los mecanismos de la economía de mercado para aumentar la eficiencia, bajar los costos de producción y suministro de la energía eléctrica, facilitar el financiamiento de los futuros proyectos de generación, logrando con ello hacer al país más competitivo internacionalmente.

Además pretende modificar la estructura de dicha industria, que se ha caracterizado por el hecho de que las empresas eléctricas han funcionado como monopolios naturales públicos, integrados verticalmente, que abarcan la generación, transmisión y distribución y en los que la libre competencia es imposible, por el carácter estratégico del sector.

El permitir la participación en el sector eléctrico, a inversionistas extranjeros y nacionales, implica el libre acceso a la red de transmisión y conduce a una desintegración en sentido horizontal de las tres funciones fundamentales de la industria eléctrica: generación, transmisión y distribución. Este hecho puede poner en peligro la continuidad del servicio.

Cabe señalar que el BM prevé que, las actividades que resultarían más atractivas para los inversionistas privados, serían la generación y la distribución de energía eléctrica en grandes zonas urbanas. Por su parte, la electrificación rural y la distribución en los pequeños municipios, serían poco atractivas a los inversionistas y por lo tanto continuarían en poder del Estado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera como elementos básicos para la reforma del sector eléctrico en los países en desarrollo, los siguientes:

- Separación de roles del Estado como definidor de políticas, regulador y empresario;
- Una estructura del sector que fomente la eficiencia económica maximizando la posibilidad de la competencia;
- Regímenes reguladores y legales adecuados y coherentes;
- Instrumentos institucionales apropiados para la regulación;
- Sistemas de propiedad que incentiven una administración eficiente, y
- Compromiso firme del gobierno con los objetivos de la reforma.²³²

Las políticas del BM y del BID se comenzaron a aplicar en México, desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), periodo durante el cual bajaron los precios del petróleo a nivel internacional, aumentaron las tasas de interés y por lo

²³² Seminario de Desafíos y Opciones para el Sector Eléctrico Mexicano: Que Podemos Aprender de la Experiencia Internacional, Coordinación de la Investigación Científica, Programa Universitario de Energía, Junio 2000.p.206.

tanto la deuda externa de México, ante tal situación el gobierno adoptó la posición de crecer para pagar y cumplir de acuerdo con la capacidad de pago del país.²³³

Sin embargo, a cambio de la promesa de nuevos préstamos, la renegociación de la parte principal de la deuda externa, las reducciones de las tasas de interés y sobre todo, ante la posibilidad de beneficiar con grandes ganancias a un grupo de inversionistas del país y al capital financiero internacional, De la Madrid abandonó su posición de crecer para pagar y cumplir de acuerdo con la capacidad de pago del país, y firmó el 23 de diciembre de 1982 un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) comprometiéndose a pagar la deuda externa, con los recursos que obtendría al implementar un severo programa de ajustes en el país.

Desde entonces, la política económica aplicada en México durante las distintas administraciones gubernamentales, ha tenido como prioridades la de disminuir el gasto público para abrir oportunidades a la inversión privada, privilegiar la deuda externa y subsidiar actividades no productivas, que han convertido a México en una economía tributaria exportadora de grandes masas de capital, junto con el resto de Latinoamérica.

El rumbo del sector eléctrico se orientó hacia la opción de solicitar mayores créditos, del BID y BM (deuda externa), a pesar de que el costo financiero y social para el país sea enorme y las ganancias para los inversionistas también.

Los cambios estructurales del sector eléctrico en Latinoamérica, producto de la deuda externa y de las políticas neoliberales del FMI, BM y BID, se iniciaron con Chile, el cual a principios de los años ochenta, privatizó su industria eléctrica, reservando al Estado la facultad de reglamentar a través de la Comisión Nacional de Energía.

²³³ *La Apertura Externa en el Sector Eléctrico Mexicano, Primer Seminario sobre Situación y Perspectivas del Sector Eléctrico en México*, Instituto de Investigaciones Económicas y Programa Universitario de Energía, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997. p.8.

Las dos empresas públicas en Chile, se dividieron en seis empresas de producción de energía eléctrica y de transmisión y 13 empresas de distribución. Se creó un centro de control de energía para coordinar la operación del sistema eléctrico y se permitió el acceso a las redes de transmisión y distribución a los productores y consumidores mediante el pago de un peaje.

Las empresas generadoras de electricidad pueden vender la energía eléctrica directamente a los consumidores o a las empresas de distribución a las tarifas que fija la Comisión Nacional de Energía.

Argentina, también fue uno de los primeros países de Latinoamérica en reformar su sector eléctrico, inició en el año de 1992 con una legislación que permitió la privatización y desintegración horizontal de las empresas eléctricas nacionales.

Ahora en la generación de energía eléctrica intervienen productores privados y públicos, nacionales y extranjeros. Los productores de energía para el autoconsumo venden sus excedentes al mercado mayorista de energía eléctrica. La energía la pueden comprar empresas distribuidoras o grandes consumidores.

La transmisión y la distribución que constituyen monopolios naturales, están reglamentados y requieren el otorgamiento de una concesión.

Bolivia, Colombia, Honduras, Perú y México están en proceso de reformas a las empresas eléctricas, que incluyen la desintegración horizontal y la privatización total o parcial de las empresas públicas.

Otro grupo de países como Costa Rica, Uruguay realizan reformas menos radicales, que incluyen principalmente la apertura a empresas de generación privadas.

4.4.3. Posturas ante la inversión de capital privado en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

En este inciso se expondrán las opiniones más representativas de los integrantes de los tres poderes (Presidente de la República, Diputados del PRI, PAN y PRD, la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Asimismo la posición del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y de los Inversionistas Privados (IP).

1. Presidente de la República

Vicente Fox Quesada, Presidente electo de los EUM, en una entrevista, para el periódico El Financiero señaló que "La privatización de sectores como la energía eléctrica ayudará a que no se desvíen recursos del gasto social (educación, salud) para sostener proyectos, que pueden ser conducidos con capital privado."²³⁴

En esta tesitura, los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), se llevan a cabo en tres áreas a saber: de desarrollo social y humano; de crecimiento con calidad y de orden y respeto. En el *área de crecimiento con calidad* se busca conducir responsablemente la marcha económica del país; elevar la competitividad de la economía; asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

Para lograr lo anterior, el Ejecutivo Federal se vale de las siguientes estrategias:

- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para impulsar el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable, e
- Impulsar la inversión privada en materia de infraestructura.

Cabe señalar que en el PND, el Ejecutivo Federal se compromete a respetar los principios plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

²³⁴ Vicente Fox Quesada, Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, entrevista, El Financiero, 26 de agosto del 2000, Sección Economía, año XIX, num.32.9. pag. 4

entre los cuales está el aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.

El Ejecutivo Federal establece en el PND que los servicios públicos administrados por el Gobierno Federal requieren inversiones considerables para enfrentar los retos del desarrollo. En especial el marco normativo y regulatorio de la industria eléctrica requiere una revisión profunda a fin de responder al crecimiento previsible de la demanda. Esto no implica la privatización de empresas paraestatales sino una inversión privada complementaria. De la misma forma, es necesario promover la ejecución de proyectos de interconexión de electricidad.

Asimismo señala que el sector energético debe contar con una regulación moderna y transparente que garantice la calidad en el servicio, así como precios competitivos. Por ello, es necesario asegurar recursos para que las empresas públicas del sector puedan cumplir sus objetivos, facilitar la competencia e inversión y promover la participación de empresas mexicanas en los proyectos de infraestructura energética. Las empresas públicas implantarán esquemas de desarrollo de proveedores nacionales de los bienes y servicios que requieran para su gestión y desarrollo.²³⁵

De igual forma en el Programa Sectorial de Energía,²³⁶ se considera indispensable por parte del actual Presidente de la República, llevar a cabo una transformación del sector energético que asegure su modernización, garantice la viabilidad en el corto y largo plazo y permita mantener y ampliar el suministro de energía, ello se logrará a través de alentar la participación de capital privado, y la revisión y adecuación del marco regulatorio actual, pero respetando siempre el interés nacional y la protección del patrimonio de la Nación.

²³⁵ PND 2001-2006, p.4-90

²³⁶ Programa que basado en el Plan Nacional de Desarrollo, cubre de manera detallada el plan de acción del Ejecutivo Federal, en temas de prioridad nacional, entre los que se encuentra la Energía.

Algunos de los principios rectores de la política energética del actual gobierno son:

- *Soberanía energética.* México conservará, tanto por razones históricas como por conveniencia económica, la propiedad, explotación, manejo y regulación de los recursos energéticos nacionales. Se mantendrá el carácter público de las empresas del Estado, PEMEX, CFE y LFC, así como la soberanía del Estado sobre nuestros recursos energéticos.
- *Modernización del sector.* La infraestructura nacional del sector energético requiere adecuarse para responder a las nuevas tendencias de los mercados energéticos, marcados por el auge a nivel mundial de nuevas tecnologías, fusiones de empresas, convergencias de varias industrias y **procesos de desregulación** para alentar la competencia. El sector energético deberá transformarse para seguir siendo el motor del crecimiento económico y para brindar a todos los mexicanos el acceso de los insumos que garanticen un mejor nivel de vida.²³⁷
- *Mayor participación privada.* El Gobierno de la República está comprometido en garantizar la viabilidad de largo plazo del sector energético, la cual se respaldará con una mayor participación de los sectores público, social y privado en algunas de las actividades de las industrias petrolera y eléctrica. La mayor participación del capital privado se hará con transparencia y certidumbre para los inversionistas y para la sociedad mexicana.²³⁸

Estos principios se lograran a través de:

- Separación vertical de las actividades del sector a fin de permitir una operación transparente y un intercambio de electricidad bajo condiciones que aseguren un claro beneficio, tanto a productores como a consumidores, y permitan un aprovechamiento racional de los recursos en beneficio del país;

²³⁷ Programa Sectorial de Energía (PSE) 2001-2006, Secretaría de Energía, México 2001.p.73.

²³⁸ PSE 2001-2006. p.74.

