



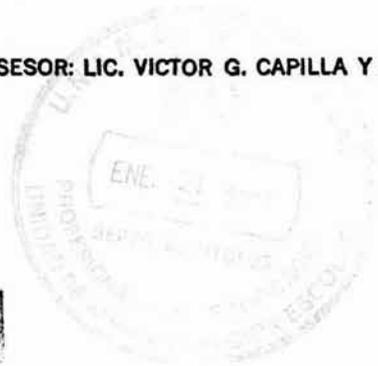
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 27 Y 28
CONSTITUCIONALES RELATIVA A LA CONCURRENCIA
DEL CAPITAL PRIVADO EN LA GENERACION DEL FLUIDO
ELECTRICO"

SEMINARIO TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROCIO BERNAL ALCANTARA

ASESOR: LIC. VICTOR G. CAPILLA Y SANCHEZ



ENERO 2004

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A MI MADRE

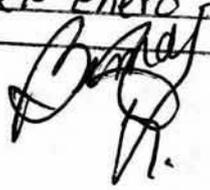
Por ser el pilar más importante en mi vida, por enseñarme que con esfuerzo y dedicación se puede lograr todo, gracias mamá por todo el apoyo que siempre me has dado y por ese gran amor con el que me has guiado a lo largo de mi vida y sobre todo por creer siempre en mí.

te adoro madre.

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

NOMBRE: Rocio Bernal
Alcántara.

FECHA: 21- Enero, 04

FIRMA: 

A MI ESPOSO

Gilberto, por todo el amor y comprensión
que siempre me has dado, por apoyarme
y ser el gran amor de mi vida.
Te amo

A MIS HIJOS

Kevin y Yael por que ustedes son el motor que
me impulsa a seguir siempre adelante, por ser el
amor más puro y sincero que puede haber.
Los amo hijos

A MIS HERMANOS

Cristina, Isaías, Lourdes, Teresa, Emma
Carlos, Marú, Adriana y Vicente
Por el apoyo brindado para la realización
de este trabajo y por ser los mejores hermanos.
Los quiero a todos.

Mi agradecimiento a todas y cada una de las personas
que de alguna manera contribuyeron para la realización
de este trabajo.

A mi asesor
Lic. Víctor G. Capilla y Sánchez
Con respeto y admiración, por todo el apoyo y
por brindarme su sabiduría y consejos para la
realización del presente trabajo.
Gracias

INDICE

" PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES RELATIVA A LA CONCURRENCIA DEL CAPITAL PRIVADO EN LA GENERACIÓN DEL FLUÍDO ELECTRICO "

INTRODUCCION	PAG.
Capítulo I	
LA REFORMA CONSTITUCIONAL	5
1.1. La soberanía	5
1.1.1. Concepto	8
1.1.2. Antecedentes históricos en México	11
1.2. Cambio Constitucional	21
1.3. La discusión de cambios constitucionales	24
Capítulo II	
EL SECTOR ELÉCTRICO	29
2.1. Antecedentes históricos del servicio eléctrico en México	29
2.2. Decreto de creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)	34
2.3. Nacionalización de la Industria eléctrica en 1960	40

2.4. Evolución y crecimiento del sector eléctrico	44
2.5. Extinción de la facultad exclusiva del Estado en la Generación de energía eléctrica	51
 Capítulo III	
ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA	60
 3.1. Análisis del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica	60
3.2. Análisis del artículo 28 constitucional, con relación al servicio eléctrico como monopolio del Estado	77
 Capítulo IV	
LA REFORMA ELÉCTRICA	93
 4.1. Bases constitucionales	93
4.2. Ley de Inversión Extranjera	99
4.3. Iniciativa de Reforma	102
4.4. Experiencias internacionales en cuanto a la desincorporación de las empresas del Estado prestadoras del servicio eléctrico	109
4.4.1. Estado de California en Estados Unidos de América	111
4.4.2. Inglaterra	115
4.4.3. Argentina	118

4.5. Impacto económico de la reforma eléctrica en México	123
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	129

INTRODUCCION

El estudio del presente trabajo nos lleva a determinar desde una perspectiva eminentemente política, que el liberalismo mexicano se inspira en un conjunto de principios que instrumentan la realización de los valores de libertad, igualdad, justicia y propiedad. Los principios instrumentales son los de soberanía, división de poderes, gobierno representativo, estado de derecho y control de la constitucionalidad. La importancia del sector energético en el desarrollo económico de México y en el bienestar cotidiano de los ciudadanos reclama decisiones que consideren las consecuencias del uso y explotación de los recursos energéticos de la nación, la importancia del sector, como sustento de la viabilidad económica del país, obliga a tomar las mejores decisiones; la inserción de México en el contexto mundial nos ha llevado a una dinámica en donde la competitividad es un factor creciente, como nunca antes la realidad mundial nos lleva a tomar decisiones, con todos los retos y exigencias que ello implica, por lo que en el presente trabajo se propone una reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales en lo que respecta al sector eléctrico, la estructura actual del sector en mención no responde a nuestras necesidades como nación en un futuro cercano; ya que en los últimos años la tasa de crecimiento de la demanda por energía eléctrica ha sido mayor que la tasa de crecimiento del

Producto Interno Bruto (PIB) y se estima que para las próximas décadas se mantenga esta tendencia, por lo tanto el Estado; actualmente tiene que destinar un volumen creciente de recursos al sector para asegurar el abasto, lo que va en detrimento de recursos que deberían ser destinados o utilizados para necesidades más apremiantes como el combate a la pobreza, educación, agua, salud; y sobre todo porque que en las condiciones actuales el Estado no tiene la posibilidad de continuar financiando el crecimiento de la demanda de energía eléctrica con recursos fiscales.

Por lo que en el presente trabajo hacemos una propuesta de reforma sustentada en la preservación de nuestra soberanía, de la cual hablaremos principalmente en el capítulo primero del presente trabajo tomando en cuenta los antecedentes históricos de la soberanía en nuestro país, así como los diversos conceptos que manejan algunos autores acerca de la soberanía; así mismo en el capítulo segundo conoceremos los antecedentes históricos de la energía eléctrica en México y de la creación de las principales empresas públicas que tiene a su cargo el servicio público de energía eléctrica; ya en el tercer capítulo hacemos una propuesta de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales en relación a la generación de energía eléctrica para permitir la concurrencia de capital privado a esta área, y por último en el cuarto capítulo estudiamos las reformas eléctricas

en los diferentes países que la han realizado, tomando en cuenta los aciertos y desaciertos de estas reformas ya que el nuevo marco jurídico que se plantea solo busca la autosuficiencia económica y la rentabilidad de las empresas del Estado, para dar un mejor servicio a los usuarios, en beneficio de la economía del país y en un mejor nivel de vida para todos los mexicanos.

CAPÍTULO I

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

- 1.1. LA SOBERANÍA
 - 1.1.1. CONCEPTO
 - 1.1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO
- 1.2. CAMBIO CONSTITUCIONAL
- 1.3. LA DISCUSIÓN DE CAMBIOS CONSTITUCIONALES

CAPITULO I LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.1. LA SOBERANÍA

En el pensamiento jurídico político y en la facticidad política misma se han denotado diversas ideas acerca de la soberanía. Aristóteles hablaba de "autarquía" que era sinónimo de autosuficiencia, en la ciudad Estado griega, es decir implicaba la capacidad de un pueblo para bastarse a sí mismo y realizar sus fines sin ayuda. En Roma se utilizaban las expresiones "maiestas", "potestas" o "imperium" que significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo romano; durante la edad media la soberanía equivalía a "supremacía" o "prevalencia" entre el poder espiritual representado por el papado y el poder temporal de los reyes. Dentro de las concepciones respecto de la soberanía del Estado frente al "dominium" territorial de los señores feudales, se pretendió justificar la radicación del poder soberano en la persona del monarca o príncipe.

La idea de soberanía nacional o del pueblo, se proclama propiamente en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con Locke, Montesquieu, Sieyes y Rousseau.

Para Juan Bodino, en "La República", el Estado implica el establecimiento de un poder soberano, que no puede existir sino en ella; este poder, como casi dos siglos después lo reputara Rousseau, es indivisible, perpetuo y absoluto en la concepción de Bodino, quien distingue por otra parte la soberanía del poder público que transitoriamente se encomienda a diferentes formas de gobierno, como la dictadura en Roma, o a gobernantes designados por un lapso determinado, toda vez que estos no son sino guardianes y depositarios del poder soberano pero no sus titulares; para dicho pensador los derechos esenciales de la soberanía pertenecen al soberano, llámese rey, pueblo etc. Sin embargo Bodino de alguna manera quería justificar la monarquía absoluta de Francia, pero por otra parte debe observarse que para dicho pensador el soberano no tiene restricciones jurídicas en el ejercicio de su poder, ya que si las tuviese, éste no sería soberanía, agregando que sí tiene limitaciones éticas impuestas por el principio natural de la respetabilidad de la familia que es la institución más antigua. Esta consideración aparta a Bodino del pensamiento político medieval que preconizó el origen divino de la soberanía (Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 2002:239-241).

A principios del siglo XVII la tesis de la soberanía popular se sostiene por Althusius (Alemania) en su obra denominada "Política Methodice Digesta", a

diferencia de la opinión de Bodino quien se inclina por la soberanía del príncipe, dicho pensador la atribuye al pueblo considerando a la comunidad política, producto de la unidad voluntaria de los hombres como titular del mencionado poder. En el mismo siglo se destaca en el pensamiento político la teoría de Hobbes en la cual, la soberanía reside en ese ente necesario llamado Estado personificado en un individuo, el soberano que dispone de toda la fuerza conveniente para asegurar la paz y la defensa común.

Maquiavelo en su obra más famosa, escribe que todas las formas de gobierno y todos los territorios en los que han sido dominados los hombres, han ejercido su autoridad por medio de una república o de un principado.

Sin embargo Maquiavelo estudia únicamente al principado y expone la forma en que pueden gobernarse, así mismo los Estados que van siendo anexados se ven obligados a vivir bajo el poder soberano del príncipe, por lo que en los Estados hereditarios y ligados a la sangre del príncipe, las dificultades para su conservación son menores, de modo que el príncipe siempre mantendrá su Estado unido. (Maquiavelo, El Príncipe, 1999: 12-14)

1.1.1. CONCEPTO DE SOBERANÍA

La idea de soberanía es un concepto polémico, tal y como afirmó Jellineck; la soberanía es la última instancia de la decisión, es la libre determinación del orden jurídico, por lo que para poder comprender el concepto de soberanía es necesario atender a lo que varios autores han determinado acerca de este concepto, así como el diccionario jurídico.

Jorge Carpizo manifiesta que: "la soberanía nacional concebida como la última instancia de decisión, que presenta dos aspectos: el interno y el externo, el aspecto interno implica que el pueblo se otorga su propio orden jurídico, sin que nadie le señale cómo éste debe ser; los hombres deciden libremente su forma de gobierno y nombran a quienes van a dirigir a los órganos de la estructura política, de acuerdo con las leyes que son la expresión de la voluntad popular, así el aspecto interno consiste en la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes.

El aspecto externo implica la libertad de todas las naciones, la igualdad entre todos los pueblos; el aspecto externo significa que un pueblo independiente, al presentarse en el concierto universal de naciones, entra

en relaciones con sus pares; es el mismo principio que rige la vida interna de la nación, solo que proyectado hacia afuera, al orden internacional." (Carpizo, Nuevos Estudios Constitucionales, 2000:15)

Ignacio Burgoa define a la soberanía de la siguiente manera: " Es la capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse asimismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena".(Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano,2002:412)

Felipe Tena Ramírez escribe lo siguiente a cerca del concepto de soberanía "Etimológicamente, "soberanía" significa lo que está por encima de todo (de "super", sobre, se formó "superanía", "soberanía", la palabra que según otros deriva de "super omnia", sobre todas las cosas). A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo. Este contenido es el que le hemos dado a la palabra soberanía: el poder que esta por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Por ello la competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones

impuestas por la Constitución Federal, no es soberanía, los Estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada de autodeterminación y auto limitación. Llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación." (Tena, Derecho Constitucional Mexicano,2001:19)

El diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, da por concepto de soberanía lo siguiente: " De soberano del latín superanus, super: sobre encima. La soberanía es la instancia de la decisión".

Después de analizar los diferentes conceptos de soberanía de los autores antes mencionados llegamos a la conclusión de que al concepto de soberanía lo podemos definir de la siguiente manera: La soberanía es la libre determinación del orden jurídico. Poder o autoridad que dispone un individuo, un grupo o un Estado en el seno de su propia comunidad. La soberanía implica necesariamente independencia con relación a los poderes exteriores y autoridad sobre los grupos internos.

El soberano es, en consecuencia, una persona o grupo de personas dotado de soberanía.