- Apertura a la inversión social y privada, tanto nacional como extranjera, sin garantías del Gobierno Federal en las actividades de la industria que no sean consideradas áreas estratégicas reservadas al Estado;
- Establecimiento de un mercado eléctrico en el que los participantes, en igualdad de condiciones puedan ofrecer y comprar energía eléctrica en condiciones competitivas;
- Creación de un organismo que opere un sistema nacional de transmisión y el mercado, con independencia de los participantes;
- Establecimiento de una empresa nacional de transmisión que ofrezca sus servicios a tarifas reguladas que reflejen el costo del transporte o porteo de la energía eléctrica y las necesidades de expansión de la red;
- Acceso abierto a la red de transmisión como un elemento de certidumbre para la entrada de nuevos generadores y la participación de grandes consumidores en el mercado;
- Promover la posibilidad de pactar contratos de compraventa de electricidad entre generadores y grandes usuarios a la medida de las necesidades particulares de cada demandante;
- Expedición de un marco legal claro y transparente, capaz de generar certidumbre y seguridad jurídica a todos los participantes en la industria, tanto públicos como privados;
- Planeación y organización a cargo de la SE, lo que constituirá la base para asegurar la oportuna expansión del sector.
- Fortalecimiento de la capacidad de regulación de la industria eléctrica por parte de la CRE;
- Instrumentación de una política de subsidios explícitos, transparentes y dirigidos a aquellos sectores de la población que realmente los necesiten, y
- Diversificación de fuentes de energía, mediante el apoyo a plantas hidroeléctricas y carboeléctricas, con lo que se atenúa el riesgo de exponer la generación a la volatilidad del precio del gas natural.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Del análisis de la postura del Presidente se deducen diversas cuestiones, primero existe un contrasentido tanto en el PND como en el PSE, ya que por un lado señalan que se respetaran los principios constitucionales como es, el aprovechar los recursos naturales en beneficio de la Nación, protegiendo el interés nacional y la soberanía energética y por el otro lado señalan que para modernizar el sector es necesario adecuar el marco legal a fin de alentar la de inversión privada nacional y extranjera en la industria eléctrica.

En esta tesitura, la adecuación del marco legal debe permitir la separación vertical de las actividades del sector; abrir las actividades de la industria eléctrica a inversionistas extranjeros y nacionales; crear un mercado eléctrico en el que se fomente la libre competencia; permitir el libre acceso a la red de transmisión, promover la posibilidad de pactar contratos de compraventa de electricidad entre particulares, etc. Todas estas actividades violentan los principios establecidos en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir una desintegración horizontal de la industria eléctrica y la explotación y aprovechamiento de un bien estratégico a favor de particulares, sean nacionales o extranjeros.

El segundo aspecto que es motivo de análisis, se refiere a la tendencia del gobierno actual a cumplir con los múltiples compromisos internacionales que ha adquirido nuestro país, con la suscripción del TLCAN, y el GTEAN, así como con organismos financieros internacionales tales como FMI, BM y BID, para modernizar el sector eléctrico mexicano.

2. Congreso de la Unión

La postura de los senadores y diputados que integran éste cuerpo colegiado, entorno a la privatización de la industria eléctrica, es muy variada, incluso entre integrantes del mismo partido político hay diferencias, pero para fines de este trabajo de investigación se expondrá la postura de un miembro de cada uno de los tres partidos que tienen la mayoría parlamentaria: PRI, PAN y PRD.

a) Partido Acción Nacional (PAN)

El líder nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, ha señalado en diversas ocasiones que su partido insistirá en que se discuta la iniciativa de reforma energética que presentó en el Senado. Acción Nacional piensa que el país requiere de una política energética que le de seguridad y por ello hará hincapié en que sea a partir de una reforma constitucional como se pueda avanzar en esta materia.²³⁹

b) Partido Revolucionario Institucional (PRI)

El Senador Manuel Bartlett Díaz, es el encargado de coordinar la elaboración de la iniciativa sobre el sector eléctrico. Es el principal opositor a cualquier reforma constitucional que permita la inversión privada en la CFE. Asegura que en los países donde se privatizó el sector no hubo reducción de tarifas para la población.²⁴⁰

b) Partido de la Revolución Democrática

Rosario Tapia, Secretaria de la Comisión de Energía, dijo que: toda vez que el Senado rechazó las reformas constitucionales que en materia del sector eléctrico envió el ex - Presidente Ernesto Zedillo al Congreso de la Unión y posteriormente las que ingresaron el PAN y el PVEM, se abre el camino para discutir un proyecto de reforma eléctrica, pero manteniendo a las empresas como propiedad de la Nación.²⁴¹

3. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Su participación ha sido activa en lo referente al servicio público de energía eléctrica, ya que ha emitido diversas tesis aisladas y jurisprudencia sobre tarifas eléctricas; la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre dicha materia; el robo

²³⁹ *Insistirán PAN y Fox en reforma eléctrica*, Periódico Reforma, viernes 26 de abril de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3055, p.6A.

²⁴⁰ *Arma PRI equipos para plan estratégico*, Periódico Reforma, jueves 5 de septiembre de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3187, p.5A.

²⁴¹ *Gana Legislativo Controversia*, Periódico Reforma, viernes 26 de abril de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3055, p.4A.

de fluido eléctrico e incluso ha resuelto diversas controversias constitucionales sobre el horario de verano y la más importante de todas la referente a la reformas que realizó el Presidente Vicente Fox Quesada al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

La reforma presidencial, consistía en que los productores privados que generarán energía en las modalidades de autoabastecimiento y cogeneración, podían vender sus excedentes a la CFE para que ésta los destinara al servicio público. Con ello se abría la puerta para que los productores privados vendieran una cantidad ilimitada de electricidad a la CFE.

La SCJN invalidó el Decreto de Reforma, por ser un fraude a la ley y de hecho y derecho, la privatización del servicio público de energía eléctrica".²⁴² ya que al cambiar el reglamento, Fox distorsionó lo que prevé la ley e invadió atribuciones del Legislativo. Además de que violó directamente el artículo 27 Constitucional, al atentar contra el monopolio estatal sobre la generación de energía para servicio público.

Para el Ministro Mariano Azuela: "la iniciativa privada no puede generar electricidad que se destine al servicio público, y punto".²⁴³ Asimismo el Presidente tiene la obligación de acatar el artículo 27 Constitucional por encima de una ley secundaria (LSPEE).

Por su importancia se transcribe un argumento muy importante que hace valer la SCJN en el Considerando Noveno de la resolución en la controversia constitucional señalada:

"A mayor abundamiento, debe establecerse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse

²⁴² Controversia Constitucional 22/2001. Op. Cit. p.70.

²⁴³ *Fallan contra Fox en el último instante*, Periódico Reforma, viernes 26 de abril de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3055, p.4A.

necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan (según se ha explicado), pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida.”

En este argumento la Corte deja entrever dos aspectos muy importantes, el primero de ellos es que la LSPEE y otros ordenamientos relacionados con la misma podrían contener disposiciones contrarias al artículo 27 Constitucional,²⁴⁴ pero ello lo debe hacer valer el Congreso de la Unión. El segundo aspecto importante es que prevé la posibilidad de reforma al artículo 27 Constitucional, al señalar que con motivo de las necesidades de carácter económico o político se cuestionaría la reserva hecha en la última parte del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, referente a que no se otorgaran concesiones a los particulares en las actividades estratégicas como el servicio público de energía eléctrica, pero en todo caso esa decisión corresponde al Congreso de la Unión.

4. Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)

Ha expresado a través de diversas formas y medios su total rechazo a la privatización de la industria eléctrica, ya que busca proteger los derechos laborales de los trabajadores de este sector.

Al respecto, el SME organizó en septiembre de 1999 el “Seminario Internacional de Impactos de la Privatización Eléctrica a Nivel Mundial, Estado, Desarrollo y Soberanía”, al cual convocaron a investigadores y expertos de la materia, así como a sindicalistas de diversas partes del mundo, a fin de que expusieran las experiencias que han tenido a raíz de la privatización de ese sector.

La conclusión a la que llegaron los participantes en el mencionado seminario, fue que las privatizaciones solo han traído consecuencias nefastas a los trabajadores y a la

²⁴⁴ Vgr. Las figuras de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeños productores importación y exportación, que de acuerdo con el artículo 3 de la LSPEE no se considerarán servicio público.

sociedad en general, tales como: altos índices de desempleo; aumento de tarifas en el consumo de hasta un dos mil por ciento; ineficiencia en el servicio que ha originado largos y continuos apagones²⁴⁵, inseguridad para trabajadores y usuarios, etc.²⁴⁶

Rosendo Flores, dirigente del SME señaló en una entrevista para el periódico la Jornada que: "el sector eléctrico no debe cederse a los particulares y menos si son extranjeros, pues sería un riesgo para la soberanía de México."²⁴⁷

Asimismo Rosendo Flores en una entrevista para el Financiero señaló que: ".en el momento en que se privatice la energía eléctrica ello ocasionará un incremento del 200% de las tarifas eléctricas que además de afectar a los usuarios desaparecerán 20 mil de 40 mil plazas de empleo tal y como lo resintió el Sindicato de Ferrocarrileros a raíz de su desincorporación en 1997."²⁴⁸

5. Inversionistas Privados

El presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Jorge Espina Reyes, hizo un llamado a los legisladores a consensuar iniciativas sobre la apertura del sector eléctrico. El rechazo del Senado de la República a la apertura a la inversión privada en esta actividad, revela que el país no se moderniza, por el contrario los cambios estructurales para ser competitivos a nivel internacional se detienen. Es necesario abrir esta actividad al capital, lo que significa competencia con reglas claras a fin de beneficiar a los usuarios en materia de precios y calidad competitiva.²⁴⁹

²⁴⁵ Vgr . En Argentina en febrero de 1999 se dio un apagón de 11 días, que dejó sin luz a mas de 250 mil familias.

²⁴⁶ LUX, *la Revista de los Trabajadores*, órgano oficial del Sindicato Mexicano de Electricistas, México, septiembre-octubre de 1999. Número 487. p.49.

²⁴⁷ *Exige el SME dar a conocer el subsidio de energía para los sectores mas acaudalados*, Periódico La Jornada, viernes 28 de septiembre de 2001, Sección Economía, año 18, número 6136, p.45.

²⁴⁸ *Rosendo Flores Flores, Líder del Sindicato Mexicano de Electricistas, entrevista*, El Financiero, 31 de agosto del 2000, Sección Economía, año XIX, num.3214. pag.16.

²⁴⁹ *Pide Coparmex debatir apertura*, Periódico Reforma, viernes 26 de abril de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3055, p.4A.

Alonso Ancira Elizondo, Presidente de la Canacero, señala que ante la imposibilidad de lograr acuerdos para hacer reformas constitucionales en materia energética, se deben alcanzar bases mínimas para poder iniciar algunos cambios que permitan el desarrollo del país.