1.1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

El Estado Federal Mexicano nació en la Constitución Federal de 1824, los principios que formaron dicha Constitución y los documentos político-jurídicos anteriores que se redactaron y expidieron al fragor de las luchas de emancipación, fueron la expresión de corrientes de pensamiento que se incubaron en las ideologías renovadoras del siglo XVIII, que se normatizan en la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789 y en las cartas constitucionales francesas de 1791 y 1793 que agitaron el espíritu de la insurgencia en todo el mundo hispanoamericano, a estos fenómenos y a su bien probada influencia, los precursores y forjadores de la independencia mexicana, no solo se sustrajeron, sino que los sintieron como la causa y estímulo de sus ideas y los proclamaron como bandera de su acción en el campo del combate político. Uno de los principios torales que como signo ideológico caracterizó la precusión de nuestra independencia en el ámbito del pensamiento político fue el de la soberanía popular, preconizado por la célebre teoría de la "voluntad general" de Rousseau. (Chevalier, Los Grandes Textos Políticos, citado en Burgoa 2002: 271)

La repercusión que en la Nueva España tuvo la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII y la renuncia de este a la corona impuesta por Napoleón I, fue la ocasión para que públicamente y en un acto político se proclamara la soberanía de la nación a efecto de desconocer al usurpador José Bonaparte y reafirmar en el trono a la dinastía borbónica. Así en julio de 1808, al conocerse en la ciudad de México dichos acontecimientos, el ayuntamiento integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición que había elaborado el regidor Azcárate, en la que se sostuvo la tesis "de la reasunción de la soberanía del pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo".

La proclamación del principio de que la soberanía reside en el pueblo se oponía frontalmente al postulado político-teológico de que el rey la recibe de Dios (*omnis potestas a Deo*) y el cual justificó durante varios siglos el régimen monárquico absoluto; este postulado fue el que se enfrentó al ideario puro de la insurgencia, sobre todo en Hidalgo, ya que siempre sostuvieron que la nación, a través de sus representantes, tiene el derecho de darse al gobierno que más le convenga, lo que no implica el poder soberano constituyente, en la Nueva España era lógico que los círculos conservadores y monarquistas defendieran dicho postulado y consideraran al principio de la soberanía popular como desquiciante del orden de las

cosas "estatuido por Dios" (Burgoa, Derecho Constitucional mexicano, 2002:272)

Clara influencia de la teoría rousseauiana de la soberanía se advierte en la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, cuyo artículo 3º declara que el poder soberano "reside esencialmente en la nación" y que "por lo mismo pertenece a esta el derecho de establecer sus leyes fundamentales", derecho que no es sino la "voluntad general" que emana del "contrato social" y cuya preconización por las Cortes gaditanas rompe el fundamento secular de las monarquías absolutas.

Ignacio López Rayón en sus "Elementos Constitucionales", distingue incongruentemente a la soberanía, su origen, su radicación y su ejercicio, estableciendo al efecto el artículo 5 de dicho documento: "La soberanía dimana, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano". Lo que nos hace suponer que Rayón no consiguió deshacerse totalmente de los lastres del coloniaje. (SAYEG, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 1987: 59)

José María Morelos y Pavón en sus "Sentimientos de la Nación" adoptó el pensamiento de Rousseau acerca de la soberanía haciéndola dimanar "inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus

representantes, dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial..."(art.5 y 6).(Op.Cit)

Principios semejantes se adoptan en la Primera Acta de Independencia mexicana de 6 de noviembre de 1813, documento que contiene la declaración reivindicatoria de la soberanía en favor de la América Septentrional, quedando rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español y "estando capacitada para establecer las leyes que más le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior: para hacer la guerra y la paz, establecer alianzas con los monarcas y repúblicas..." Como lo comenta Mario de la Cueva: "Tres ideas resaltan en el Acta: primeramente sus autores declaran que la soberanía corresponde a la nación mexicana y que se encuentra usurpada: en segundo término que quedaba rota para siempre jamás la dependencia del trono español; y en tercer lugar, que a la nación correspondían los atributos esenciales de la soberanía: dictar las leyes constitucionales, hacer la guerra y la paz y mantener relaciones diplomáticas" (BURGOA,2002: 275).

Pero si bien es cierto el documento que con más fidelidad acoge la teoría rousseauiana de la soberanía es sin duda el "Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana" de 22 de Octubre de 1814 mejor conocida como la "Constitución de Apatzingan."

La libertad e igualdad que preconizaba la Carta de Apatzingan, bamboleaba desde sus cimientos todo el edificio colonial, construido precisamente sobre la desigualdad y la injusticia.

La Constitución de Apatzingán consignó los principios fundamentales que emanaban del más radical planteamiento del liberalismo mexicano, en una primera parte, dogmática, bajo la denominación de principios o elementos constitucionales, el principio de soberanía del pueblo y sus notas esenciales, en una de sus más completas y acabadas manifestaciones, y los cuatro Derechos clásicos, como Derechos fundamentales de los ciudadanos: igualdad, seguridad, propiedad y libertad. En una segunda parte, orgánica, las dos notas características fundamentales a la forma de gobierno: una república representativa y una división de poderes, que confiere una franca y notoria supremacía política al legislativo (Supremo Congreso) sobre el Ejecutivo (Supremo Gobierno) y sobre el Judicial (Supremo Tribunal de Justicia). (SAYEG, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 1987: 66)

La Constitución de Apatzingan es el documento en que se plasma la ideología de la insurgencia mexicana dentro de un sistema preceptivo articuladamente lógico y metódico, así como su trascendencia histórica para la confección de los posteriores códigos constitucionales de nuestro país.

El concepto de soberanía fue uno de los principios más sólidos que proclamó el ideario insurgente, debemos observar que la idea de poder soberano, se maneja en sus lineamientos generales por casi todos los documentos jurídico-políticos que registra la historia constitucional de México. Así en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1823 se declara que " la nación mexicana es libre, independiente y soberana" (art 5).

El Acta Constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824, inspirándose en la Constitución de Apatzingan, considera que: " la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a esta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirla más" (art 3). (BURGOA, Derecho Constitucional,2002: 278)

La Constitución de 4 de Octubre de 1824, precedida del Acta Constitutiva del 31 de enero del mismo año, que en su parte dogmática apenas y contiene algunas referencias, destina casi la totalidad de su articulado a tratar lo referente a la organización, estructura y funcionamiento del Estado mexicano, es decir, que casi toda ella fue absorbida por su parte orgánica. Consagra una forma federal de gobierno, en la que las entidades federativas (19

Estados y 4 Territorios) participan en el gobierno federal, a través del Senado, y en el que la regla sería la soberanía de las propias entidades federativas, entendiéndose reservadas a éstas, consecuentemente las facultades no expresamente conferidas a la federación.

Se consagra asimismo, un sistema de división de poderes, en el que se establecen los tres clásicos: Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, depositándose el primero en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores; depositado el Ejecutivo en un solo titular: el Presidente de la república, pues aunque se establecía un vicepresidente, éste lo era tan solo para suplir al presidente en sus faltas; y el Judicial depositándose, en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito. (SAYEG, Instituciones de Derecho Constitucional mexicano,1987:83)

Las Sietes Leyes Constitucionales de 1836 no contuvieron ningún artículo que se refiera a la soberanía, ya que esta Constitución es marcadamente aristocrática.

La Constitución de 1857, en sus artículos 39 y 41 describe a la soberanía con las mismas modalidades que la Constitución vigente, toda vez que estos preceptos pasaron casi textualmente al ordenamiento constitucional actual.

(Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 2002:279)

Ahora bien en la Constitución de 1917 vigente hasta la fecha, la radicación de la soberanía la Manifiesta en el Título Segundo Capítulo Primero pero la imputa principalmente en el artículo 39 constitucional al pueblo mexicano, en efecto, dice este precepto textualmente:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo el tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Así mismo el artículo 40 de la Constitución manifiesta que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal,

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El artículo 41 Constitucional en su primer párrafo nos dice a la letra:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

En relación con los artículos ya mencionados, se encuentra el numeral 49 de la Carta Magna:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Después de haber repasado brevemente los antecedentes históricos de la soberanía en México, pasemos a otro punto no menos importante para nuestro tema en estudio.

1.2. CAMBIO CONSTITUCIONAL

Una Constitución generalmente se modifica con frecuencia por tres aspectos importantes: a) para adaptarse a la realidad político-social en la cual se aplica; b) porque surgen problemas nuevos en la sociedad que deben ser resueltos a través de la Constitución, la cual no contiene lagunas porque siempre es susceptible de presentar una propuesta de solución a través de una interpretación integral de la misma y c) porque los regímenes políticos se perfeccionan.

Una Constitución cambia principalmente a través de tres métodos: 1) la reforma constitucional, que generalmente implica la existencia de un órgano y un procedimiento especiales para lograr tal objetivo; a lo que el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice a la letra "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los

votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas." 2) la interpretación constitucional, sobre todo la de carácter judicial, y 3) las costumbres y los usos constitucionales; en este último supuesto posiblemente sea más correcto hablar de mutación constitucional, por las particularidades que lo distinguen de los dos anteriores. El método predominante para la realización del cambio constitucional depende de las características político-jurídicas de cada país.

La Constitución mexicana de 1917 es una de las más antiguas del mundo, y lo es porque ha tenido la capacidad de reformarse; porque se ha ido adecuando a la realidad; nuestra Constitución de 1917 es diversa a la que se promulgó en ese año porque México como país es actualmente muy diferente, de doce millones de habitantes pasó a mas de cien millones; de una sociedad primordialmente agrícola, a una semi-industrial; de un país muy mal comunicado a uno regularmente comunicado; de una sociedad casi feudal, a la formación de una clase media importante, aunque esta ha sido económicamente muy sacrificada en los últimos años, de la existencia de caudillos, al régimen de las instituciones; de una sociedad bastante primitiva a una plural y sofisticada en varios aspectos; de una sociedad pasiva políticamente a una participativa; del régimen de un partido político

predominante a uno pluripartidista; de una economía cerrada y no competitiva a una de las mas abiertas del mundo.

Y aunque parezca paradójico esta Constitución sigue siendo la misma a pesar de tantos cambios, ya que su estructura político-jurídica esencial continúa siendo fundamentalmente la misma: en un Estado de derecho fundado sobre el principio de los derechos humanos, la noción de soberanía, el equilibrio de los poderes, el sistema representativo, el régimen federal, la separación del Estado y las Iglesias, procesos y procedimientos para hacer vigentes esos principios, pero además nuestra carta magna le agregó al constitucionalismo y a la democracia liberal su tesis mas importante: la justicia social, transformando al constitucionalismo en social para garantizar a los grupos menos favorecidos entre ellos los trabajadores y campesinos, plasmando estas garantías en el artículo 3°, 27 y 123 Constitucional y, a todos los habitantes un digno nivel de vida (CARPIZO,2000:257-259)

1.3. LA DISCUSIÓN DE CAMBIOS CONSTITUCIONALES

En los últimos años México se ha transformado, en el área política se han dado aspectos positivos, como un sistema electoral confiable, un sistema plural de partidos políticos y el comienzo, del ejercicio de los controles constitucionales por parte del poder Legislativo.

Sin embargo, las crisis económicas, los grandes rezagos sociales, los problemas acumulados, el desequilibrio entre los poderes y la sensación de que el sistema político se modifica con lentitud, ha impulsado a políticos y a académicos a proponer diversos cambios constitucionales con la finalidad de propiciar un aceleramiento en el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, al considerar que es momento de crear una nueva Constitución en nuestro país.

Dentro de este marco de referencia se pueden encontrar diversas corrientes de pensamiento, a lo que nos inclinamos solo a la tesis que es más importante para nuestro estudio: "La Constitución necesita cambios y adecuaciones para perfeccionarla".(Carpizo, Nuevos Estudios Constitucionales, 2002:263)

La realidad constitucional de México ha cambiado aceleradamente en los últimos años, nuestra constitución funciona hoy en día de manera diferente

a los años anteriores porque nuestro sistema electoral y de partidos políticos son diversos de los que conocíamos y porque la recomposición del poder va cambiando el panorama del poder local y municipal e incluso el funcionamiento del propio Poder Legislativo Federal; estos aspectos muy positivos impulsan las propuestas de reformas constitucionales para seguir perfeccionando nuestras instituciones políticas y nuestra democracia (Serna, El significado de la Constitución UNAM) citado en Carpizo.

Existe un grupo de constitucionalistas que considera que los cambios tienen que continuar, y que ellos son preferibles a emprender la enorme e impredecible labor de crear una nueva Constitución, labor en la cual se puede fracasar y en lugar de seguir avanzando se puede ir hacia atrás.

a) Ignacio Burgoa realiza una extensa propuesta de cambios constitucionales "para mejorarla (la ley fundamental) desde diferentes puntos de vista y adecuarla, en algunos preceptos esenciales, a las exigencias que reclama la evolución social, económica, política y cultural del pueblo mexicano" El distinguido maestro considera que no existe la necesidad de sustituir nuestra actual Constitución por una nueva.

b) Héctor Fix-Zamudio está a favor de cambios y reformas constitucionales, pero no de una nueva constitución porque:

-Nuestra constitución ha sido muy reformada, pero no toda norma fundamental tiene que ser flexible para poder permanecer, transformándose para responder a los graves problemas sociales de nuestra época.