En este sentido Ancira apunta que: "de acuerdo con el documento *Propuesta de Reforma Energética*, para asegurar el desarrollo de la industria eléctrica, se requiere una reforma constitucional y como base de acuerdos se puede tomar la propuesta del senador Alejandro Gutiérrez, la cual conserva el servicio público de manera exclusiva para el Estado y permite la inversión privada como complemento de la inversión pública."²⁵⁰

4.4.4. Proyectos de generación de energía eléctrica para el servicio público, por parte del sector privado.

A fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en los últimos años la CFE ha buscado incorporar nueva capacidad de generación, mediante tres esquemas Construir-Arrendar-Transferir (CAT), Producción Independiente de Energía (PIE) y Obra Pública Financiada (OPF). Estas modalidades de PIDIREGAS²⁵¹ son contratadas mediante licitaciones públicas.

El esquema CAT consiste en la construcción y puesta en operación de una planta de generación de electricidad, financiada por inversionistas privados y diseñada bajo las especificaciones técnicas de la CFE. Una vez probada la planta es arrendada a la CFE para su operación y mantenimiento. El arrendamiento se entrega a los inversionistas privados mediante pagos diferidos, durante un periodo preestablecido,

²⁵⁰ *Piden acuerdo sobre energía*, Periódico Reforma, viernes 2 de mayo de 2003, Sección Nacional, año 10, num.3521. p.3

²⁵¹ Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público, son los compromisos que asumen las entidades (CFE o LFC) para adquirir en propiedad bienes de infraestructura productivos construidos y financiados por el sector privado.

hasta amortizar la inversión inicial y finiquitar el contrato haciendo la transferencia de la propiedad de la planta a la CFE.²⁵²

La modalidad de PIE permite al que desarrolla el proyecto, diseñar, financiar, construir y operar la planta de generación, para cumplir los compromisos de venta de capacidad y energía con la CFE. En este caso el papel de la CFE se concentra en la compra de dicha capacidad y energía eléctrica de acuerdo a lo establecido en el contrato correspondiente. De esta manera los riesgos en las etapas de construcción y operación de la planta quedan bajo responsabilidad del productor independiente, mientras que la CFE asume el riesgo de mercado.²⁵³

En la OPF el constructor lleva a cabo todas las inversiones que requiera el proyecto y al término de la obra CFE liquida el total de las inversiones contratadas.²⁵⁴

El proyecto Mérida III, que entro en operación en el 2000, es el inicio de la participación privada en los proyectos de generación bajo el esquema de producción independiente, para ello se desarrollaron bases de licitación y un Contrato de Compra de Capacidad y Energía (CCCE), el cual se ha ido modificando de acuerdo a las políticas de apertura a la inversión privada y a las necesidades de la industria.

La mayoría de las empresas que ganaron licitaciones públicas internacionales, en los proyectos de generación eléctrica, que se encuentran en proceso de construcción o que ya fueron adjudicados, son extranjeras.

Los esquemas CAT y PIE permiten al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) incrementar su capacidad de generación. Sin embargo, debido a que la CFE termina respaldando los proyectos por medio del arrendamiento o de un contrato de compra de capacidad y energía a largo plazo, el desarrollo de los proyectos esta sujeto al poder de financiamiento del sector público federal. Por lo que, ante la escasa disponibilidad

²⁵² *Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009*, Secretaría de Energía, México, 2000.p.68.

²⁵³ *Prospectiva del Sector Eléctrico 2000-2009*. Op. Cit.p.68.

²⁵⁴ *Prospectiva del Sector Eléctrico 2001-2010*, Secretaría de Energía, México, 2001.p.51

presupuestaria a la que se enfrenta el sector público federal, lo más probable es que se tienda a privatizar la generación de energía eléctrica.

De la misma manera, se piensa incorporar sistemas de cogeneración en las empresas subsidiarias de PEMEX. Estos sistemas se piensan desarrollar con recursos del sector privado, a través de empresas de servicios energéticos, que realicen las inversiones necesarias y aseguren su recuperación mediante contratos de suministro energético con PEMEX y otras empresas privadas que participen en la sociedad de cogeneración.

Adicionalmente, algunas empresas particulares han manifestado su interés por participar en el desarrollo de proyectos hidroeléctricos a fin de autoabastecer industrias y municipios. Cabe señalar que el desarrollo de estos proyectos involucra la utilización de diversos bienes nacionales (agua, presas, canales, cauces) bajo la administración de la Comisión Nacional del Agua. En esta tesitura y debido a que en el TLCAN en el Capítulo XI, sobre la Inversión, no se reservó el Estado Mexicano ciertos recursos naturales como los acuíferos, inversionistas extranjeros pueden aprovechar a través de la figura de la concesión, éste recurso natural para producir energía eléctrica.

La participación de los particulares en la generación de energía, también ha sido incentivada a través de nuevos modelos de contratos y convenios tales como:

- Contrato de adhesión para Interconexión y Servicios Conexos;
- Convenio de compra venta de de excedentes de energía eléctrica;
- Convenio de servicios de transmisión, y
- Contrato de energía de respaldo.

Son celebrados entre los permisionarios (en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, importación y exportación) y la CFE o LFC. A través de ellos se permite al generador privado de electricidad, el uso de la infraestructura eléctrica nacional y de los beneficios derivados de ésta.

Asimismo, la nueva metodología para determinar los cargos por concepto de servicios de transmisión, autoriza al permisionario suministrar energía eléctrica a consumidores ubicados en lugares lejanos, así como recibir energía de respaldo o vender sus excedentes de energía eléctrica a CFE o LFC. Esto ha permitido el iniciar el desarrollo de proyectos municipales, a fin de que puedan conseguir el suministro de energía eléctrica para alumbrado público y bombeo de agua en mejores condiciones que con CFE o LFC.

En materia de energías renovables, se ha buscado que el sector privado participe en nuevos proyectos de tecnologías alternas de generación tales como la solar, eólica y biomasa.

Finalmente la tendencia del gobierno actual es la de introducir competencia en diversas actividades de la industria eléctrica principalmente la generación y distribución, así como el libre acceso a la red de transmisión, a fin de crear condiciones de libre mercado de energía, lo que implicaría una reforma constitucional. En este contexto la generación de energía ya no estaría solo en manos del sector público sino también de los sectores social y privado.

4.4.5. Riesgos de la apertura del sector eléctrico mexicano.

En diversos países de Latinoamérica, han sido decepcionantes los resultados de la apertura de la generación de energía eléctrica a empresas privadas, debido a que estas tratan de eludir los riesgos, haciendo que los asuma la empresa compradora de energía. Además las empresas privadas tratan siempre de amortizar sus inversiones en el menor tiempo posible, especialmente en países donde perciben inestabilidad económica como México. Esto conduce a que los costos de la energía eléctrica se eleven en una proporción mayor a lo que costaría una planta que construyera la CFE, afectando con ello a los usuarios del servicio.

En efecto, una de las estrategias planteadas por el ex-presidente Ernesto Zedillo, para fortalecer la participación del sector privado en la generación de energía, consistía en que se cediera a empresarios privados la operación de las principales plantas, mientras que la CFE continuara operando aquellas que no fueran atractivas para el capital privado. Esto confirma que los inversionistas privados siempre van a buscar obtener un lucro en las actividades en las que invierten.

De la misma manera los esquemas (CAT y PIE) a través de los cuales la CFE ha buscado introducir nueva capacidad de generación, han tenido un impacto negativo sobre la ingeniería mexicana y sobre la industria nacional de bienes de capital, al transferir a empresas extranjeras, proyectos y construcción que anteriormente realizaban dependencias de la CFE o empresas de ingeniería mexicanas.

El intento del gobierno actual de crear un mercado libre de electricidad tiene dos propósitos principales. Por una parte, introducir la competencia en la generación de energía eléctrica, abriendo este campo a cualquier productor potencial y por otra parte, permitir que los consumidores puedan comprar libremente energía eléctrica a cualquiera de los posibles suministradores. Pero como las plantas generadoras de electricidad y las cargas eléctricas de los consumidores están interconectadas por la red de transmisión, el funcionamiento del mercado de electricidad implica el libre acceso a la red de transmisión y ello conduce a una desintegración horizontal de las tres funciones fundamentales de los sistemas eléctricos: generación, transmisión y distribución, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional.

Por otra parte, si con el fin de mejorar la calidad del servicio, se desintegra el sistema eléctrico, ello generaría altos costos de transacción entre los diferentes participantes, además de que se podría poner en peligro la continuidad del servicio y la ampliación oportuna de las instalaciones.

Otro factor mas de riesgo de la apertura del sector eléctrico mexicano es que, las experiencias anteriores (Carreteras, Ferrocarriles) no han sido muy alentadoras,

debido a que las ventas han sido a inversionistas privados que no siempre han representado la mejor opción, y el proceso de privatización no ha tenido como prioridad una reconversión industrial, ya que se pensó que ésta operaría automáticamente por el simple hecho de su inserción al mercado mundial (TLCAN).

Asimismo, otro hecho que ha suscitado controversia alrededor de las privatizaciones ha sido el destino de los recursos que de ella se obtienen, de acuerdo con Jacques Rogozinski se deben depositar en un fondo especial fuera del presupuesto de gobierno, para que se constituya una reserva, a fin de enfrentar acontecimientos adversos inesperados, como podría ser la caída de los precios del petróleo, la inestabilidad del mercado, etc. A este fondo se le denominó Fondo de Contingencia Económica.²⁵⁵

Al privatizar una industria o sector económico de un país, implica el libre acceso de inversión privada, ya sea nacional o extranjera. Al respecto la inversión extranjera directa puede ser un arma de dos filos: por una parte, es un medio de desarrollo y por la otra puede configurar una fórmula de dependencia económica y política.

En tal virtud, se deben considerar las ventajas y desventajas de la inversión extranjera directa en un sector estratégico como la energía eléctrica:

VENTAJAS

1. Contribuye al desarrollo del país huésped al ocupar trabajadores locales y capacitarlos;
2. Transfieren los conocimientos tecnológicos que permiten elevar la productividad y el ingreso, y
3. Introducen nuevas técnicas de producción y modernos equipos, que en el caso de la energía eléctrica se centran en el aprovechamiento de las energías renovables y protección del medio ambiente.

²⁵⁵ ROGOZINSKI, Jacques. *Regulación del Sector Energético*. Op. Cit. p.179.

DESVENTAJAS

1. Las empresas extranjeras adquieren el monopolio de las ramas industriales en las que participan, en virtud de su superioridad financiera y técnica;
2. Desplazan a las empresas locales, las hacen quebrar o las adquieren,
3. Las empresas extranjeras pueden estar ligadas a intereses políticos del exterior y servir de medio de presión política;
4. Las inversiones extranjeras atienden al ánimo de lucro, no les interesa el desarrollo regional y no tienen relevancia para ellas las necesidades sociales del país receptor, y
5. Los inversionistas buscan la obtención de utilidades atractivas y si éstas corren el riesgo de reducirse por la necesidad de gastar en la modernización de equipos y tecnologías obsoletos, prefieren evitarse ese gasto;
6. Con el fin de proteger sus intereses particulares, ejercen una amplia influencia en el país huésped, sobre su forma de desarrollo, instituciones políticas y sociales y su trayectoria histórica;
7. El inversionista extranjero buscará seguridad jurídica a través de cláusulas en las que obligue al Estado, en caso de quiebra a que le proporcione ayuda económica para recuperar su inversión. Pudiendo acontecer una situación similar a la que se vivió con la privatización de la Banca y con las concesiones en carreteras;
8. Con la apertura de la energía eléctrica a la inversión extranjera si bien es cierto que incrementará la competitividad de la industria eléctrica, la competencia real se dará entre empresas extranjeras, y
9. El gobierno ha señalado que uno de los motivos de la privatización es destinar más recursos al gasto social, pero sus acciones van más encaminadas a la reducción el mismo.

Algunos de los principios que enuncia Víctor L. Urquidi para encauzar la inversión extranjera deseable hacia la obtención de beneficios y la eliminación de inconvenientes son los siguientes:²⁵⁶

1. Las inversiones deben contribuir al desarrollo y al bienestar del país a través de la transferencia de tecnología, elevar la productividad, el ingreso y los niveles de educación y bienestar;
2. Debe permitirse una participación nacional en el proceso de decisión relativo a las inversiones, su operación y ampliación;
3. La inversión foránea no debe predominar en el desarrollo de ningún recurso natural, debido a que se limitaría a aprovechar materias primas agotando recursos naturales no renovables, sin dejar a México una riqueza compensatoria de la que sale.
4. En las industrias de elevada sensibilidad política el capital nacional debe tener una posición dominante, pero la mayoría de las empresas que han ganado las licitaciones para la construcción de plantas de generación son extranjeras, y
5. Son preferibles las empresas mixtas con creciente incorporación de personal directivo nacional.

De esta manera antes de cada privatización debe hacerse un concienzudo análisis de los impactos jurídicos, sociales y económicos, tanto en la rama industrial, como en la de servicios.

Asimismo, las metas y los procedimientos de privatización pueden influir en que el resultado final sea favorable o no para la empresa privatizada, y para la economía del país. En este sentido se debe evitar, por ejemplo: la precipitación, la desorganización, la deshonestidad, la falta de previsión y la carencia de una política industrial coherente. Bien aplicada, la privatización es un factor clave para

²⁵⁶ URQUIDI, Víctor L, en ARRELANO GARCIA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 13ª edición, Ed Porrúa, México 1999. pp.590-591

incrementar la eficiencia y eficacia de las empresas públicas y de la economía en general e incluso contribuye a una mejor redistribución de la riqueza.

Por su importancia y relación con el presente trabajo de investigación se transcribe la opinión del Dr. Miguel Acosta Romero, sobre la "Privatización del sector eléctrico mexicano."²⁵⁷

Nos encontramos en plena tendencia neoliberal, apertura de mercados, libre entrada de inversionistas extranjeros, y lamentablemente el sector eléctrico es el nuevo objetivo de esta política, se pretende modificar el marco legal y con ello revertir la nacionalización de la industria eléctrica.

Argumentan la necesidad de privatizar la energía eléctrica, basándose en la insuficiencia de los recursos para soportar la demanda de electricidad, la cual dentro de seis o siete años será de 240 mil millones de pesos, cantidad que señalan los que están a favor de la privatización como el Secretario de Energía, no será posible soportar, por lo que se necesitan captar recursos.

Por otro lado varios analistas señalan, que no es necesaria la privatización del sector eléctrico, que la propuesta responde a intereses políticos, cabe señalar que ya una vez en 1960 la intervención de inversionistas extranjeros dejó mucho que desear e influyó en presiones de carácter político, debido a la importancia que tienen este sector en nuestra economía.

La tendencia es privatizar todos los recursos naturales que producen energía con lo cual no estamos de acuerdo porque se está vendiendo el patrimonio de la nación que no es propiedad del presidente en turno.

En efecto, como bien lo señala el Dr. Acosta Romero, la energía eléctrica es un bien estratégico que pertenece a la Nación, y solo puede ser explotado por ella y en beneficio de la colectividad.

Sin embargo, en la actualidad son cada vez más las empresas estadounidenses tales como Sempra Energy Resources; AES; Intergen, etc, que aprovechan los bajos costos de operación en nuestro país, la tramitación más rápida de permisos, en promedio de 2 años cuando en E.U.A. tardan hasta 7 años en tramitarlos, y las pocas restricciones ambientales, para construir plantas de generación de energía eléctrica,

²⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial, Tomo II*. Ed. Porrúa, México 1999. pp.153-155.

en zonas fronterizas como Mexicali y Rosarito, ambas en Baja California, a fin de que la energía producida con recursos naturales de la Nación, sea exportada a California y Arizona²⁵⁸, hecho que violenta lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al aprovechamiento de recursos naturales estratégicos.

Por otro lado, los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID) han presionado constantemente a nuestro país para permitir una apertura del sector eléctrico a inversionistas privados, debido al gran potencial que posee para la generación de energía eléctrica (petróleo, mantos acuíferos, etc) y las altas ganancias que generaría a los inversionistas.

Al respecto, en un documento del Banco Mundial referente al sector energético, publicado en agosto de 2000, se señalan las consecuencias de la participación privada en los servicios de energía, y son las siguientes:

- La propiedad privada requerirá tarifas que cubran el costo. Si inicialmente las tarifas se encuentran por debajo del costo, las mismas deberán aumentarse, aunque esto sea en detrimento, a corto plazo, de todos los consumidores. Por supuesto, a mediano plazo, este cambio generará los fondos necesarios para pagar una mayor inversión y mantenimiento y, por lo tanto resultará en mejores servicios para todos.
- A veces, la propiedad privada puede resultar en una disminución temporal de empleos en la industria afectada pero, a largo plazo, la mejora resultante en la confiabilidad o costo de los servicios y el mayor desarrollo de los mismos, puede conducir a un aumento en la creación de empleos.²⁵⁹

De esta manera el BM admite las consecuencias de la apertura del sector eléctrico en los países en desarrollo, las cuales no están siendo debidamente informadas a la

²⁵⁸ *Construyen empresas de EU plantas de energía en México*, Periódico La Jornada, martes 26 de junio de 2001, Sección Economía, año 18, num.6043, p.21.

²⁵⁹ Lamech, R. y otros. *Sector energético*. Banco Mundial, Agosto 2000, p.32.

opinión pública por el actual gobierno, ya que solo muestra una visión parcial al mostrar los beneficios de la privatización, pero no sus desventajas.

En tal virtud, la verdadera razón para permitir la apertura de sector eléctrico mexicano, es cumplir con los compromisos adquiridos con diversos organismos financieros internacionales y con E.U.A. a través del TLCAN y no así la falta de capacidad económica del Gobierno Federal para satisfacer la demanda de energía.

Al respecto el Dr. Acosta Romero señala que: "...no hay coherencia, pues para la privatización eléctrica señalan que no tiene capacidad económica el Gobierno Federal para invertir 250 mil millones de pesos en el desarrollo del potencial eléctrico del país, pero si dispusieron de 700 mil millones de pesos para el FOBAPROA y para el rescate carretero en dos años."²⁶⁰

Es importante que México aprenda de las experiencias de otros países que han privatizado su industria eléctrica, tal es el caso de E.U.A específicamente en California en donde en 1996, se desintegro de manera horizontal dicha industria, y todo parecía estar funcionando bien hasta que se presentaron diversas eventualidades como un aumento vertiginoso de la demanda de electricidad, se elevaron los costos de generación de energía, lo cual causo grandes pérdidas en las empresas privadas, dejándolas sin fondos para invertir en nueva infraestructura de generación y transmisión y sin poder recuperar los costos de operación.²⁶¹ Es por ello que los consumidores de California comenzaron a quedarse sin electricidad y muchas empresas privadas se declararon en suspensión de pagos, solicitando además un alza de las tarifas eléctricas entre un 9 y un 15 por ciento por mes.²⁶²

De igual forma en Brasil, la generación de energía se sustenta en un 90 por ciento en la hidráulica. Sin embargo, hubo un tiempo que se dieron buenas lluvias, se dio una

²⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial, Tomo II*. Op. Cit. p.45.

²⁶¹ México, ¿El próximo apagón?, Periódico Reforma, lunes 28 de mayo de 2001, Sección Negocios, año 8, num. 3100. p.6A.

²⁶² La problemática de EU, Periódico El Financiero, lunes 22 de enero de 2001, Sección Negocios, año XX, num. 5705. p. 36.

desaceleración en la economía y por lo tanto se dio un proceso de privatización del sector, que colocó más del 80 por ciento de la distribución y 20 por ciento de la generación en manos del sector privado, por lo que atrajo altos niveles de capital extranjero.

Desafortunadamente las políticas equivocadas de los entes reguladores, al vender la electricidad en reales (moneda de Brasil) y comprar el gas natural en dólares, causó pérdidas para las empresas privadas, las cuales tuvieron que elevar las tarifas para garantizar sus inversiones y suspender la construcción de infraestructura eléctrica, lo que ha orillado al gobierno federal a programar apagones de 4 horas diarias por lo menos un día a la semana, a fin de evitar un colapso en la industria eléctrica.²⁶³

En conclusión el riesgo de la apertura del sector eléctrico mexicano es muy alto, debido a todas las consecuencias negativas que traería para el país, por lo que el gobierno federal debe seguir una política selectiva, y determinar en que campos es necesaria la inversión, pero siempre respetando lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos que integran nuestro sistema jurídico.

4.5. Propuestas de cambios estructurales para mejorar la prestación del servicio público de energía eléctrica en México sin necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta del Ing. Jacinto Viqueira Landa, profesor de la Facultad de Ingeniería de la UNAM²⁶⁴, consiste en descentralizar la industria eléctrica, otorgando a los organismos regionales una mayor autonomía para que puedan enfrentar con eficacia el reto de suministrar el servicio eléctrico oportunamente, con la calidad adecuada y

²⁶³ *El apagón*, artículo de Theotonio Dos Santos, Secretario de Estado de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Río de Janeiro y profesor de la cátedra Economía Global y Desarrollo Sostenible, Periódico Reforma, martes 29 de mayo de 2001, Sección Negocios, año 8, num. 3101, p. 7A.