-La evolución de nuestra constitución aún no ha concluido; aún será necesario seguir perfeccionándola en su trayecto hacia un sistema más pluralista y participativo.

c) Diego Valadés está a favor de reformar la Constitución y no de crear una nueva, sus principales argumentos son los siguientes:

-Existe la posibilidad jurídica de convocar a una asamblea constituyente con fundamento en la actual constitución.

-Existen aspectos medulares de la Constitución que no necesitan una reformulación de los mismos -como son los sociales en sus diversos ángulos- sino que realmente se normativicen.

Valadés, entonces partidario de la reforma constitucional, realiza un listado de los cambios constitucionales que se propone para mejorar y perfeccionar nuestra ley fundamental.

Estas son las principales ideas de los destacados constitucionalistas mexicanos, que se inclinan por reformar nuestra Constitución de 1917 para

perfeccionarla, para lograr primordialmente un mejor equilibrio de los poderes públicos, una gobernabilidad dentro de la nueva realidad política y una mayor participación ciudadana en los asuntos de toda la república.

Ha habido muchos ejemplos de cambios constitucionales recientes en el mundo y América Latina; conocerlos es muy útil, aunque no existen fórmulas universales para lograr el cambio exitoso que combine bien la democracia con la gobernabilidad. Lo más importante es el conocimiento profundo del país y de sus realidades histórica, política, jurídica, social y económica; tener un análisis preciso de las fallas del sistema y como se van a superar, al mismo tiempo que se refuerzan los valores del constitucionalismo liberal y del constitucionalismo social.
(CARPIZO,2002:271)

CAPÍTULO II

EL SECTOR ELÉCTRICO

- 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN MEXICO.
- 2.2. DECRETO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE).
- 2.3. NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN 1960.
- 2.4. EVOLUCIÓN Y CRECIMIENTO DEL SECTOR ELÉCTRICO.
- 2.5. EXTINCIÓN DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL ESTADO EN LA GENERACIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA.

CAPITULO II EL SECTOR ELÉCTRICO

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN MÉXICO.

México, surge como país formalmente independiente en un momento en que merced a su pasado colonial, los distintos grupos de la clase dominante se encuentran muy escasamente vinculados entre sí. Ese hecho no podía traducirse en el establecimiento de una organización global cuyas relaciones sociales se expresaran en un Estado que diera al cuerpo social toda la característica de nación. (Cordera, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, 1995:13)

La forma en que fue organizado el aparato productivo por la dominación colonial, así como la forma de extracción del producto (minero fundamentalmente), fueron los factores responsables de un nivel y unas características del desarrollo de las fuerzas productivas que necesariamente implicaron un escaso grado de vinculación entre los grupos

dominantes, ya sea por los sectores de actividad económica o por regiones geográficas. Eran las condiciones específicas en que la producción se efectuaba (economías autosuficientes, ausencia prácticamente absoluta de comunicaciones interregionales, limitados mercados locales etc.) las que impedían una mayor interacción entre los distintos grupos. Muchas fueron las acciones puestas en práctica por los grupos dominantes y sus representantes, tendientes a organizar el Estado, condición indispensable del desarrollo capitalista.

Los elementos que finalmente permitieron implantar un orden y progreso en la sociedad mexicana se presentó durante el régimen de Porfirio Díaz, en este régimen México entra en una etapa mas a menos acelerada de desarrollo capitalista; dicho proceso conlleva las particularidades de un país excolonial que adicionalmente había pasado por un periodo de guerras internas prácticamente ininterrumpido entre 1877 y 1881, por el poder de un Estado que había de erigir. Este proceso acelerado de desarrollo capitalista, por otra parte, se dio estrechamente ligados a los reajustes y cambios profundos que la economía internacional estaba sufriendo y, que en México se expresan como un conjunto de transformaciones económicas que lo vinculan aún más a la economía internacional.

Las transformaciones que ocurrían en las economías industriales y que provocaban cambios sustanciales en la división internacional del trabajo, también se expresan como un fuerte incremento de la demanda de materias primas y de alimentos por parte de los países centrales, pues el desarrollo en la gran industria así lo exigía desde mediados del siglo XIX. La estrategia de Porfirio Díaz se centraba en tres aspectos principales: crear condiciones económicas que fueran favorables a la inversión extranjera, facilitar y estimular las exportaciones y procurar a todo trance la estabilidad política y la paz social.

La inversión extranjera se orientó principalmente hacia la minería, los ferrocarriles y los bancos; posteriormente, hacia la generación de energía eléctrica y la industria manufacturera. (Cordera, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, 1995: 16)

La energía eléctrica conjuntamente con el petróleo y las vías de comunicación, tenían reservado un papel importante en el despliegue económico mexicano, esta energía en principio sirvió para alumbrar las oscuras minas y hacer funcionar motores y telares para incrementar la producción y la productividad en la incipiente industria, el servicio de alumbrado público representaba en ese momento en la vida del país -en la segunda mitad del siglo XIX-, solo el aprovechamiento marginal de las

plantas eléctricas que, ociosas por lo general durante las horas de la noche, eran utilizadas también para las modestas necesidades del servicio municipal que se concretaban a proporcionar una tímida iluminación a los pueblos madrugadores apegados todavía a sus costumbres y a su raíz rural. (www.lfc.gob.mx/historia)

En 1881 la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica se hace cargo del alumbrado público residencial en la capital de la República Mexicana, marcando con ello el principio del alumbrado eléctrico en el país, para principios de 1885, cuando el periódico "El Partido Liberal" hablando de la iluminación de la capital del pueblo mexicano, publicó "que las cañerías de unos 0.25m. de diámetro que constituyen la canalización del gas para el alumbrado público establecido en las calles de la ciudad, miden unos 100 kilómetros de longitud y que existen mas de 2,000 faroles de gas y unos 500 de aceite para barrios apartados del centro; además que habrá repartidos en varios puntos de la ciudad unos 50 focos de luz eléctrica".

Para entonces ya en varias ciudades del interior del país como León, Guanajuato en donde en 1879 una fábrica textil instaló la primera planta termoeléctrica, contaba con el servicio mixto; (tanto de gas como de energía eléctrica)(Op. Cit.).

En 1898 la compañía canadiense The Mexican Light & Power Company, inicia los trabajos para la prestación del servicio de energía eléctrica en el valle de México, así mismo en 1903 se concesiona a The Mexican Light & Power Company, la explotación de las caídas de las aguas de los ríos de Tenango, Necaxa y Xaltepuxtla, hacia 1905 dicha compañía controla a las empresas: Cía Mexicana de Electricidad, Cía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica y Cía Exportadora de las Fuerzas Eléctricas de San Idelfonso, que operaban en su zona de influencia; de manera paralela, construía su planta Necaxa con seis unidades, una capacidad instalada de 31,500 KW. Así con la absorción de las antiguas empresas dedicadas a atender las necesidades de la capital de la República, The Mexican Light & Power Company, se alzaba en el Valle de México como una entidad hegemónica de capital extranjero. El 6 de diciembre a las 15:00 horas se transmite por primera ocasión y hasta la fecha, el fluido eléctrico de Necaxa a la Ciudad de México, The Mexican Light & power Company obtiene nuevas concesiones del gobierno federal y de las autoridades de los estados de Puebla, Hidalgo, México y Michoacán.([www. lfc.gob.mx/historia](http://www.lfc.gob.mx/historia))

2.2. DECRETO DE CREACION DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE)

En el panorama político de México asomaba ya, la figura destinada a corregir un tanto el estado tan lastimoso que presentaba el país en esos momentos, y de llevar adelante las más puras fórmulas de la revolución: Lázaro Cárdenas.

Efectivamente, ante la amenaza de que vicios similares a los padecidos durante el porfirismo, pusieran en peligro las conquistas de la Revolución Mexicana llegó el General Lázaro Cárdenas al poder, como un representante de una juventud revolucionaria dispuesta a hacer valer los principios fundamentales que emanados de aquélla, hubieron de ser consignados en la Carta del '17. (Sayeg, El constitucionalismo social mexicano, tomo IV 1987:174).

Durante la campaña política que realizó, y que habría de ser, sin lugar a dudas la más intensa que hasta ese momento efectuara aspirante alguno a la Primera Magistratura del país, que llegara a caracterizarse por su acercamiento al pueblo, y que llegara a utilizar, "para difundir y popularizar los postulados del plan sexenal, convirtiéndolos en promesas de tierras, escuelas, cooperativas, aguas, créditos agrícolas ". Al hacer suyas las

exigencias de los trabajadores, que en demanda de mejores condiciones de vida estaban llevando a cabo una serie de huelgas, el General Lázaro Cárdenas, habría de colocarse frente a frente al General Calles, quien hubo, por el contrario, de acusar al movimiento obrero de "agitación perniciosa y subversión irresponsable".

Lázaro Cárdenas declaraba abiertamente su plena confianza en las organizaciones obreras y campesinas del país; y es que fueron precisamente, el del proteccionismo estatal al trabajo frente al capital, y el de la realización intensiva de la reforma agraria, dos de los cuatro puntos principales que conforman el programa de gobierno cardenista, y que de alguna manera nos permite hablar de un Cárdenas nacionalista, profundamente imbuido del espíritu socio-liberal mexicano, que haría, precisamente, del nacionalismo en materia económica, otro de los puntos clave de su gobierno; el que integraría además, con una educación pública basada absolutamente, en una auténtica concepción de la solidaridad social; pues en esta forma debe ser entendida la educación socialista que desarrollara el cardenismo (Op. Cit.)

Por lo que toca a la política laboral de la administración cardenista, fue un apoyo recíproco que encontrara en los obreros, y brindara a ellos mismos, lo que constituiría uno de los puntos básicos de un gobierno caracterizado

por sus realizaciones de carácter social. Es durante éste que nace la C.T.M. (Confederación de Trabajadores Mexicanos) bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano, como expresión del movimiento obrero organizado y a fin de superar un tanto la escisión que se había operado ya en las filas de la C.R.O.M. (Confederación Regional Obrera Mexicana). En sus justas demandas, los trabajadores de México habrían de encontrar el apoyo del Presidente Cárdenas; se dio así una alianza obrero-cardenista, que haría posible las grandes realizaciones de la Revolución Mexicana durante su periodo. (Sayeg, El constitucionalismo social mexicano, 1987: 180)

En materia agraria hizo la más intensa y extensa distribución de tierras y recursos a los campesinos; logrando triplicar la cantidad de hectáreas repartidas al mismo tiempo que se lograba mejorar la calidad de la tierras repartidas. Especial importancia reviste a este respecto el reparto agrario de la Laguna, por el que además de dotarse de ejidos a los núcleos de población de la comarca lagunera -dominado por 131 haciendas, muchas de ellas en manos de extranjeros-, se organizó un sistema financiero para atender a las nacientes sociedades de crédito ejidal. (Op.Cit.)

Singular importancia en el desenvolvimiento social del país habría de cobrar la organización campesina, pues, a la que Cárdenas dedicara su especial

atención. Más en ningún aspecto habría de mostrar tanto celo, quizá, como en lo que se refiere al nacionalismo económico, y que le llevaría a decretar, fundamentalmente, la nacionalización de los ferrocarriles, primero, y la de la industria petrolera después.

Por causa de utilidad pública fueron expropiados los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., en la cual llegaron a crearse y arraigarse "vicios deficientes en el manejo del sistema, con perjuicio para la economía del país y para cada uno de los usuarios del servicio".

Y de la misma manera que para el caso del petróleo meses mas tarde, el propio Estado tomaría a su cargo, de esta suerte, el manejo del sistema ferroviario en el país, haciendo así aparecer las primeras empresas descentralizadas o de participación estatal, que habrán de estructurarse ya no en la misma forma de negociaciones privadas y lucrativas que habían sido, sino atendiendo, a ese espíritu de beneficio social que las haría nacer no como empresas capitalistas y organizadas para lucrar. Este sería el signo que presidiera la creación de PEMEX.

En lo que respecta a la industria eléctrica, esta siguió el mismo patrón caótico que en otros países en la primera expansión, multitud de permisos a diversas empresas. La consolidación se forzó con la compra de los competidores con buena fe o con amenazas, disminución de precios de

venta o corrupción, la historia registra que Mex-Light bajó 50% sus tarifas para disminuir la competencia; en los primeros 25 años del siglo, el crecimiento de la electricidad fue de 12% anual, de 31 a 390 MW.(Revista Fundación N° 13 "La evolución de servicio público de energía" Rolando Ramírez 2002)

En abril de 1926 fue expedido el Código Nacional Eléctrico, presumiblemente copia del National Electric Code de Estados Unidos, para iniciar la normalización técnica; en virtud de que las centrales generadoras en el país operaban a diferentes frecuencias de generación, estas diferencias impedían interconexiones entre centrales generadoras y sistemas de transmisión y distribución. (Op.Cit.)