²⁶⁴ *Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica*. Op. Cit. pp.390-391

al menor costo posible, preservando el medio ambiente y contribuyendo a la conservación de los recursos naturales.

Una forma de lograr esa descentralización es aplicando la teoría de los sistemas jerárquicos. En cada territorio el primer nivel de la jerarquía está constituido por las plantas generadoras, el segundo por el sistema de transmisión y el tercero por los sistemas de distribución. Las redes de transmisión de estos sistemas regionales están interconectadas por una red de interconexión que constituye el nivel superior.

En México se ha desarrollado un sistema interconectado muy extenso que abarca todo el país y que está integrado por ocho sistemas regionales, disponiendo cada uno de un centro de control. Estos ocho centros de control están coordinados a su vez por el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), que se encuentra en la Ciudad de México.

La propuesta del Ing. Viqueira consiste en convertir estos sistemas regionales en compañías eléctricas autónomas, integradas verticalmente incluyendo generación, transmisión y distribución y estarían coordinadas por un organismo central. Estas compañías regionales, en las que se aceptaría la participación del capital privado, operarían con criterios técnicos y comerciales y con una administración responsable.

De esta manera se establecería cierto grado de competencia entre las ocho compañías y estarían reguladas en cuanto a tarifas y control de los resultados por un organismo autónomo.

Como ejemplo señala el Ing. Viqueira que ya existe una compañía regional que es Luz y Fuerza del Centro, la cual da servicio a la Ciudad de México y a la parte central de la República, incluyendo Toluca, Pachuca y Cuernavaca y en forma análoga podrían crearse las otras siete compañías regionales, partiendo de las actuales divisiones de la CFE, la cual se convertiría con los ajustes necesarios en el organismos de coordinación a nivel nacional.

Esta nueva organización permitiría aumentar la eficiencia de la industria al descentralizar sus funciones, permitir con ello que la empresa eléctrica colabore con sus consumidores y tenga la sensibilidad para detectar y corregir los problemas ambientales y captar recursos financieros para su desarrollo.

La propuesta del Ing. Viqueira es muy interesante, pero es necesario tomar en cuenta que implicaría ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir la participación de capital privado en estas ocho empresas regionales, que en todo caso sería menos perjudicial que una apertura total a la iniciativa privada.

El Sistema Eléctrico Nacional se divide en nueve áreas²⁶⁵, pero la operación de la red de transmisión y el despacho de carga se dirige y supervisa mediante ocho centros regionales de control coordinados por el Cenace²⁶⁶. De esta manera lo que sería viable retomando la propuesta del Ing. Viqueira es que la CFE se descentralice en ocho compañías eléctricas autónomas, integradas verticalmente, las cuales continuarían en poder del Estado, sin que en ellas interviniera capital privado, pero tendrían mayor autonomía en cuanto a su operación y utilización de los recursos que le son asignados por la Federación.

Al respecto resulta importante analizar el caso de Noruega en donde desde 1991 existe competencia en la generación de energía, pero sin privatizar la industria eléctrica, debido a que no hubo el apoyo político suficiente para esa medida.

La red de interconexión nacional pertenece a una empresa estatal Statnett y el 30 por ciento de la capacidad de generación pertenece al Estado, que lo controla a través de la empresa Statkraft, el 55 por ciento de la capacidad de generación

²⁶⁵ Noroeste, Norte, Noreste, Occidental, Central, Oriental, Peninsular, Baja California y Baja California Sur.

²⁶⁶ Los centros de control están en Hermosillo, Sonora; Gómez Palacio, Durango; Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; México, D.F.; Puebla, Puebla; Mérida, Yucatán y las dos Baja Californias son controladas por el centro localizado en Mexicali.

pertenece a empresas municipales y el 15 por ciento restante es de propiedad privada, principalmente autoprodutores industriales. La mayor parte de las empresas de distribución son municipales y numerosos productores y distribuidores están integrados verticalmente. Existe además un órgano regulador denominado Administración Noruega de Recursos de Agua y Energía.

En Noruega se considera como monopolio natural la transmisión y distribución, y en consecuencia son reguladas y controladas por el organismo regulador. Asimismo son funciones competitivas la generación y suministro de energía eléctrica, que no están reguladas pero que requieren una licencia. Se prevé el acceso a las redes de transmisión, pero sobre bases justas y equitativas.

De la misma manera en EUA no se dio una desintegración vertical de la industria eléctrica, ya que las empresas eléctricas abarcan la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica en un territorio determinado, constituyendo un monopolio regulado, y son controladas en cada Estado por una Comisión que fija los precios de la electricidad y a su vez por la Comisión Federal de Regulación de Energía.

El Ing. Victor Rodríguez Padilla en su ensayo sobre la "Retrospectiva de la Integración Energética de México con Estados Unidos"²⁶⁷ sugiere una alternativa más para no privatizar la industria eléctrica consistente en que se deje a la CFE y en su caso a LFC actuar como empresas reales, es decir darles la autonomía suficiente y necesaria para convertirse en compañías multinacionales públicas.

Ello permitiría una integración energética con E.U.A. menos desequilibrada que la que se avecina, la cual, en un escenario pesimista puede condenar a la CFE a la actividad de transmisión y despacho de la electricidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²⁶⁷ *Transiciones Energéticas en México, Centro y Sudamérica*. Op. Cit. p.292.

Es muy importante tomar en cuenta el escenario que plantea el Ing. Rodríguez, ya que México se encuentra en un proceso de integración energética con EUA desde hace muchos años, el cual se ha fortalecido con la suscripción del TLCAN y actualmente continua con el GTEAN, por lo tanto son muy importantes las decisiones que se tomen para transformar la industria eléctrica, y siempre se debe considerar el beneficio de la economía nacional; el respeto al Estado de Derecho y a la soberanía nacional, evitando que México se transforme en simple generador de energía y de ganancias para EUA.

Sergio Benito Osorio, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y expresidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, señaló que la reforma del sector no debe centrarse únicamente en la apertura del mercado, ya que ello no garantiza la llegada de inversiones y por el contrario enfrenta graves problemas al no existir un organismo regulador que garantice la operación de los participantes. La permanencia del Estado en la transmisión eléctrica es muy importante para que ejerza su papel de regulador.

De ahí que no sea viable la propuesta de reforma del sector eléctrico del actual Presidente Vicente Fox, ya que sugiere un libre acceso a la red de trasmisión.

En tal virtud, una opción más para no privatizar es que la generación y trasmisión permanezcan en poder del Gobierno Federal (CFE y LFC), aunque la distribución se pueda descentralizar, pero solo entre entidades federativas y municipios, previo permiso de la CRE. En este caso las empresas estatales y municipales de distribución serían controladas por un órgano regulador local, además del federal.

Por otro lado, las energías renovables (eólica, solar, biomasa, geotérmica, hidráulica, etc.) son una alternativa más para complementar la generación de electricidad y satisfacer la demanda de zonas rurales sin necesidad de privatizar la industria eléctrica.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En efecto, México cuenta con un importante potencial de generación eléctrica a partir de fuentes renovables de energía. Las ventajas que ofrecen estas alternativas de generación consisten en su amplia disponibilidad de recursos, beneficios ambientales y existencia de mercados internacionales para la adquisición de equipos e intercambio de tecnología a fin de desarrollar equipos propios. Desde 1995 la Secretaría de Energía ha fomentado el uso de la energía renovable a través de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE). Asimismo a partir de 1996 se creó el Consejo Consultivo para el Fomento de las Energías Renovables (COFER) su misión es promover y fortalecer el empleo de energía renovable en el país.

Cabe señalar que la CRE ha otorgado 43 permisos a productores privados para generar energía eléctrica a partir de energía renovable, de los cuales 33 están en operación y 10 en construcción.²⁰⁸

El fomentar el uso de este tipo de energía, permitiría satisfacer la demanda de energía eléctrica en las zonas alejadas de los centros distribuidores o generadores, sin que sea necesarios kilómetros de tendido de cables, complementaría los sistemas eléctricos urbanos y como requiere de una baja inversión, alentaría el desarrollo industrial, agroindustrial o de servicios local.

Otra forma que evitaría la privatización del sector eléctrico es impulsar medidas de uso eficiente y ahorro de energía eléctrica. Un aumento en la eficiencia de los motores eléctricos, que consumen más de la mitad de la energía eléctrica generada, puede significar ahorros de energía eléctrica muy importantes, con inversiones relativamente bajas. Igualmente el perfeccionamiento en los diseños de aparatos eléctricos domésticos, como refrigeradores, lavadoras, planchas, uso de lámparas fluorescentes, etc, puede reducir el consumo de la energía a menos de la mitad.

²⁰⁸ *Prospectiva del Sector Eléctrico 2001-2010*. Op. Cit. p.118.

Asimismo, a fin de mejorar el servicio de energía eléctrica sin privatizarlo, es necesaria una modernización administrativa y tecnológica del sector eléctrico, que permitan contar con un mejor equipo y una administración eficiente de los recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos.

Para cumplir con lo anterior, las empresas públicas mexicanas y en especial CFE y LFC deben elevar sus niveles de eficiencia, productividad y rentabilidad financiera, sin que tengan que cambiar su naturaleza de organismos descentralizados. Para ello se pueden auxiliar de expertos que presten sus servicios en organismos públicos de otros países, y de una mejor normatividad que les permita a las empresas públicas una mayor libertad de gestión y manejo de sus recursos, en relación con sus objetivos y necesidades.

Para que las empresas públicas que manejan el sector eléctrico (CFE y LFC) sean redituables, es necesario que manejen con responsabilidad los recursos energéticos del Estado; fortalezcan el mercado interno; diversifiquen las fuentes de energía; impulsen el desarrollo regional; capaciten a los trabajadores del sector para ser más productivos; fomenten el equilibrio ecológico; exista claridad en la determinación de precios y asignación de subsidios y utilicen la inversión privada, pero solo con el carácter de complementaria en aquellas áreas donde sea factible y conveniente para el país, sin poner en riesgo la soberanía nacional.

De la misma forma es necesario compaginar los objetivos de honestidad, transparencia, legalidad y eficiencia con el manejo de recursos públicos destinados a la adquisición o enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obra pública, manteniendo siempre criterios de oportunidad y ventajas comerciales.

Las acciones que ha realizado la CFE para mejorar su desempeño han sido las siguientes: dar mantenimiento preventivo a las plantas de generación; asegurar la calidad en el proceso de generación de energía eléctrica a través de la certificación ISO 9000; sustitución del equipo obsoleto por equipo de tecnología avanzada;

instalación de redes de distribución subterráneas en las principales ciudades del país; introducción de un mercado interno de energía;²⁶⁹ capacitación del personal, etc.