Además las empresas se dedicaban principalmente a los mercados urbanos más redituables sin contemplar en sus planes de expansión a las poblaciones rurales donde habitaba el 67% de la población; para dar respuesta a estas situaciones, en enero de 1934 se autorizó al Ejecutivo federal a constituir la Comisión Federal de Electricidad; sin embargo es hasta 1937 que el General Lázaro Cárdenas del Río, en su calidad de Presidente de la República Mexicana, con base en el Decreto de 1933 promulga la ley para la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que había sido pospuesta por diversas circunstancias económicas y políticas.(www.lfc.gob.mx/historia)

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 11 de febrero de 1939 se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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. (Revista Fundación N° 13 "La evolución del servicio público de energía" Rolando Ramírez).

En el periodo comprendido entre 1940 y 1941 se inicia el proceso de nacionalización de la industria eléctrica, de acuerdo con la histórica ley de 1937. Los ingenieros Carlos Ramírez Ulloa, Luis F. de Anda, Héctor Martínez D'Meza y Eduardo Nieto Palacios, entre otros fundadores de la CFE, comenzaron a cambiar el enfoque regionalista de la electrificación; en las regiones apartadas de las grandes ciudades, la electricidad se convirtió rápidamente en una fuente benefactora para el bombeo de agua de riego, el arrastre y la molienda, pero sobre todo para el alumbrado público.

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

obligada a generar energía para que éstas la revendieran.
(www.cfe.gob.mx/historia)

En 1949 el presidente de la República, Lic. Miguel Alemán, expide el decreto que hizo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. (www.lfc.gob.mx/historia).

2.3. NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA ELECTRICA EN 1960

Desde que principió su gobierno, Adolfo López Mateos habría de caracterizarlo por los elevados propósitos sociales en los que lo empeñó, sabiendo que el carácter obligatorio y gratuito que los legisladores constituyentes de 1917 pretendieron para la educación primaria, no había podido cumplimentarse debidamente, tal y como lo disponía el artículo tercero constitucional por la extremada miseria de las capas más débiles de la sociedad, cuya niñez disfrutaba de la gratuidad de la escuela, pero se veía obligada a soportar el elevado costo de los textos; a escasos dos

meses de iniciada su administración, habría de hacer nacer otra de nuestras más nobles instituciones sociales: Los libros de Texto Gratuitos (Sayeg, El constitucionalismo social mexicano, 1987: 248-249)

Sin embargo, los libros de texto gratuitos constituyeron desde entonces uno de los blancos preferidos por la reacción para lanzar sus dardos anti-progresistas, tratando de desorientar a la opinión pública, presentándolo mas que como texto gratuito, como texto único, las fuerzas en contra que desde un principio lo combatieron ignoraron el sacrificio económico que dicho esfuerzo había requerido, los millones de libros repartidos, y sobre todo que los libros de texto y los cuadernos de trabajo gratuitos aseguraban la eficacia de la enseñanza primaria y la igualdad de los mexicanos ante el derecho a la educación. (Op. Cit)

De enorme trascendencia dentro de la gestión de López Mateos sería asimismo, la nacionalización de la industria eléctrica, pues en 1960 rescataba otro de los recursos básicos de la economía: la electricidad; más no era ahora, un acto expropiatorio, al que se hubiera visto obligado a recurrir el gobierno de México, para realizar dicho rescate, sino que la integración de la industria eléctrica nacional habría de consumarse

mediante la compra hecha por el gobierno del Presidente López Mateos de las empresas eléctricas extranjeras que hasta 1960 operaban en el país.

En un acto 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. (Revista Fundación N° 13 "La evolución del servicio público de energía" Rolando Ramírez).

Por supuesto habría de ser reformado el artículo 27 constitucional, a efecto de impedir el otorgamiento de concesiones particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica y garantizar la exclusividad de la nación, al respecto de acuerdo con el criterio eminentemente social que motivó la trascendental medida, la culminación y tal vez la justificación de estos actos se dio con la inscripción en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional: "Corresponde a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del 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". (Op.Cit).

Esta acción no repercutió en las relaciones internacionales del país, ya que en varios países como Francia, Italia y el Reino Unido, la industria eléctrica estaba en manos del Estado. El control y la propiedad de la industria de suministro eléctrico permitió:

- Planeación uniforme según programas nacionales.
- Unificación de frecuencias de operación.
- Interconexión de sistemas.
- Un solo régimen tarifario, existían 168.
- Normatividad nacional.
- Capacitación profesional.
- Optimización de recursos.
- Los beneficios técnicos, económicos y sociales, se manifestaron de inmediato, la industria se expandió y atendió áreas no cubiertas anteriormente, se electrificaron zonas rurales, etc.

En 1961 el panorama era diferente, la capacidad total instalada en el país ascendía a 3,250 MW; la CFE vendía el 25% de la energía que producía y su participación en la propiedad de centrales generadoras de electricidad pasó de 0% en 1940 al 54% en poco más de 20 años la CFE había cumplido uno de sus más importantes cometidos: ser la entidad rectora en la generación de energía eléctrica. (www.cfe.gob.mx/historia).

2.4. EVOLUCIÓN Y CRECIMIENTO DEL SECTOR ELÉCTRICO

Durante la administración del entonces presidente de México licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se dio de manera gradual una apertura económica para el país que permitió a los empresarios mexicanos trabajar de manera conjunta y colocar sus productos en el extranjero con un cobro de aranceles competitivos.

En el periodo de De la Madrid, la incorporación de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), representó un logro importante y el camino para la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, toda vez que exigió esfuerzos para que los empresarios mexicanos se modernizaran y pudieran hacer frente a los retos económicos que se presentaron, ya que se registraría una mayor afluencia de comercialización con otros países.

Cabe señalar que el éxito logrado por el GATT en la reducción de los aranceles a niveles tan bajos, unido a una serie de recesiones económicas en el decenio de 1970 y en los primeros años de 1980, incitó a los gobiernos a idear otras formas de protección para los sectores que se enfrentaban con una mayor competencia en los mercados exteriores.

Asimismo, las elevadas tasas de desempleo y los constantes cierres de fábricas durante las crisis de aquellos años impulsaron a los gobiernos en

Europa occidental y en América del Norte a crear nuevos tipos de barreras comerciales no arancelarias, a tratar de concretar con sus competidores acuerdos bilaterales de reparto del mercado y a emprender una carrera de subvenciones para mantener sus posiciones en el comercio de productos agropecuarios. Estos hechos minaron la credibilidad y la efectividad del GATT.(correo.udlap.mx/~csocial/delamadrid1.html).

Miguel De La Madrid, estableció una política de apertura comercial gradual, a fin de proteger los intereses de los mexicanos frente a sus competidores internacionales y trabajar abiertamente con lo que cada nación ofrecía en el ámbito internacional. (Op. Cit.)

La situación económica era desesperada al momento de tomar posesión de la presidencia el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, no ayudó en nada para restablecer la confianza, las reformas a la Constitución para introducir en ella conceptos tales como la rectoría del Estado en la vida económica, la planeación democrática y la definición de la economía mixta dividida en pública, privada y social. Pronto se aclaró que la planeación era obligatoria para el gobierno, inducida para los particulares y concertada entre el gobierno federal y las de los Estados; por lo que respecta a la rectoría del Estado y la economía mixta se dieron todas las explicaciones tranquilizantes posibles; sin embargo nunca desapareció por completo el disgusto de que

sobrevivían las ideas estatistas de los dos regímenes anteriores.
(www.avantel.net/~scaldero/delamadrid.html)

La solución en el corto plazo era renegociar la deuda para extender plazos y, de ser posible, bajar intereses y lograr quitas; sí pero los acreedores no estaban dispuestos a negociar mientras el gobierno mexicano no demostrara con hechos que había suspendido el derroche y que hacía esfuerzos por equilibrar las finanzas públicas.

El primer paso que dio el gobierno fue un cambio en el discurso conceptual: que había que combatir la inflación, que era inaceptable convivir con ella, que el incremento general de los precios era la causa del descenso del consumo y del nivel de vida de los trabajadores, que para abatir el fenómeno inflacionario era indispensable el equilibrio de las finanzas públicas y que para superar la crisis era menester un ajuste drástico de la economía que implicaría inevitablemente medidas amargas pero necesarias y un fuerte costo social. (Op. Cit).

Se instrumentaron así varias líneas de acción con el nombre de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

El gobierno se propuso en primer lugar disminuir el déficit público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) del 16 % al que llegó en 1982 al 8%, mediante el ajuste selectivo del gasto y el fortalecimiento de los ingresos. La reducción del gasto se fue haciendo con demasiada lentitud por las resistencias políticas que provoca; pero para aumentar los ingresos del erario se actuó con prontitud y firmeza.

Igualmente se eliminó el requisito del permiso previo de exportación al 94 % de las fracciones arancelarias y se simplificó el sistema de importación temporal para la exportación, quedando únicamente sujetas a permiso 186 fracciones. Otra medida para corregir las cuentas externas fue abatir el contenido importado de la inversión pública a un 15 %, mientras que en 1982 éste había llegado en algunos sectores al 70 %; por ello, PEMEX recibió instrucciones precisas de reorientar hacia proveedores nacionales sus compras de bienes de capital e insumos. (www.avantel.net/~scaldero/delamadrid.html)

Contribuyó a restablecer la confianza en el interior del país y entre los inversionistas extranjeros el que se iniciara el proceso de valuación de cada banco para acordar una indemnización justa a los antiguos accionistas de la banca.

Se logró ahorrar recursos, divisas principalmente, incrementando la eficiencia de las paraestatales. La Comisión Federal de Electricidad aumentó la productividad por hombre ocupado de 927 a 998,000 kilowatts horas y la utilización de la capacidad instalada en las termoeléctricas subió de 64 a 72 %. La CFE, redujo sus compras provenientes de importaciones, del 59 % en el período 77-82 al 35 % en 1985; igualmente PEMEX sólo importó el 28 % de sus adquisiciones contra el 66 %, en los mismos años.

Estos modestos crecimientos de la producción tuvieron buena respuesta en la creación de plazas de trabajo, probablemente porque la política de empleo en parte, se basaba en la moderación de los incrementos salariales, así por ejemplo, el aumento del salario mínimo en 1984 fue de 57 % mientras que la inflación de ese año fue de 59.2 % y la del año anterior de 81%. (www.avantel.net/~scaldero/delamadrid.html)

Se hicieron en 1984 profundos ajustes al gasto público, procurando no afectar los servicios fundamentales ni las inversiones indispensables y se definieron o cancelaron proyectos no prioritarios; se conservaron en cambio subsidios a los productos básicos por 375,000 millones de pesos que, aunque "manejados con austeridad y selectividad" seguían pesando fuertemente sobre el gasto público. Como al año siguiente la situación no

mejoraba se reestructuró nuevamente el presupuesto reduciendo fuertemente gastos superfluos y subsidios; se hicieron recortes subsecuentes al gasto en febrero, marzo, mayo y julio; y se llegó al extremo de disminuir a 187 los puestos de director general, oficial mayor y subsecretario que sumaban 690 en 1982. Todos estos recortes permitieron abatir el gasto corriente del gobierno en un 16 % y que la desviación de los egresos sobre lo presupuestado que en 1982 había sido del 66 %, en 83 bajara al 13 y en 84 a un 5 % sobre lo presupuestado.

Por el lado de los ingresos, si bien no se subieron los impuestos, sí se elevaron en varias ocasiones en 84 y 85 los precios y tarifas del sector público, lo que permitió a PEMEX sanear sus finanzas y reducir su deuda, pero que fue insuficiente para el sector eléctrico, que siguió teniendo un serio problema financiero(Op. Cit).

En 1988 se negoció la deuda externa con tal éxito que se pudieron canjear bonos de la deuda mexicana por 3,365 millones de dólares por nuevos bonos a un precio promedio de 69.77 centavos por dólar de los antiguos, obteniéndose así una disminución de la deuda externa por 1,108 millones de dólares y ahorro por concepto de intereses de 1,537 millones durante 20

años. La deuda interna, por su parte, disminuyó en ese año un 10 % en términos reales con relación a 1987.

En resumen, el Presidente de la Madrid tuvo un pobre desempeño si se observa que el PIB sólo creció 2 % en seis años y que la devaluación del peso fue de 1,453 % en ese breve lapso, pero si se consideran los desastres físicos y económicos que ocurrieron durante su mandato habrá que reconocer que difícilmente pudo obtener mejores resultados.

2.5 EXTINCIÓN DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL ESTADO EN LA GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Durante dieciséis años, de 1982 a 1998, los gobiernos neoliberales le impusieron al país, una política económica, una política laboral y una reforma del Estado neoliberales, que dieron como resultado, tres grandes transformaciones de carácter histórico: 1) la sustitución de un patrón de acumulación de capital por otro; 2) la sustitución de un modelo de relaciones laborales y sindicales corporativo, por otro de naturaleza neocorporativa, basado en los principios de la productividad, la flexibilidad, la movilidad y la polivalencia; y, 3) sustitución de una forma estatal, por otra, la del Estado mínimo-evaluador.

El Estado creado y desarrollado entre 1938 y 1981 fue reformado entre 1982 y 1994 por los gobiernos neoliberales de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, con base en tres principios: privatización, descentralización y neocorporativismo. (www.uom.edu.mx/trabajadores)

Quince años después, la reforma neoliberal del Estado mexicano no había terminado, tocando al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, completar dicho proceso; privatización del sector paraestatal y compactación y desarticulación del sector central.

La tesis neoliberal de avanzar en la constitución de un Estado fuerte, no más grande, formulada durante la campaña electoral de 1982, a través de la Comisión de Empresas Públicas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), encontró en abril de 1990, en Carlos Salinas de Gortari, su formulación más acabada.

Animados por la convicción de que el sector paraestatal era un obstáculo para la constitución de un Estado más social y menos propietario, los gobiernos neoliberales de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, se dieron a la tarea de privatizar al sector paraestatal y de compactar al sector central.

Las privatizaciones del sector paraestatal y la compactación del sector central, dejaron como saldo lo que sigue: el sector paraestatal perdió 970 entidades propiedad de la Nación y de los mexicanos. En efecto, las 1,155 entidades que tenía en 1982, se redujeron a sólo 185 empresas, al cerrar el mes de diciembre de 1996. La administración central se desprendió igualmente, a lo largo de catorce años, de 1980 a 1994, de 152 dependencias y entidades, al pasar de 774 a sólo 622. (op.cit.)

Durante 1997, el desmantelamiento del sector paraestatal siguió bajo la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios del sector público, así como la venta de activos.

Se otorgaron, por 16 mil millones de pesos, las concesiones para la telefonía de larga distancia; las licitaciones para distribuir gas natural y proveer de energía eléctrica privada sumaron 4 mil 800 millones de pesos; la concesión de los satélites Morelos II y Solidaridad I y II representó ingresos para el gobierno por 5 mil 300 millones de pesos; las licitaciones del Ferrocarril del Noreste y del Pacífico Norte le dejaron ingresos por 16 mil millones de pesos; y las administraciones portuarias integrales (API), implicaron ingresos por 480 millones de pesos.

El total de lo que el gobierno obtuvo en 1997 por concepto de concesiones y licitaciones de telefonía a larga distancia, distribución de gas natural y energía eléctrica privada, satélites, ferrocarriles y puertos, ascendió a 42 mil 580 millones de pesos, equivalentes a cinco mil 300 millones de dólares. Menos de lo que el país pagó en 1996 por concepto de intereses de la deuda pública externa bruta (7 mil, 135 millones, de dólares) (www.uom.edu-mx/trabajadores)

Sin embargo lo más significativo de los gobiernos neoliberales ha sido la propuesta de privatización de la industria eléctrica.

Entre 1926 y 1960, el Estado llevó a cabo el proceso de nacionalización de la industria eléctrica. Fueron varias y de diversa índole, las medidas tomadas. El 30 de abril de 1926, el presidente de la República, Plutarco

Elías Calles expidió el Código Nacional Eléctrico, estableciendo a lo largo de sus 17 artículos, dos principios básicos: el carácter de utilidad pública de la industria eléctrica y la exclusiva jurisdicción del Poder Federal en la reglamentación, regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales, así como en la determinación de los requisitos técnicos a que deberían sujetarse la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes en esa época o que se establecieran en la República para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de dicha energía. El 2 de diciembre de 1933, Abelardo L. Rodríguez, presidente constitucional sustituto, envió al Congreso de la Unión la iniciativa para autorizar al titular del Ejecutivo Federal la creación de la Comisión Federal de Electricidad, misma que fue aprobada el 20 de enero de 1934. Su objetivo fundamental era el de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósito de lucro y en beneficio del interés general.(op.cit.)

Con estas bases, la industria eléctrica inició su proceso de institucionalización, tanto administrativo como jurídico. Así lo prueban los hechos que siguieron. En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas constituyó formalmente la Comisión Federal de Electricidad, publicándose en 1939, la Ley de la Industria Eléctrica. Más tarde, el 4 de octubre de 1945, se publicó

el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Finalmente, el 14 de enero de 1949, se expidió la Ley que establece Bases para el Funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, que ayudó a precisar los objetivos de ésta, otorgándole un papel fundamental en el sistema nacional de electrificación, y dándole la función de la coordinación de la industria eléctrica en México.

Al finalizar el año de 1960, la CFE poseía el 54 por ciento de la capacidad instalada para atender el servicio público de energía eléctrica. En esas condiciones, el Estado se propuso alcanzar la nacionalización de la industria eléctrica por la vía de las negociaciones financieras. Estas se iniciaron en abril de 1960, con la compra de las acciones de las empresas que tenían a su cargo el suministro de energía eléctrica.

El 27 de septiembre de 1960, el ejecutivo federal informó de la adquisición de las acciones de las empresas extranjeras. En el mismo mes, las empresas adquiridas fueron integradas al patrimonio nacional. El primero de septiembre de 1960, el presidente de la República, Adolfo López Mateos anunció la reforma al artículo 27 constitucional, a fin de que no se otorgaran concesiones a particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Entre 1992 y 1994 se definió, en lo fundamental, el proceso de desnacionalización y privatización de la industria eléctrica. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se firmó, simultáneamente, el 17 de diciembre de 1992 en las ciudades de México, Ottawa y Washington, D.C. Seis días después, el 23 de diciembre de 1992, se publicaban en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía, mediante las cuales se adicionaban las figuras de producción independiente de energía eléctrica y la pequeña producción; y se redefinían las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, ya contempladas desde el año de 1983.

Con las nuevas figuras jurídicas de cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente, pequeña producción e importación y exportación de energía eléctrica por particulares, se daba mayor participación a los inversionistas nacionales y extranjeros en la industria eléctrica.

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado el 31 de mayo de 1993, así como su reforma del 19 de mayo de 1994, avanzaron aún más en la flexibilización de la prestación del servicio público de energía eléctrica. Detallándose en su artículo 72, el procedimiento de cogeneración, autoabastecimiento, producción

independiente, pequeña producción, importación y exportación de particulares. (www.uom.edu-mx/trabajadores)

Como complemento a las reformas del año 92, y dentro del paquete de reformas legales conocido como Miscelánea del TLCAN, se reformó el artículo 45 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de diciembre de 1993, a fin de permitir a la Comisión Federal de Electricidad someterse al arbitraje, e incluso a tribunales extranjeros en asuntos comerciales, y poder también en este último supuesto, convenir la aplicación de leyes extranjeras para la mejor consecución de sus fines institucionales, es decir, disponer de una opción que atendiera las exigencias de los importantes recursos de inversión que llegase a requerir el sector eléctrico.

Antes, con fecha 22 de septiembre de 1993 se había publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Resolución General No. 5 que establecía las reglas para la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector de energía eléctrica que no constituirían servicio público, mediante la cual se establecía la posibilidad de que las personas físicas extranjeras y las sociedades mexicanas en las que la inversión extranjera participase en forma directa o indirecta con más del 49 por ciento de su capital social,

pudiesen obtener resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con lo que la inversión extranjera en estos proyectos pudiese ser hasta del 100 por ciento. (op. cit.)

Se formalizaba así, el anexo 602.3 del TLCAN que autorizaba a las empresas de las otras partes a adquirir, establecer u operar plantas de generación eléctrica, de cogeneración o de producción independiente.

Finalmente, y coronando la política de privatización de la industria eléctrica que iniciara con Carlos Salinas de Gortari; el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, envió, con fecha 2 de febrero de 1999, a los ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, una Iniciativa de Decreto por el que se reformaban los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA

- 3.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN
MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA.**
- 3.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL CON RELACIÓN
AL SERVICIO ELÉCTRICO COMO MONOPOLIO DEL ESTADO.**

CAPITULO III ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA

3.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

La inclusión del artículo 27 dentro del capítulo de garantías individuales responde a consideraciones de orden histórico, pues se imponen en él una serie de limitaciones a aquéllas, que constituyendo verdaderos deberes para el individuo, pasan a ser auténticas garantías para la sociedad. Es decir, mas que otorgar este artículo derechos al individuo, los restringe en favor del interés público. (Sayeg, El Constitucionalismo Social Mexicano, 1987:337 T III)

Tradicionalmente la propiedad vino considerándose como uno de los clásicos derechos del hombre: el derecho de propiedad como derecho natural, anterior y superior al Estado; que en materia civil llegó a ser considerado absoluto e inviolable para usar y disponer libremente de las cosas, dando origen a tanta injusticia y desigualdad. En este artículo,

nuestra Carta Magna de 1917 rompió con la tradición liberal e individualista del derecho de propiedad, reconociendo a ésta su verdadera naturaleza de función social que privilegia al interés público sobre el particular y que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. El primer párrafo de este artículo, distingue dos clases de propiedad: originaria y derivada; originariamente la propiedad corresponde a la Nación, la que al transmitir el dominio de ella a los particulares constituye la propiedad privada; luego entonces la propiedad privada es un derecho privado que pierde, en consecuencia, sus antiguos caracteres jusnaturalistas. (Op. Cit. 338).

La propiedad privada presenta primordialmente dos aspectos: como derecho civil subjetivo y como derecho público subjetivo; en el primer caso, la propiedad se revela como un derecho que se ubica en las relaciones jurídico privadas, esto es, en las que se entablan entre los individuos como gobernados; la propiedad privada, en estas condiciones, es exclusivamente oponible a las pretensiones de los sujetos individuales, es decir, a las de las personas colocadas en el plano de gobernados o de derecho privado.

En su aspecto puramente civil, la propiedad es un derecho subjetivo que se hace valer frente a personas situadas en la misma posición jurídica que aquella en que se encuentra su titular. El Estado, en las relaciones de

imperio, de autoridad con los gobernados, es extraño a la propiedad privada en su carácter de derecho civil; no forma parte de las relaciones jurídicas en que ésta se puede debatir; simplemente se ostenta como mero regulador de las mismas. (Burgoa, Garantías Individuales, 2002:457)

La propiedad privada presenta el carácter de derecho público subjetivo cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y a sus autoridades, no desde la perspectiva de personas no soberanas, sino como entidades de imperio, de autoridad.

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria, como derecho subjetivo público, se establece en el primer párrafo del artículo en mención que indica:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

En un sentido conceptual correcto, la propiedad originaria implica el dominio eminente del Estado sobre su territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que ejerce dentro de sus límites.

El artículo 27 en su tercer párrafo expresa que " la nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", la imposición de estas modalidades se traduce, en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la Ley de Expropiación), o bien el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo de aprovechamiento de las mismas. El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consiste en realizar actos positivos, deben tener como móvil, la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado.

Por lo tanto la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva; en consecuencia solo se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos. (Burgoa, Garantías Individuales, 2002:464,465)

Otro fenómeno en que se manifiesta el carácter de función social que ostenta la propiedad privada, está constituido por la expropiación por causa de utilidad pública. Es un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede en contra de un propietario o de un dueño legítimo para adquirir un inmueble por causa de utilidad pública y mediante indemnización justa. Por tanto esta vedada a los particulares.

El acto autoritario expropiatorio consiste en suspender los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien; lo decreta y adquiere el Estado, pues toda expropiación, para que sea constitucional, requiere como causa final la utilidad pública. Se dice que hay utilidad pública cuando el bien satisfactor colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto que se requiere entre aquel y este haya adecuación. (Izquierdo, Garantías Individuales,2001:220)

Desde el punto de vista constitucional, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o la existencia de dos elementos o condiciones:

1. Que ha ya necesidad pública.
2. Que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de satisfacer esa necesidad por medio de su extinción. De no ocurrir estas circunstancias,

cualquier expropiación que se decrete respecto de un bien será inconstitucional.

La expropiación como acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por ello el acto no es gratuito, sino oneroso; es decir, el Estado -al expropiar un bien a un particular,- tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación que recibe el nombre de indemnización, a ella se refiere el artículo 27 constitucional que establece que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización" (Op Cit:221)

Además de la expropiación genérica de que puede ser objeto toda propiedad, existe una expropiación denominada específica, que tiene lugar en materia agraria y que se traduce en la afectación de los latifundios en favor de los núcleos de población. (Burgoa, Garantías Individuales, 2002:482)

El problema agrario en nuestro país se fue gestando paralelamente a la historia económica; se inicia en los albores de la época colonial y alcanza su agudeza y gravedad al estallar la Revolución de 1910, que destruye el viejo Estado de los terratenientes y de la burguesía explotadora y establece uno nuevo. Por tanto la Constitución de 1917 garantiza la propiedad privada, pero la amputa de la clase terrateniente. La Revolución Mexicana

trajo consigo el anhelo popular de remediar la situación angustiosa del pueblo mexicano.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 se incorporó al artículo 27 constitucional, en sus finalidades y lineamientos generales; el objetivo primordial de este artículo y de la legislación secundaria derivada de él consistente en extinguir de manera radical y definitiva los latifundios, mediante el establecimiento del sistema ejidal y comunal así como la consolidación de la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación. (Izquierdo Garantías Individuales,2001:212)

Los objetivos de la reforma agraria a partir de 1917 son:

- a) Fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.
- b) Dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas.
- c) Restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que han sido privados de ellas.
- d) Declaración de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos que hubiesen tenido como consecuencia de dicha privación.
- e) Nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras.