Asimismo, para brindar un mejor servicio a los usuarios del servicio eléctrico, la CFE ha trabajado en el "Programa de Calidad en el Servicio al Cliente", el cual incluye las siguientes acciones:

- Centros de Servicio al Cliente (CSC).
- Atención a grandes usuarios (CFEctiva empresarial).
- Módulos de atención permanente CFEmáticos
- Cobranza por medios electrónicos²⁷⁰

La CFE, ha promovido con mayor énfasis una cultura del ahorro de energía entre la población en general y fabricantes y distribuidores de equipos y ha incorporado nueva tecnología.

De esta manera con todas las acciones necesarias se ha logrado que esta empresa pública sea más eficiente y competitiva a nivel internacional y ese es precisamente el camino que se debe seguir, fortalecer la industria nacional y no privatizarla.

²⁶⁹ Es la base de las simulaciones que realiza la CFE y constituye una herramienta de gran valor para analizar las implicaciones de las diversas propuestas de reforma del sector.

²⁷⁰ *Informe de Labores 2002*. CFE, México 2003. p.51.

CONCLUSIONES

1. En México a fines del siglo XIX y principios del XX, autoridades federales, estatales y municipales concesionaron la energía eléctrica a la inversión privada.

Tiempo después las empresas eléctricas extranjeras comenzaron a trabajar con poca eficiencia y con anomalías tales como: abusos en el cobro de tarifas, fallas en el suministro, fuga de capitales, freno al desarrollo tecnológico del país, lo cual afectó a la producción industrial y agrícola y puso en evidencia la impotencia de las empresas privadas para satisfacer la demanda de energía eléctrica en el país. Estos hechos crearon un clima de descontento entre los consumidores, además, de que amplias zonas rurales carecían totalmente del fluido eléctrico, debido a que las centrales generadoras operaban a diferentes frecuencias y ello impedía las interconexiones entre centrales generadoras, sistemas de transmisión y distribución.

Las razones anteriores, aunadas a que México tradicionalmente ha sostenido la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, deben estar al servicio de la colectividad y no de intereses particulares, ya que son fuentes vitales para el futuro desarrollo y elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano, fueron las causas detonantes para que el entonces Presidente Adolfo López Mateos nacionalizara la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960.

Posteriormente el 23 de diciembre de 1960 se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se introdujo al final del párrafo sexto el siguiente texto: "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."

2. Del artículo 27 constitucional, párrafo sexto, se pueden deducir los siguientes principios:

a) Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.

Cabe señalar que no es sólo la prestación del servicio público lo que es exclusivo de la Nación, sino todas las actividades arriba señaladas, cuando lo tengan por objeto.

b) En esta materia, no se otorgarán concesiones a los particulares.

c) La Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

d) La industria eléctrica mexicana está integrada verticalmente.

3. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los objetivos del desarrollo nacional, consistentes en fortalecer la soberanía, la seguridad y el régimen democrático a través de una rectoría económica del Estado, en la que el sector público tenga a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, como la electricidad, sin que ello constituya un monopolio, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos (Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro) que requiera para el eficaz manejo de dicha área estratégica.

4. La energía eléctrica se encuentra ubicada en la Segunda Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se refiere al "Comercio de Bienes", lo que implica que le son aplicables los principios y objetivos del artículo 102 de dicho ordenamiento internacional. Los principios son: el trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia. Los objetivos son: el establecer una zona de libre comercio, a través de la eliminación de los obstáculos, facilitando la circulación transfronteriza de bienes y de servicios y aumentando sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes.

También le son aplicables los principios señalados en el artículo 601 referentes a fortalecer el comercio de los bienes energéticos a través de su liberalización gradual y sostenida y contar con sectores energéticos viables y competitivos a nivel internacional, a fin de promover los respectivos intereses nacionales.

De esta manera, los principios que aplica el Tratado de Libre Comercio de América del Norte a la energía eléctrica son contrarios a lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que permite la circulación transfronteriza de bienes energéticos como la energía eléctrica y permite su liberalización a la inversión privada.

Lo anterior es así, a pesar de que en el Anexo 602.3 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Estado Mexicano se reserva para sí, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, diversas actividades estratégicas, entre las que se encuentra en el inciso c) del párrafo 1, la prestación del servicio público de energía eléctrica, que incluye la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad, salvo lo dispuesto en el párrafo 5, que se refiere a las actividades e inversión en plantas de generación de energía eléctrica consistentes en autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente.

En tal virtud, el tratado internacional en estudio es además de incongruente, inconstitucional toda vez que permite la inversión privada en la generación de energía a través de las figuras del autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente, al vender los productores de estas modalidades sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad, la cual a su vez destina esa energía para el servicio público.

De igual forma, en el párrafo 2 del Anexo 602.3 se establece que no se permitirá la inversión privada en la prestación del servicio público de energía eléctrica y por lo que respecta al comercio transfronterizo de servicios se aplicará cuando México

permita el otorgamiento de un contrato respecto a dicho servicio y solo para los efectos de ese contrato.

Lo anterior implica que mediante el comercio transfronterizo de servicios, el cual de acuerdo con el artículo 1201 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, abarca la producción, distribución, comercialización, venta o la presencia de un prestador de servicio de Estados Unidos de América o Canadá, puede participar la inversión privada en cualquier etapa de la prestación del servicio público de energía eléctrica siempre y cuando México permita el otorgamiento de un contrato al respecto y solo para efectos del mismo.

Lo anterior implica la desintegración horizontal de la industria eléctrica mexicana, esto es, que todo el proceso que engloba la prestación del servicio público de energía eléctrica, que va desde la generación hasta su venta al consumidor sea brindado por varias empresas, transgrediendo lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Por lo que se refiere a la importación y exportación de energía eléctrica a Canadá y Estados Unidos de América, la primera quedó sin gravamen a partir de 1998, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 302.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la segunda conforme al capítulo XXVII de la Ley del Impuesto General de Exportación esta exenta, por lo que un productor independiente ubicado en México puede generar la energía eléctrica y exportarla, obteniendo así un beneficio económico de un bien estratégico, que solo debería ser explotado por la Nación, siendo contrario a los objetivos del desarrollo nacional establecidos en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Constitución.

6. En el Anexo III del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México se reservó el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las diversas actividades estratégicas que se

establecen en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo es la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Sin embargo, en el la Sección B del mismo anexo se permite la participación de inversión privada en el servicio público de energía eléctrica a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro acto contractual e incluso se prevé la posibilidad de reformar las leyes mexicanas a fin de permitir la participación de capital privado en dichas actividades.

Lo anterior nuevamente es un contrasentido, debido a que por un lado excluye al servicio público de energía eléctrica del ámbito de aplicación del Capítulo XI, referente a la Inversión y por el otro permite la inversión privada, a través de una de las modalidades previstas en el artículo 1139 inciso h), consistente en el desarrollo de una actividad económica en territorio de otra Parte conforme a contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra parte, incluidas las concesiones y los contratos de construcción, esto implica la desintegración horizontal de la industria eléctrica mexicana y su liberalización a la inversión privada.

Por lo tanto, el ordenamiento internacional en estudio, nuevamente transgrede lo dispuesto en los multicitados artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. De una interpretación conjunta de los capítulos VI, XI, XII y de los Anexos 602.3, y III del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se deduce que:

- a) Se permite la participación de la inversión extranjera, en el servicio público de energía eléctrica, mediante contratos, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de acto contractual, y
- b) Las leyes mexicanas se pueden reformar para permitir la participación de inversión extranjera en dicho servicio público.

Aspectos que se consideran contrarios a lo dispuesto en los mismos artículos ya señalados.

8. En el artículo 133 Constitucional se establece la cláusula de Supremacía Constitucional, la cual ordena que todo tratado internacional se debe ajustar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no que la Constitución (y las demás leyes internas) se tengan que adecuar al instrumento internacional.

Sin embargo, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ocurrió lo opuesto, por lo que no solo es inconstitucional, sino que además pretende eliminar toda restricción a la inversión extranjera en el servicio público de energía eléctrica, que pudiera existir en leyes federales o locales.

Diversos fueron los ordenamientos legales modificados y los organismos creados con motivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a fin de permitir el libre acceso de la inversión privada en el servicio público de energía eléctrica, entre ellos destacan:

a) Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Los permisos de autoabastecimiento cogeneración, pequeña producción, importación y exportación de acuerdo al artículo 38 de la ley, son de duración indefinida, solo el de producción independiente, tiene una vigencia de 30 años. En tal virtud, empresas extranjeras de Estados Unidos de América y Canadá, pueden explotar bienes y recursos naturales nacionales por periodos prolongados lo que implica un riesgo para la soberanía nacional.

De igual forma, el artículo 36 de la Ley en estudio y los artículos 73, 157 y 164, fracción III, inciso b) de su reglamento, amplían de manera indebida los derechos de los permisionarios, al grado de incluir la conducción, transformación y la entrega de la energía eléctrica, así como el uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional.

b) Comisión Reguladora de Energía. Su objeto, estructura y atribuciones establecidas en la ley que la regula, muestran la tendencia del Gobierno Federal a crear un mercado eléctrico abierto y competitivo, producto de la globalización y de lo negociado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

b) Ley de Inversión Extranjera. En el artículo noveno transitorio, permite la participación de inversión extranjera hasta en un 100% en sociedades mexicanas dedicadas a la construcción, edificación e instalación de obras. Cabe señalar que entre las labores de construcción se encuentran las de centrales generadoras de electricidad.

El artículo 10A de la Ley de Inversión Extranjera, otorga el permiso a extranjeros para la explotación y aprovechamiento de minas y aguas nacionales, si no se publica en el Diario Oficial de la Federación la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que implica su intervención en la generación de energía eléctrica, contrariamente a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 párrafo quinto y sexto, en la Ley General de Bienes Nacionales artículo 2 y en la Ley de Aguas Nacionales artículo 7, en donde se establece como de utilidad pública el uso de aguas nacionales para la generación de energía eléctrica destinada al servicio público, lo que implica que solo pueden ser concesionadas a mexicanos o sociedades mexicanas y no a extranjeros.

Al respecto, ciertos recursos naturales que producen energía como el carbón y los acuíferos, entre otros, están incluidos dentro del tratamiento prescrito por el Capítulo XI, referente a la Inversión, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y toda vez que no fueron reservados al Estado Mexicano en algún Anexo de dicho instrumento internacional, con base en lo dispuesto en el tratado y en la Ley de Inversión Extranjera, el carbón y las aguas nacionales pueden ser explotados mediante la concesión por extranjeros para generar energía eléctrica.