- f) Establecimiento de autoridades y órganos consultivos para la realización de las citadas actividades teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República.
- g) Institución de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas. Estos objetivos se preveían en el artículo 27 constitucional antes de las reformas de 1991 y se desenvolvían preceptivamente por la legislación agraria. (Op. Cit:212) Las empresas mercantiles no pueden ser propietarias de terrenos rústicos.

Actualmente conforme a las reformas del 26 de febrero de 1992 al artículo en mención, la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La nación transmite el dominio de tierra a particulares, lo que constituye la propiedad privada, y ejidos y comunidades, propiedad social, pero a la vez se reserva el dominio directo de bienes determinados, que forman parte de la propiedad pública, cuyas características se resumen de la siguiente forma:

Propiedad privada: goza de la protección que le otorgan las garantías individuales.

Propiedad pública: esta sometida a un régimen jurídico excepcional.

Propiedad social: se caracteriza por la protección que le brinda el Estado.

El artículo 27 regula la propiedad pública en los párrafos 3° y 4° y en las fracciones I y VI. Esta propiedad se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o patrimonio del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la Federación y de las entidades paraestatales. (Constitución comentada:380)

La Ley General de Bienes Nacionales divide los bienes de la Federación en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; los primeros están enlistados en el artículo 2° y estos últimos en el artículo 3°. Los bienes de dominio público, entre los que se incluyen los señalados en los párrafos 4°, 5°y 8° del artículo 27 de la Constitución, están sujetos a un régimen jurídico excepcional establecido por el mismo precepto y diversas leyes, como la Ley general de Vías de Comunicación, Ley Federal de aguas, y otros ordenamientos de carácter administrativo. De acuerdo con este régimen, tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de gravámenes o derechos reales y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los tribunales federales. Su uso, aprovechamiento y explotación por los particulares requieren de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, en la inteligencia de que la propia Constitución excluye expresamente los bienes no susceptibles de ser concesionados. (Op. Cit.380).

Se refieren a la propiedad privada de tierras y aguas los párrafos 2° y 3° y las fracciones I, II, III, IV, V, VI, y XV del artículo en mención. El régimen legal ordinario esta contenido en el Código Civil del D.F. y en los de cada uno de los estados.

El artículo 27 regula la propiedad social en el párrafo 3° y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX; y XX. La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial del 26 de Febrero de 1992 derogó la Ley Federal de Reforma Agraria y otras disposiciones legales. En consecuencia, las reformas contenidas en el referido decreto comprenden principalmente las siguientes vertientes: otorgar certidumbre jurídica en el campo; proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y la capitalización del campo. (Constitución comentada: 381, 382) Con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, la reforma de 1992 puso fin al reparto agrario. En la respectiva exposición de motivos se menciona que dicho reparto era necesario y posible en un país poco poblado y con vasta extensiones por colonizar; en la actualidad se afirma en el mencionado documento, que ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación.

En lo que refiere a materia de energía eléctrica, y siendo el tema principal de nuestro trabajo, el artículo 27 constitucional lo plasma en el párrafo sexto del mismo ordenamiento que a la letra dice:

"Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de 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."

La energía eléctrica se ha convertido en una necesidad para la vida moderna del ser humano, la industria en general, incluyendo a la petrolera, la agricultura, la minería y hasta la difusión de la información dependen de ella. (Witker, Derecho Económico, 1985:93)

Desde la nacionalización de la industria eléctrica el 27 de Septiembre de 1960 en la que se adhirió para ello el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional arriba mencionado, esta ha respondido a la necesidad de integrar el sistema Eléctrico Nacional de extender la cobertura del suministro y de acelerar la industrialización del país, para ello, el Estado mexicano adquirió los bienes e instalaciones de las compañías privadas. En 1961 el panorama era diferente; la capacidad total instalada en el país

ascendía a 3250 MW, la CFE vendía el 25% de la energía que producía y su participación en centrales generadoras de electricidad pasó del 0% en 1940 al 54%. En poco más de 20 años la CFE había cumplido uno de sus más importantes cometidos: ser la entidad rectora en la generación de energía eléctrica. (www.cfe.gob.mx/historia)

Es indispensable hacer un reconocimiento de los méritos que la actual industria eléctrica se ha ganado gracias al esfuerzo de sus funcionarios y trabajadores.

Sería una falta de sentido histórico plantear las limitaciones que esta industria posee, sin recordar el daño que los recortes presupuestales de cada sexenio han provocado en una subinversión que se puede calificar de crónica.

La ingeniería mexicana debe sentirse orgullosa del diseño conceptual del sistema eléctrico mexicano y de cada una de sus plantas generadoras, subestaciones, líneas de transmisión y de los aspectos operativos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

El sector eléctrico nacional ha sabido caminar a la par de la economía a pesar de ese ambiente de insuficiencia presupuestal y tenemos un sistema eléctrico que marcha gracias al empuje de ingenio, creatividad y empeño de

todos los que trabajan en ella. Pero el esfuerzo de quienes trabajan en ella no es suficiente para que en el largo plazo México cuente con la capacidad de generación necesaria para sustentar la actividad económica, solamente la inversión real y abundante permitirá que el sector eléctrico continúe como fiel compañero del desarrollo económico, además de ser un propulsor que eleve los niveles de calidad de vida y bienestar de los mexicanos. (www.powermex.com.mx/conferencias)

La CFE y Luz y Fuerza del Centro han duplicado su capacidad cada ocho años, durante los últimos treinta años, pero es claro que este reto no es el mismo que el que requieren para pasar de su actual talla de alrededor de 40 mil MW a los 80 mil MW, es decir, se habla de la brecha que hay entre lo que fue suficiente en el pasado y las futuras necesidades de energía eléctrica. (www.cfe.gob.mx)

El Estado mexicano ha definido el servicio público de energía eléctrica como "estratégico" y dentro de una línea de razonamiento poco afortunada, también se ha adjudicado la exclusividad de la actividad de proporcionarlo, eliminando así la posibilidad de apoyarse en la industria privada para garantizar al país que el servicio público de electricidad sea suficiente y constante.

La decisión de absorber en exclusiva la tarea de proporcionar al servicio eléctrico proviene de un Estado que se manifiesta incapaz de mantener una adecuada rectoría de esta actividad fundamental, mediante la aplicación de leyes y reglamentos, y por ello se declara como único actor de esta actividad; sin embargo el México actual, con instituciones gubernamentales cada vez más fuertes y dentro de un régimen legitimado debe de considerar su papel dentro del sector eléctrico para volverse un rector justo que permita el desarrollo de las empresas públicas y fomente una sana competencia con las empresas privadas para beneficiar a la población con menores tarifas y un mejor servicio eléctrico. (www.powermex.com.mx/conferencias)

Es imprescindible reorganizar el sector eléctrico para modernizar sus reglas y afrontar con seguridad las necesidades futuras.

El problema de hoy no es la eficiencia de la CFE, es mas bien su suficiencia hacia el futuro, ciertamente ser la sexta empresa generadora del mundo, tener un sistema de transmisión desarrollado y mantener el suministro eléctrico del país es un gran mérito, pero somos mas de cien millones de mexicanos y el rezago en infraestructura es evidente.

La electricidad ha sido parte integral de nuestra historia y como tal ha sufrido los estragos de nuestras crisis económicas y políticas

Uno de los índices típicos, a nivel internacional, para la medición del bienestar de la población en los países es el consumo per cápita de energía eléctrica, la relación entre abundancia en el consumo de energía eléctrica y la riqueza está presente ineludiblemente en los países mas desarrollados; las razones son claras, la electricidad en grandes cantidades solo se justifica para alimentar una economía altamente industrializada y una economía industrializada es productora de riqueza; esta mediante políticas de distribución justas eventualmente alcanza los bolsillos de los ciudadanos, permitiéndoles elementos de confort residencial que requieren electricidad para ser utilizados. (op.cit.)

La intensidad energética del país, o lo que es lo mismo, la cantidad de unidades de energía requeridas para generar una unidad económica como país, no ha cambiado substancialmente durante los últimos 30 años, esto significa que para duplicar el tamaño de la economía debemos duplicar la cantidad de energía que usamos hoy, si queremos triplicar nuestra economía habrá que triplicar la oferta energética y así consecutivamente; esto quiere decir que si la economía creciera al 7% promedio inicial por el

Presidente Fox, la oferta de energía eléctrica necesitaría crecer al menos a ese ritmo, y la propia economía podría entonces duplicar su tamaño en menos de 10 años. Pero si la economía creciera al 4.5%, la oferta de electricidad deberá crecer a ese ritmo y la economía podría crecer al doble en 16 años, el sector eléctrico marca un techo para el crecimiento económico en cualquier país.

Según la información más reciente del Ing. Alfredo Elías Ayub, sobre las necesidades de inversión del sector eléctrico para los próximos 10 años, estas corresponden a un crecimiento promedio esperado de 4.5% y equivalen a 56 mil millones de dólares; las inversiones correspondientes a un crecimiento económico de 7% anual a 10 años superan los 75 mil millones de dólares.

En realidad el sector eléctrico debe crecer un poco más aceleradamente que el económico por cuestiones inherentes a la industria, ya que su elasticidad es de al menos uno y si el crecimiento del suministro de electricidad es menor al crecimiento económico, entonces lo que se está haciendo es utilizar la capacidad de reserva del sistema y esencialmente se está hipotecando el futuro. A estas cantidades de inversión en el sector eléctrico habría que sumarle las necesarias propias del suministro de combustibles, sencillamente para poder generar energía.

(www.powermex.com.mx/conferencias)

El sector eléctrico es uno de los factores de infraestructura en que el país debe invertir si quiere alcanzar el desarrollo económico; los otros factores corresponden a las inversiones en salud, vivienda, educación, combustibles, aeropuertos, etc. Si se falla en la planeación y desarrollo de los otros factores de infraestructura no se podrá alcanzar el crecimiento económico esperado y si así no se invierten 56 mil millones de dólares, tal como lo indica el In. Elías Ayub, estará garantizado que no creceremos la economía al 4.5% anual y si no invertimos 75 mil millones de dólares en los próximos diez años no creceremos al 7% que el Presidente Fox ofrecía.

Dada la estrecha relación que existe entre el crecimiento económico y el crecimiento eléctrico queda claro que no deberíamos discutir si es necesario o no invertir; y es en el monto de inversión requerida para el país en donde están las discusiones sustantivas respecto del rumbo que debe tomar la iniciativa de reforma eléctrica.

Actualmente, el único autorizado para resolver estas necesidades de inversión en el sector eléctrico es el Estado ya que la Constitución define que se trata de actividades exclusivas de él.

La necesidad de una reforma eléctrica se nos presenta como una de las condiciones inmediatas para el crecimiento económico de México, pero además es una oportunidad de establecer mejores reglas y mecanismos para que el Estado desempeñe su papel de rector de la industria, CFE se fortalezca y la iniciativa privada invierta.

El eje de las discusiones es que el sector eléctrico se convierta en un propulsor de la economía nacional, eficiente en toda la extensión.

3.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL, CON RELACIÓN AL SERVICIO ELÉCTRICO COMO MONOPOLIO DEL ESTADO.

La libertad de comercio o libre concurrencia es un fenómeno económico en virtud del cual todo individuo puede dedicarse a una actividad o varias que pertenezcan a un mismo ramo.

La libre concurrencia es un hecho cuya realización trae como consecuencia el estímulo, el afán de superación y el mejoramiento por parte de los

individuos que compiten, puesto que se basa en la potestad que todo hombre tiene para dedicarse a la ocupación lícita que mas le agrade. Coloca a todo sujeto en la posibilidad de desempeñar la misma función que otro. (Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 2002:406)

El artículo 28 constitucional, consigna la libre concurrencia como un derecho público individual, ya que deriva de la relación jurídica entre el Estado y sus autoridades por un lado y los gobernados por el otro.

La libertad de concurrencia se desarrolla de acuerdo con las fuerzas económicas, y la Ley Fundamental que lo garantiza; establece las prohibiciones que sirven como garantía constitucional de esa libertad.

En efecto, la rectoría económica del Estado entraña concomitantemente la limitación de las actividades económicas de las entidades individuales o colectivas que dentro de él se hallen y funcionen; y como dichas actividades implican el contenido de ciertos derechos subjetivos públicos que en favor de todo gobernado derivan de las citadas garantías, la limitación o restricción de los mismos concomitantes a la rectoría estatal.

La rectoría económica del Estado entraña un conjunto de facultades en favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país,

dichas facultades han acrecentado la entidad estatal en las actividades económicas que estaban reservadas a los particulares individual o colectivamente considerados. (Burgoa, Garantías Individuales:2002:716-718)

Este precepto, junto con los artículos 25,26,27,131, y 132 de la Carta Magna, integran lo que se denomina Capítulo Económico, situación que se asumió a partir de las reformas de 1983 y que se confirmó con la reforma de 1993. (Carbonell, Constitución Comentada,2000:387).