Finalmente en la Resolución General Número 5, emitida por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1993, se establecen las Reglas para la Participación de la Inversión Extranjera en las Actividades del Sector Energía Eléctrica que no Constituyen Servicio Público.

En ella se señala que la inversión extranjera puede participar en forma directa o indirecta hasta en un 49% del capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de generación de energía eléctrica que no constituyan servicio público, dicho porcentaje puede ser aumentado hasta un 100% previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, permitiendo una vez mas la participación de inversión extranjera en este sector.

c) Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera. El artículo 3º transitorio equipara a la inversión mexicana la realizada por extranjeros en las actividades de edificación construcción e instalación de obras, esto es un contrasentido, debido a que de acuerdo con la doctrina, la nacionalidad del capital no deriva del mismo, sino de su dueño. Por lo tanto, si el dueño es o reside permanentemente en el extranjero, el capital será extranjero.

Lo anterior implica la posibilidad de que inversionistas extranjeros contrariamente a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos participen en la construcción de plantas generadoras de energía que se destina al servicio público, figura que está prevista en el artículo 1139 inciso h) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

9. Es importante destacar la relación de otros capítulos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con la energía eléctrica, tal es el caso del Capítulo XV, referente a la "Política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado", cuya influencia es evidente en la administración del servicio público de energía eléctrica en México, ya que los fines, objetivos, misión, estructura y

funciones de los diversos organismos que intervienen en su prestación, buscan la actualización del marco jurídico, su reestructuración y modernización, a fin de fomentar la inversión privada en la ejecución de los proyectos de la energía eléctrica.

De igual forma, los organismos descentralizados encargados de la prestación de dicho servicio (Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro), buscan ser empresas de clase mundial que participen competitivamente en la satisfacción de la demanda de energía eléctrica no solo nacional sino internacional, valiéndose de políticas, planes y programas en su mayoría de carácter comercial que promuevan la inversión privada a corto, mediano o largo plazo, necesaria para la prestación del servicio.

10. Las tendencias del mercado eléctrico internacional auspiciadas por Estados Unidos de América, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, buscan la privatización de los sectores energéticos en los países en vías de desarrollo como México.

En tal virtud, desde la década de los setenta México se encuentra en un proceso de desregulación e integración energética con Estados Unidos de América, el cual se vio fuertemente impulsado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y a continuado con la creación de otros grupos de trabajo como el Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (GTEAN), que busca impulsar el comercio energético y las interconexiones en América del Norte, con el fin de eliminar las pocas barreras existentes.

11. Los organismos financieros internacionales han señalado que los efectos políticos, sociales, económicos y jurídicos de la reforma del sector eléctrico en los países en desarrollo, depende de las particulares circunstancias de cada uno, es por ello que México debe contar con una estrategia ordenada de integración energética, que maximice el beneficio económico, financiero, industrial, tecnológico y estratégico

para el país, al tiempo que limite los efectos ambientales y sociales negativos, que fortalezca a su vez la soberanía y la independencia nacional.

La integración energética con EUA no es necesariamente una mala opción para el país, todo depende de los términos y condiciones en los que se dé.

12. La energía eléctrica es una fuente vital para el futuro desarrollo de la Nación y por ello debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, debe ser contemplada en un grado de interés nacional.

La energía eléctrica requiere una adecuada planeación en la que se pueda atender la creciente demanda, a través de mejorar la política fiscal, permitir a la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro una gestión autónoma en sus recursos para que alcancen una autosuficiencia productiva, incentivar el uso de energías renovables, y el ahorro de energía, a fin de bajar el costo de producción y ser más competitivos.

México cuenta con una gran cantidad de fuentes renovables de generación de energía eléctrica que no han sido explotadas, tales como la hidroeléctrica, solar, eólica, biomasa, maremotriz, etc, lo que implica que se puede cubrir la demanda de las grandes ciudades e incluso de las zonas alejadas de las redes de transmisión, si son debidamente aprovechadas.

13. De acuerdo con las formas jurídicas de prestación de los servicios públicos, el servicio de energía eléctrica es una forma de descentralización técnica o por servicio. En este punto es importante señalar que dentro de las propuestas de cambios estructurales para mejorar la prestación de este servicio público, sin privatizarlo, se plantea la posibilidad de llevar a cabo una descentralización por región o territorial de Comisión Federal de Electricidad, al dividirla en ocho centros regionales de control coordinados por el Centro Nacional de Control de Energía, y convertirlos en compañías eléctricas autónomas, integradas verticalmente, que continuarían en

poder del Estado, pero tendrían mayor autonomía en cuanto a su operación y utilización de los recursos que le son asignados por la Federación.

14. No se debe abrir el sector eléctrico a la inversión privada, y en especial a la extranjera, por todas las consecuencias negativas que traería para el país, el Gobierno Federal debe seguir una política selectiva, ya que las inversiones extranjeras no son necesarias en todos los campos, además debe de cumplir con las obligaciones que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son buscar el desarrollo nacional, proteger la soberanía y buscar el beneficio de la colectividad en el aprovechamiento de los recursos que son exclusivos de la Nación.

15. Si bien es cierto que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es inconstitucional por lo que se refiere al servicio público de energía eléctrica, existen medios jurídicos que permiten no aplicar tales preceptos, tales como: no otorgar contratos de comercio transfronterizo de servicios de energía eléctrica, con base en lo que prevé el Anexo 602.3, párrafo segundo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; hacer valer la reserva del Anexo III inciso A prevista en el mismo tratado, con base en la cual México puede desempeñar y negarse a autorizar inversiones en diversas áreas estratégicas; no reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las demás leyes internas para que participe capital privado en el servicio público de energía eléctrica, toda vez que conforme a la Cláusula de Supremacía Constitucional todo tratado internacional está subordinado a la misma, etc.

Finalmente es importante señalar que al aplicar lo dispuesto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en especial lo referente al servicio público de energía eléctrica, se deben tomar en cuenta no solo las consecuencias jurídicas, sino políticas, económicas y sociales para el país.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso)*. 14ª edición, Ed. Porrúa, México 1999.

-----, *Derecho Administrativo Especial*, Tomo II. Ed. Porrúa, México 1999.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. Ed. Porrúa S.A., 13ª edición, México 1999.

BALANCE NACIONAL DE ENERGÍA 2000. Secretaría de Energía, México 2001.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2002, México 2003.

DANIELS, John D. *Negocios Internacionales*. 8ª edición, Editorial. Prentice-Hall-Hispanoamericana, México 2000.

EL SECTOR ENERGÍA EN MÉXICO (Análisis y Prospectiva). Secretaría de Energía, México 2000.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas). Tomo 1. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL SECTOR DE ENERGÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

ENERGÍA PARA EL MUNDO DE MAÑANA (Realidades, opciones, objetivos) Comisión del Consejo Mundial de la Energía, Madrid 1997.

ENERGÍA Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (Enfoques para la política energética). Organización Latinoamericana de Energía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador 1997.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*. Ed. Porrúa, México 1995.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición, Ed. Porrúa, México 2001.

GARCÍA, Leopoldo, et. al. *Energía, Ambiente y Desarrollo Sustentable (El caso de México)* El Colegio Nacional y Programa Universitario de Energía Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura. *Comercialización Internacional de los Servicios en México. (Marco Jurídico)*. Ed. Mc Graw Hill, México 1998.

HEYMAN, Timothy. *Inversión en la Globalización (Análisis y administración de las nuevas inversiones mexicanas)*. Editorial Milenio, Bolsa Mexicana de Valores, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, ITAM, México 1998.

INFORME ANUAL 2001. Comisión Federal de Electricidad, México 2002.

INFORME ANUAL 2001. Comisión Reguladora de Energía, México 2002.

INFORME DE LABORES 1999-2000. Instituto de Investigaciones Eléctricas, México 2001.

INFORME DE LABORES 2002. Comisión Federal de Electricidad, México 2003.

INTEGRACIÓN DE MERCADOS (XII Curso sobre Planificación Energética, 5ª en Latinoamérica y el Caribe). Universidad Nacional Autónoma de México Programa Universitario de Energía, Universidad Politécnica de Madrid y Universidad Complutense de Madrid, España 1997.

INVERSIONES Y EMPRESAS EXTRANJERAS GLOBALIZADAS, (*Seminario de Inversiones y Empresas Extranjeras Globalizadas*). Universidad Autónoma de Puebla, México 1997.

LA APERTURA EXTERNA EN EL SECTOR ELECTRICO MEXICANO (*Primer Seminario sobre Situación y Perspectivas del Sector Eléctrico en México*). Instituto de Investigaciones Económicas y Programa Universitario de Energía, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.

LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LOS RETOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN ANTE LA GLOBALIZACIÓN, (*Sexta Reunión Anual del Sector Energía e Industria*). Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua, México 2000.

LAMECH, R. y otros. *Sector energético*. Banco Mundial, agosto 2000.

LAS FUENTES DE LA ENERGÍA. Comisión Federal de Electricidad, Museo Tecnológico, México, 1996.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, México 2002.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997.

OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN EN EL SECTOR ELÉCTRICO 2000. Secretaría de Energía, México 2000.

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR ENERGÍA. Secretaría de Energía, México 1997.

PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2001-2006, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Secretaría de Energía, México 2001.

PROGRAMAS SECTORIALES DE MEDIANO PLAZO 1995-2000. PEMEX, 1997.

PROPUESTA DE CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA ELECTRICA EN MÉXICO. Secretaría de Energía, México 1999.

PROPUESTAS DE ESTRATEGIA PARA EL SECTOR DE ENERGÍA, Banco Interamericano de Desarrollo 1998.

PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO, Secretaría de Energía, México 1999.

PROSPECTIVA DEL SECTOR ELÉCTRICO 2000-2009. Secretaría de Energía, México 2000.

PROSPECTIVA DEL SECTOR ELÉCTRICO 2001-2010. Secretaría de Energía, México 2001.

REGULACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO. Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Energía. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1997.

RETOS Y PROPUESTAS – ENERGÍA. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México 1997.

SEMINARIO DE DESAFÍOS Y OPCIONES PARA EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO: QUE PODEMOS APRENDER DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL. Dr. Pablo Mulás del Pozo y Dr. Arturo Reinking Cejudo, Coordinadores, UNAM, Coordinación de la Investigación Científica, Programa Universitario de Energía, Junio 2000.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE FINANCIAMIENTO EN EL AHORRO DE ENERGÍA. Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE), México 1997.