En el artículo 28 Constitucional se pueden distinguir dos partes fundamentales:

- 1) La primera parte contiene una prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y aquellas (prohibiciones) que se establezcan a título de protección a la industria. Estas prohibiciones, sin embargo no son absolutas, ya que en el propio texto constitucional se incorporan tres importantes grupos de excepciones que por mandato del constituyente no se consideran monopolios, los tres grupos de excepciones son los siguientes:

Las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva en las actividades económicas que el propio precepto califica como "áreas

estratégicas" y que por ahora son las siguientes: correos, telégrafos; radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad. Tampoco constituyen monopolio, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. (Carbonell, Constitución Comentada,2000:387-388)

Sin embargo la Constitución no define que debe entenderse por estanco y monopolio, refiriéndose a ellos en la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, artículos 2º y 3º, que proporcionan los siguientes conceptos:

"Monopolio es toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada que permiten a una o varias personas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios con perjuicio del público o de alguna clase social."

"El estanco es el monopolio constituido en favor del Estado, para procurar provecho al fisco."

Respecto a la libre competencia, el artículo 28 impone al Estado, por medio de sus órganos legislativos y no legislativos, la obligación de dictar y

ejecutar disposiciones tendientes a asegurar aquella libertad. El precepto constitucional establece:

La Ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia a:

- a) Toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de los artículos de consumo, necesarios y que tengan por objeto obtener El alza de precio.
- b) Todo acto o procedimiento que evite o pretenda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios públicos.
- c) Todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados
- d) En general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. (Izquierdo. Garantías Individuales, 2001:203-204)

Asimismo, cabe mencionar que a partir de la reforma al artículo 28 constitucional publicada en el Diario oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995, dos actividades dejaron de formar parte de las "áreas estratégicas": las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, de

conformidad con el propio texto de la reforma, ambas actividades pasaron a formar parte de las "áreas prioritarias" señaladas en el artículo 25 constitucional.

En estas áreas prioritarias, el Estado tan sólo ejerce sus funciones de rectoría pudiendo otorgar concesiones o permisos a particulares tanto para su inversión como para su manejo y administración. A través del ejercicio de las facultades de rectoría, el Estado garantiza conservar el dominio de la actividad así como su orientación, de acuerdo con la ley correspondiente, en este caso la relativa a las vías de comunicación. (Carbonell, Constitución comentada, 2000:388)

El nuevo artículo 28 constitucional cambia esencialmente el espíritu y texto del anterior artículo 28 tal como fue concebido por el Constituyente de Querétaro. Suprime la proclamación de la libre concurrencia por considerarla incompatible con la rectoría económica del Estado. Sin embargo, tolera la mencionada libertad en el ámbito de las relaciones de coordinación en materia económica, en el sentido de que, como consecuencia de la prohibición monopolística, toda persona puede competir con otra en la misma actividad. Esa tolerancia subsiste mientras los órganos del Estado legislativa y administrativamente no decidan imputar a esta

entidad cualquier actividad económica para eregírla en monopolio estatal.
(Burgoa: Garantías Individuales, 2002:724)

Para asegurar el eficaz manejo de las "áreas estratégicas" mencionadas expresamente por la Constitución, así como la adecuada participación del Estado en las actividades de carácter prioritario, en las que de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado, establecidos por el artículo 25 de la propia Constitución, se prevé la existencia de los organismos y empresas que el Estado requiera (paraestatales).

La segunda parte de este precepto está orientada a apoyar el mandato constitucional contenido en los artículos que hemos mencionado con anterioridad como integrantes del capítulo económico, expresado en la determinación de que el Estado se desempeñe como rector del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico, buscando la protección del interés social y de los consumidores en general. Se ratifica así la definición constitucional de que la economía mexicana se sustenta en los principios del liberalismo económico con un importante énfasis en la protección del interés social.(Carbonell, Constitución comentada, 2000:389)

Una disposición muy importante de este precepto es la contenida en su párrafo noveno que prevé la consecibilidad de la prestación de los servicios públicos a su cargo o de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación. Es evidente que dicha consecibilidad tiene como límites las prevenciones del mismo precepto que se refieren a los monopolios estatales que de ninguna manera pueden desplazarse en favor de entes individuales o colectivos distintos del Estado, como sean las actividades o funciones ya señaladas. (Burgoa, Garantías Individuales, 2002:726)

También faculta al Congreso de la Unión para que adicione actividades económicas al catálogo de "áreas estratégicas", cuya atención exclusiva le correspondería, en su caso, al Estado.

Se autoriza al Congreso de la Unión a otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado por su parte, queda obligado a vigilar su aplicación y a evaluar los resultados de la misma.

En el segundo párrafo del precepto en estudio es donde se contiene, los aspectos teleológicos que tuvo en mente el constituyente al redactar ese artículo. Así, se encomienda a la ley castigar severamente, y a las autoridades perseguir con eficiencia, las siguientes conductas:

1. Toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto el alza de los precios.
2. Todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios, de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados.
3. En general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

La rectoría económica del Estado aparentemente admite sistemas de economía mixta mediante la participación de los sectores público, social y privado en algunas actividades, sin embargo, el órgano legislativo federal está facultado para normar de tal manera dichos sistemas, que los sectores social y privado puedan quedar reducidos a una insignificante intervención en la vida económica de México. (Carbonell, Constitución comentada, 2000:390)

El sector eléctrico es un área estratégica para el desarrollo y crecimiento de cualquier país. No sólo es necesario mantener un sector eléctrico saludable

por razones de oportunidad de negocio, sino por el beneficio que representa para la nación en general.

La inserción de México en el contexto mundial nos lleva a una dinámica en donde la competencia es un factor creciente, la tecnología es de avanzada y los recursos a invertir son escasos. La realidad mundial llama a tomar decisiones, con todos los retos y exigencias que ello implica.

México no está exento de ver interrumpida su capacidad de crecimiento y desarrollo por falta de electricidad. Aun cuando se tiene la potencialidad se carece de un marco institucional que permita un desarrollo más dinámico del sector, acorde con las necesidades y exigencias del país. (www.hectorosuna.org.mx/doc.HTM/)

La estructura actual del sector eléctrico mexicano no responde a nuestras necesidades como nación. En los últimos años la tasa de crecimiento de la demanda por energía eléctrica en México ha sido mayor que la tasa de crecimiento del PIB y se estima que para las próximas décadas se mantenga esta tendencia. Por lo tanto, el Estado actualmente tiene que destinar un volumen creciente de recursos al sector para asegurar el abasto, lo que va en detrimento de recursos que deberían ser utilizados para necesidades apremiantes como el gasto social en educación, salud, agua y combate a la pobreza.

En las condiciones actuales, el Estado no tiene la posibilidad de continuar financiando el crecimiento de la demanda por energía eléctrica con recursos fiscales, ni es deseable recurrir a esquemas de deuda pública o a contratos de largo plazo que signifiquen un importante pasivo contingente para el Gobierno Federal. Asimismo, la antigüedad de parte importante de la infraestructura eléctrica existente, aunada a los bajos márgenes de reserva en el sistema eléctrico nacional durante los dos últimos años, son indicadores muy claros de que el sector requiere una urgente modernización integral y, por lo tanto, recursos mayores(www.pansenado.org.mx)

Hoy se debe de construir una política energética de Estado sustentada en la preservación de nuestra soberanía, disponiendo de los recursos naturales de la nación para asegurar su autonomía en un mundo global, bajo la inequívoca rectoría del Estado, haciendo posible en el corto y largo plazos, el acceso y abasto pleno a insumos energéticos para toda la población y con la debida protección al medio ambiente y para avanzar, se debe dotar al sector energético de instituciones y marcos regulatorios sólidos y modernos, con empresas públicas eficientes, capaces de crecer y competir, y que aprovechen las ventajas competitivas de México. (Op.Cit)

La complementariedad de la inversión privada y social respecto de la inversión pública no significa renunciar ni hacer nugatoria la responsabilidad del Estado. Las nuevas tecnologías y el desarrollo de modernas formas de organización industrial y regulación permiten, bajo un marco legal transparente, la participación de todos los sectores de cara al reto energético. La falta de recursos suficientes, así como la oportunidad de éstos para la inversión es un riesgo real para la soberanía de México.

Las empresas públicas en esta materia han tenido -y seguirán teniendo- una función vital en el desarrollo económico de México. En las nuevas circunstancias mundiales y nacionales, es necesario revisar el marco jurídico que regula sus actividades y que están obstaculizando su pleno desarrollo.(www.pansenado.org.mx/iniciativas)

Para asegurar la disponibilidad de inversiones públicas para el bienestar social, al tiempo que atendemos las necesidades de la industria eléctrica nacional, debemos ampliar los espacios necesarios para la concurrencia de los sectores público, social y privado en su desarrollo. La madurez de la economía y de la industria eléctrica, así como los nuevos desarrollos tecnológicos que permiten escalas de producción menores y más eficientes y la disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales

para estos proyectos, hacen propicio el momento actual para impulsar dicha concurrencia. (www.hectorosuna.org.mx/docHTML/Reforma_)

Durante varias décadas, el esquema de exclusividad estatal fue el apropiado para integrar el sistema eléctrico nacional y ampliar su cobertura a todo el territorio del país. La tecnología disponible y la escala de los proyectos requeridos, así como las fuentes de inversión existentes, hicieron necesario que esta etapa del crecimiento se diera a partir de la centralización de los instrumentos de desarrollo de la industria eléctrica en el sector público. En estas condiciones, el considerar a la electricidad como área estratégica a cargo del Estado en forma exclusiva fue el sustento para la consolidación de la infraestructura eléctrica nacional.

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

recursos globales, a las necesidades de inversión social y de expansión de otros tipos de infraestructura básica. (www.laneta.apc.org/seminario)

La reforma propone reservar a la Nación en forma exclusiva, en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, el control operativo de la red nacional de transmisión y distribución, abriendo las demás actividades de la industria eléctrica a la concurrencia de los sectores público, social y privado. En congruencia, la reforma propone modificar el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, a efecto de redefinir a la electricidad en sus diferentes segmentos como un área prioritaria para el desarrollo nacional sobre la que el Estado ejerce su rectoría en los términos del artículo 25 constitucional. Para reafirmar esta rectoría, el Estado conservaría el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión y de distribución, vitales para el suministro de energía eléctrica. Asimismo, el Estado conservaría como área estratégica la generación de energía nucleoelectrónica.

Con esta reforma se pretende sentar las bases constitucionales para establecer el marco legal e institucional de una nueva industria eléctrica nacional, en la que se permitiría la participación del sector privado en la generación de la electricidad. En consecuencia, el esfuerzo inicial debe

centrarse en desarrollar el marco institucional para reforzar la rectoría del Estado y establecer un mercado de electricidad.

Considerando que esta reforma tiene un contenido social porque parte del reconocimiento de que una industria eléctrica moderna, es indispensable para responder a las expectativas de desarrollo y bienestar de la sociedad, y también porque crea las condiciones para una amplia concurrencia de los sectores público, social y privado, bajo la rectoría del Estado, en esta área del desarrollo nacional.

CAPÍTULO IV

LA REFORMA ELÉCTRICA

- 4.1. BASES CONSTITUCIONALES.
- 4.2. LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA.
- 4.3. INICIATIVA DE REFORMA.
- 4.4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN CUANTO A LA DESINCORPORACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO PRESTADORAS DEL SERVICIO ELÉCTRICO.
 - 4.4.1. ESTADO DE CALIFORNIA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.
 - 4.4.2. INGLATERRA.
 - 4.4.3. ARGENTINA
- 4.5 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REFORMA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

CAPITULO IV LA REFORMA ELÉCTRICA

4.1. BASES CONSTITUCIONALES

Después de haber analizado los artículos 27 y 28 constitucionales con relación al sector eléctrico y de conocer los antecedentes históricos de dicho sector en nuestro país, es importante remarcar que con la adición al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional en el año de 1960, se suprimió el régimen de concesiones a particulares y se estableció que corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía que tenga por objeto la prestación del servicio público, reservándose a la Nación el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La tecnología utilizada para la generación de energía eléctrica en los años sesenta, requería de la construcción de grandes centrales para aprovechar las economías de escala, por lo que la disyuntiva era la de tener un monopolio privado o uno estatal, lo que orilló al Estado a hacerse cargo de manera exclusiva de los esfuerzos para integrar el sistema eléctrico nacional y ampliar su cobertura a todo el país. Con ello, se logró integrar a

los distintos sistemas eléctricos regionales existentes en aquella época y llevar energía eléctrica a prácticamente todas las regiones del país en un momento en que la inversión pública era la mejor opción en esos momentos para alcanzar estos objetivos.

El gobierno federal estableció un sistema de tarifas único con la nacionalización de la industria eléctrica, y aplicó un sistema de subsidios que permitió, en 1960, que las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad prácticamente se mantuvieran constantes en términos nominales, hasta 1973, mismo que significó su deterioro en términos reales. La dinámica de crecimiento de la economía durante el desarrollo estabilizador (mayor al 6 por ciento anual) implicó un costo elevado para el sector eléctrico, ya que las tarifas no cubrieron los costos de la paraestatal.