XVIII SEMINARIO NACIONAL SOBRE EL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA.
Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE), México 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo (Primer Curso)*. 20ª edición, Ed. Porrúa, México 1999.

-----, *Derecho Administrativo, (Segundo Curso)*. 19ª edición, Ed. Porrúa, México 1999.

TRANSICIONES ENERGÉTICAS EN MÉXICO, CENTRO Y SUDAMÉRICA.
Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Energía,
Asociación Mexicana para la Economía Energética, A.C., México 1997.

WITKER, Jorge Y HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

LEGISLACIÓN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ACUERDO PRESIDENCIAL POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL AHORRO DE ENERGÍA. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1989.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999 y sus reformas.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de 5 de febrero de 1917 y sus reformas.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA DE DESARROLLO Y RESSTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE LA ENERGÍA 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1996.

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS. Publicado Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1975 y modificado el 30 de octubre de 2001.

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL AHORRO DE ENERGÍA COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1999

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993.

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE Y REFORMA, ENTRE OTRAS, LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 2000 y sus reformas.

ESTATUTO ORGÁNICO DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 2000 y sus reformas.

ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2003.

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F. a 16 de agosto de 2002.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y sus reformas.

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993 y sus reformas

LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995 y sus reformas.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y sus reformas.

LEY DE PLANEACIÓN. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 y sus reformas.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y sus reformas.

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y sus reformas.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y sus reformas.

LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992 y sus reformas.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 y sus reformas.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y sus reformas.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 2001-2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, Segunda Sección.

REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA Y DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de septiembre de 1998 y sus reformas.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA., Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1993 y sus reformas.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA., EN MATERIA DE APORTACIONES. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1998 y sus reformas.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL AHORRO DE ENERGÍA. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2002.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001 y sus reformas.

RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2002.

RESOLUCIÓN GENERAL NÚMERO 5. Emitida por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que establece las *Reglas para la Participación de la Inversión Extranjera en las Actividades del Sector Energía Eléctrica que no Constituyen Servicio Público*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1993.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de la Energía. World Energy Council (Consejo Mundial de Energía). 1992.

Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1999.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, (Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano). Tomo III, "I-O", Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, (Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano). Tomo IV, "P-Z", Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

HEMEROGRAFIA

EL FINANCIERO, 26 de agosto del 2000, Sección Economía., año XIX, número 3209.

EL FINANCIERO, 31 de agosto del 2000, Sección Economía, año XIX, número 3214.

EL FINANCIERO, lunes 22 de enero de 2001, Sección Negocios, año XX, numero 5705.

LA JORNADA, martes 26 de junio de 2001, Sección Economía, año 18, número 6043.

LA JORNADA, viernes 28 de septiembre de 2001, Sección Economía, año 18, número 6136.

LUX, LA REVISTA DE LOS TRABAJADORES, órgano oficial del Sindicato Mexicano de Electricistas, México, septiembre-octubre de 1999. Número 487.

REFORMA, lunes 28 de mayo de 2001, Sección Negocios, año 8, número 3100.

REFORMA, martes 29 de mayo de 2001, Sección Negocios, año 8, número 3101.

REFORMA, viernes 26 de abril de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3055.

REFORMA, jueves 5 de septiembre de 2002, Sección Nacional, año 9, número 3187.

REFORMA, viernes 2 de mayo de 2003, Sección Nacional, año 10, número 3521.

TESIS Y JURISPRUDENCIA

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. LO ES LA SECRETARÍA DE ENERGÍA AL SUSPENDER LOS ACTOS IMPUGNADOS CON BASE EN LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Enero de 2000, Tesis: 2a. I/2000, Página: 75.

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NO LO ES EL DIRECTOR DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD Octava Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII, Diciembre de 1993, Página: 835.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO APERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, AL NO ENCONTRARSE CON EL PARTICULAR EN UN MISMO PLANO. Novena Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Diciembre de 2001, Tesis: X.2o. J/4, Página: 1491.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CUANDO REALIZA ACTOS RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO Novena Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Marzo de 2002, Tesis: X.3o. J/2, Página: 1147.

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VIII, Julio de 1991, Página: 136

ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS POR SUMINISTRO Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 73, FRACCIONES VII Y XXIX CONSTITUCIONAL. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, Tesis: LXXI/89, Página: 87.

ENERGIA ELECTRICA, TARIFAS DE. NO SON EQUIPARABLES A UNA CONTRIBUCIÓN. Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Abril de 1991, Página: 181.

ENERGIA ELECTRICA. LA FIJACION DE TARIFAS PARA SU SUMINISTRO Y VENTA NO ES MATERIA DE REGLAMENTO PRESIDENCIAL Instancia: Pleno Fuente: Apéndice de 1995 Parte: Tomo I, Parte SCJN Tesis: 120 Página: 126.

ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTROS Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTICULO 73, FRACCION X, CONSTITUCIONAL. Instancia: Pleno Fuente: Apéndice de 1995 Parte: Tomo I, Parte SCJN Tesis: 119 Página: 125.

ENERGIA ELECTRICA. LA GARANTIA DE AUDIENCIA NO ES APLICABLE EN LA FIJACION DE TARIFAS PARA EL SUMINISTRO Y VENTA DEL SERVICIO. Octava Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, Tesis: LXX/89, Página: 89.

ENERGIA ELECTRICA, COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LVI, Página: 2133.

ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVO QUE FACULTA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD PARA SUSPENDER TEMPORALMENTE SU SUMINISTRO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Julio de 2001, Tesis: P./J. 87/2001, Página:5.

ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVA, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Diciembre de 1999, Tesis: P./J. 140/99, Página: 7.

ENERGIA ELECTRICA, ROBO Y FRAUDE POR APROVECHAMIENTO DE. DISTINCIÓN. Séptima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 103-108 Segunda Parte, Página: 57.

INDUSTRIA ELÉCTRICA Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXI, Página: 995.

INDUSTRIA ELECTRICA, DELITOS COMETIDOS CONTRA LA. COMPETENCIA. Sexta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Primera Parte, LXVII, Página: 18.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA Instancia: Pleno, Octava Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Parte: 60, Diciembre de 1992, Tesis: P. C/92, Página: 27.

ROBO DE FLUIDO ELÉCTRICO. APLICABILIDAD DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y NO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Novena Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Octubre de 2000, Tesis: VII.1o.P.124 Página: 1324.

SENTENCIA Y VOTOS CONCURRENTES DE MINORÍA, RELATIVOS A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2001. Promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, el 3 de junio de 2002.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

CD ROMS

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Cd Rom IUS 2002 disco uno, octava y novena épocas. México, 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Cd Rom IUS 2002 disco dos, quinta a séptima épocas. México, 2002.

PAGINAS WEB

Página electrónica de la Fundación Arturo Rosenblueth, México. RAMÍREZ, Rolando. "*La electricidad en México.*" <http://www.rosenblueth.mx/fundacion/Default.html>, consultada el 23 de agosto de 2002, hora: 20:30 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México. "*Industria Eléctrica Mexicana*", <http://www.energia.gob.mx/energia/electrica.htm>, consultada el 24 de agosto de 2002, hora: 16:38 hrs.

Página electrónica de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México. http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/35/Sector_electrico_reforma_constitucional.html, consultada el 24 agosto de 2002, hora 16:44 hrs.

Página electrónica de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México. http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/35/Sector_electrico_Ley%20serv_publico_energia_electrica.html, iniciativa fox, consultada el 24 agosto de 2002, hora 16:45 hrs.

Página electrónica de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México.
http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/35/Sector_electrico_Ley_reguladora_de_energia.html, consultada el 24 de agosto de 2002, hora 16:46 hrs.

Página electrónica de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México.
http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/35/Sector_electrico_ley_organica_CF_E.html, consultada el 24 de agosto de 2002, hora 16:48 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México
http://www.energia.gob.mx/work/secciones/869/imagenes/policyelectricoespañol_final.pdf-Microsoft Internet Explorer, consultada el 24 de agosto de 2002, hora 17:01 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México
<http://www.energia.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=108>, consultada el 24 de agosto de 2002, hora 17:08 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México "Historia"
<http://200.23.166.141/wb/distribuidor.jsp?seccion=40>, consultada el 2 de enero de 2003 a las 15:30hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México "*Estructura del sector energético*". <http://200.23.166.141/wb/distribuidor.jsp?seccion=651>, consultada el 2 de enero de 2003 a las 14:30 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México, "Visión y Misión"
<http://200.23.166.141/wb/distribuidor.jsp?seccion=41>, consultada el 2 de enero de 2003 a las 15:45 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México.
<http://200.23.166.141/wb/distribuidor.jsp?seccion=42>, "*Organigrama de la Secretaría de Energía*" consultada el 2 de enero de 2003 hora 16:00 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía, México
<http://www.energia.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=1139>,
"Asuntos Internacionales", consultada el 4 de mayo de 2003, hora 16:42 hrs.

Página electrónica de la Secretaría de Energía "Prontuario de Normas Oficiales Mexicanas", <http://www.energia.gob.mx/energia/electrica.html>, consultada el 7 de noviembre de 2002, hora: 18:38 hrs.

Página electrónica de la Comisión Reguladora de Energía, México. "Misión"
<http://www.cre.gob.mx/cre/mision/html>., consultada el 25 de enero de 2003, hora 16:15 hrs.

Página electrónica de la Comisión Reguladora de Energía, México. "Estructura Orgánica" <http://www.cre.gob.mx/cre/estructura/html>., consultada el 25 de enero de 2003, hora 16:15 hrs.

Página electrónica de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, México "Misión" <http://www.conae.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=353#mision>, consultada el 26 de enero de 2003 a las 14:40 hrs

Página electrónica de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, México, "Plan de Trabajo Conae 2001-2006", <http://www.conae.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=411>, consultada el 26 de enero de 2003 a las 14:40 hrs.

Página electrónica de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, México. "Estructura orgánica", <http://www.conae.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=446>, consultada el 26 de enero de 2003, hora 15:00 hrs.

Pagina electrónica de la Luz y Fuerza del Centro, México. <http://www.lfc.gob.mx/>, "Capacidad", consultada el 23 de febrero de 2003, hora 16:24 hrs.

Pagina electrónica de la Luz y Fuerza del Centro, México <http://www.lfc.gob.mx/>, "Misión", consultada el 23 de febrero de 2003 , hora 16:26 hrs.

Pagina electrónica de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, México. <http://www.profeco.gob.mx/new/html/index.htm> "Comportamiento comercial" consultada el 12 de marzo de 2003, hora 17: 45 hrs.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**