En 1983, con la reforma al artículo 28 constitucional, se incluyó a la electricidad como área estratégica reservada al Estado. La inclusión en el listado de las áreas estratégicas, como sucedió con los ferrocarriles, se explica en parte, como un reconocimiento al hecho de que el Estado operaba ya en su totalidad el sistema eléctrico, y el monopolio estatal era considerado como la mejor opción en ese momento.

El entorno de inestabilidad macroeconómica y de crisis de deuda externa, prevaleció durante la década de los setenta e inicios de los ochenta, lo que obligó a la instrumentación de políticas de ajuste que motivaron una serie de

importantes recortes presupuestarios durante los años ochenta y noventa. Lo anterior limitó la disponibilidad de recursos de inversión pública asignados a la industria eléctrica, por lo que los programas de obras e inversiones fueron insuficientes para enfrentar el reto de crecimiento de la infraestructura del sector y garantizar con ello el abasto de la creciente demanda en las condiciones de continuidad y calidad requeridas en la prestación de este servicio.

Por los problemas antes mencionados, el gobierno federal buscó nuevas alternativas que permitieran ofrecer un servicio confiable, con costos adecuados y mayor productividad y flexibilidad para atender la demanda de energía eléctrica.

El Estado ha reconocido, la necesidad de instrumentar medidas que permitan la rehabilitación financiera del sector eléctrico a fin de atender los requerimientos de demanda.

Los cambios tecnológicos registrados a partir de los años ochenta, cambiaron la percepción de que sólo debería existir un proveedor del servicio de electricidad. Los avances en la resistencia al calor de los materiales de las centrales generadoras, facilitaron la introducción de plantas de ciclo combinado basándose en gas natural, con altos niveles de eficiencia, además de una disminución tanto en el tamaño óptimo de dichas centrales como en el tiempo para su construcción, montaje y amortización

de la inversión, permitiendo así que empresas de menor tamaño pudieran competir en un mismo sistema.

Los avances en tecnología de comunicaciones han logrado que las mediciones de flujo de energía en tiempo real permitan despachar en una misma red a varias empresas de generación.

La combinación de la situación financiera prevaleciente en el sector y los avances tecnológicos registrados en los años previos, propiciaron que a finales de 1992, se reformara la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, con el objeto de abrir nuevas oportunidades de participación a los inversionistas privados en actividades de generación de energía eléctrica, que no constituyen servicio público, a través de un régimen de permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía.

Se introdujeron las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, y se crearon las figuras de pequeña producción, producción independiente de energía, importación y exportación.

Entendiendo por cogeneración el proceso de generación de electricidad que podrán llevar a cabo una empresa, por medio de adquisición, construcción u operación, a través de calor, vapor u otras fuentes energéticas asociadas con un proceso industrial. Por Autoabastecimiento se entiende que bajo tal figura se decide que una empresa privada podrá adquirir (comprar) establecer (construir), y operar (generar) plantas para generar electricidad

en México con la finalidad de cubrir su demanda interna y el excedente de electricidad deberá ser vendido a CFE.

La posibilidad de que el sector privado construyera, operara y tuviera en propiedad plantas de generación de energía eléctrica, fue necesaria para satisfacer la creciente necesidad de recursos económicos, para continuar con la expansión y modernización del sector eléctrico nacional y principalmente para garantizar el servicio público de energía eléctrica.

En diciembre de 1993 se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 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 previstas en la propia ley, que no se consideran servicio público y uso temporal de la red del Sistema Eléctrico Nacional.

La modificación a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue para hacerla compatible con los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del norte, convenido entre México, Estados Unidos y Canadá; introduciendo nuevas modalidades para la participación del capital privado en la industria eléctrica mexicana.

Las principales son las siguientes:

Falta página

N° 98

Con esta modificación se esperaba que gran parte de las nuevas plantas generadoras, necesarias para hacer frente al crecimiento de la demanda de energía eléctrica, fueran instaladas y operadas por inversionistas privados. Estas expectativas no se cumplieron, porque los inversionistas se negaron a asumir los riesgos que implica la operación de las plantas, principalmente la incertidumbre sobre precio futuro de los combustibles y el nivel futuro de las tarifas eléctricas.

4.2. LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

El 27 de diciembre de 1993 se dio a conocer la nueva Ley de Inversión extranjera que incluye la posibilidad de invertir en nuestro país con capital 100% foráneo en nuevos campos de actividad económica.

La inversión Extranjera en México, es de 2 tipos; la que se canaliza hacia empresas industriales y comerciales, llamada Inversión Extranjera Directa (IED) y aquella que se dirige al mercado de valores. La que va al mercado de valores puede ser retirada desde el extranjero mediante una simple llamada telefónica, y son divisas cuya permanencia en el país depende de

las expectativas sobre las condiciones que de la economía nacional se captan en el exterior.

La Ley de Inversión Extranjera tiene como objeto la determinación de las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional. En su artículo 7 se mencionan los porcentajes máximos en que la inversión extranjera podrá participar en las actividades económicas y sociedades.

La inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes:

1. Hasta el 10% en sociedades cooperativas de producción
2. Hasta el 25% en transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte aéreo especializado.
3. Hasta el 30% en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles.
4. Hasta el 49% en instituciones de seguros, instituciones de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financieras, sociedades financieras, fabricación

y comercialización de explosivos, impresión y publicación de periódicos, etc.

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados en el artículo 7, 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, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de Ley en mención.

Algunas de las actividades reservadas al estado son: Petróleo, petroquímica, electricidad, energía nuclear, emisión de billetes, acuñación de monedas, aeropuertos y helipuertos. Y otras reservadas a los mexicanos como transporte terrestre de pasajeros, sin incluir mensajería y paquetería, comercio al por menor de gasolina, radio y televisión. La inversión extranjera no podrá participar en las actividades señaladas, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales u otro mecanismo.

4.3. INICIATIVA DE REFORMA

La importancia del sector energético en el desarrollo económico de México y en el bienestar cotidiano de los ciudadanos reclama decisiones que consideren las consecuencias del uso y explotación de los recursos energéticos de la nación a largo plazo. La inserción de México en el contexto mundial nos ha llevado a una dinámica en donde la competitividad es un factor creciente, la tecnología es de avanzada y los recursos a invertir son escasos.

El sector energético de nuestro país, a lo largo de la historia, ha logrado construir instituciones sólidas y empresas que son orgullo de la nación. Estas han logrado mantenerse como sustento de nuestra economía y del bienestar de las personas; de manera general, el reto energético se traduce en construir en los próximos años infraestructura de la misma dimensión con la que contamos hoy en día.

Los desafíos de la modernidad se han manifestado en el aumento de la demanda de los bienes y servicios energéticos; México no está exento de ver interrumpida su capacidad de crecimiento y desarrollo por falta de electricidad. Aún cuando tenemos la potencialidad, se carece de un marco

institucional que permita un desarrollo más dinámico del sector, acorde a las necesidades y exigencias de este gran país.

Febrero de 1999 marca una fecha importante en la historia de la industria eléctrica, puesto que los entonces encargados de la política energética del país, incluyen por primera vez en la agenda nacional los problemas que enfrentaría el sector eléctrico de no contar con inversiones para cubrir las necesidades de abasto en los años siguientes.

El Gobierno de la República reconoce abiertamente la insuficiencia presupuestal para ofrecer a la población un suministro eléctrico suficiente, confiable y de calidad, puesto que las urgentes necesidades de educación, salud, vivienda y servicios públicos en general, representan la prioridad principal en materia de gasto público.

México enfrenta el reto de procurar mantener niveles de inversión crecientes, se requieren recursos para adicionar capacidad de generación, para expandir las redes de transmisión y distribución, para dar un mantenimiento óptimo a la infraestructura, así como para repotenciar algunas plantas ya existentes, con el objetivo de garantizar el abasto oportuno de energía y continuar expandiendo la cobertura del Sistema Eléctrico Nacional.

En la actualidad las condiciones del sector eléctrico mexicano muestran que más del 45% de la infraestructura, tanto de generación como de transmisión y distribución, cuenta con una antigüedad entre 16 y 30 años, por este motivo es necesario llevar a cabo una tarea de repotenciación de las plantas antiguas, además de modernizar y expandir las redes de transmisión y distribución. El deterioro de la infraestructura del sector eléctrico se ha traducido en un servicio que, en los momentos de demanda máxima, no cuenta con la calidad y confiabilidad esperada. Dicho deterioro se ha reflejado en las empresas del sector, las cuales no han alcanzado los niveles de costo y productividad deseables, hoy en día, la relación precio/costo se encuentra en 71 centavos por cada peso para Comisión Federal de Electricidad y en 49 para la Luz y Fuerza del Centro, lo que significa una pérdida de rentabilidad.

En los últimos dos años el Sistema Eléctrico Nacional ha operado de forma recurrente con reservas operativas de capacidad de generación menores al 6%, que es el mínimo recomendado por el ámbito internacional para prevenir contingencias de muy corto plazo. Para los próximos diez años se requerirá la instalación de más de 32,400 megawatts de capacidad de generación, equivalente al 86% de la capacidad con que se cuenta.

Sin embargo también se ha discutido ampliamente la política de los subsidios que instrumenta el Congreso de la Unión a las empresas de

electricidad. Se necesita redefinir las prioridades, debemos pasar de los subsidios generalizados a subsidios orientados para beneficiar a quienes realmente lo necesitan y asegurar que estos subsidios tengan un impacto positivo en el nivel de vida de las familias y los sectores productivos. El gobierno no debe abandonar sus objetivos sociales dentro de la política energética.

Asimismo el sector público asegurará el abasto de energía eléctrica a la población de las comunidades que menos recursos tienen e invertirá para llevar el suministro eléctrico a las zonas marginadas.

Actualmente, el sexto párrafo del artículo 27 confiere al Estado en forma exclusiva la generación, transmisión, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. La presente iniciativa pretende modificar el texto de dicho párrafo a efecto de que las empresas de los sectores social y privado puedan concurrir con las entidades del sector público a la ampliación de la capacidad de generación, así como al crecimiento de la infraestructura de transmisión y distribución y a la prestación de los servicios de energía eléctrica.

Extender la apertura a la participación de los sectores social y privado en la industria eléctrica, mas allá de lo que marca la legislación vigente se

fundamenta en el hecho de que en la actualidad diversos campos de dicha industria, principalmente en las áreas de la generación y la venta de energía, ofrecen oportunidades para el capital social y privado; en estos términos ya no será necesario que el Estado sea el único que atienda todas las necesidades derivadas de la provisión del servicio público de electricidad.

El Sistema Nacional de Transmisión está integrado por las redes de conducción de electricidad en alta tensión que interconecta las plantas de generación con los sistemas de distribución en prácticamente todo el territorio nacional. Por ser la columna vertebral de la industria eléctrica, dicho sistema se mantiene bajo el dominio del Estado.

La operación, planeación y el control del Sistema Nacional de Transmisión, así como su mantenimiento, continuarán a cargo del sector público de manera exclusiva, así como la generación nucleoelectrica. Con esta reestructuración, se introduce competencia en la actividad de la generación y estaría sujeta a un régimen de permisos.

Por lo anterior, y con base en todo lo que aquí se ha señalado, proponemos una reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos permita transitar, de un servicio

prestado en forma exclusiva del Estado, a un servicio que sume los esfuerzos de las empresas de los sectores público, social y privado bajo la rectoría del Estado, en congruencia con los principios consagrados en los artículos 25, 26, y 28 de nuestra propia Constitución.

Se reforman los párrafos sexto del artículo 27 y cuarto de artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como siguen:

Artículo 27. - ".....En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones; y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y

suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. ***Corresponde exclusivamente a la Nación la transmisión de energía eléctrica a través del Sistema Nacional de Transmisión, así como la operación, control y mantenimiento de este último, asegurando el acceso no discriminatorio a dicho sistema; en esta materia no se otorgarán concesiones... "***

Artículo 28. ".....No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; ***la transmisión de electricidad en los términos del artículo 27 de esta Constitución;*** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría,

protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia....."

4.4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN CUANTO A LA DESINCORPORACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO PRESTADORAS DEL SERVICIO ELÉCTRICO

La introducción de la competencia en la industria de suministro eléctrico, que ha funcionado como un monopolio durante muchos años, pretende utilizar los mecanismos de la economía de mercado para aumentar la eficiencia y sobre todo reducir los costos de esa industria.

La creación de un mercado libre de electricidad tiene dos propósitos principales o básicos; por una parte introducir la competencia en la generación de energía eléctrica, abriendo este campo a productores potenciales calificados 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 había seguido una tendencia a integrarse verticalmente en una región determinada, dando lugar a una situación ya conocida de monopolio.

La tendencia a una integración vertical ha estado motivada por las características técnicas de los sistemas eléctricos de corriente alterna y por la necesidad de optimizar su funcionamiento global para mejorar la calidad del servicio.

Debe recordarse que la industria eléctrica funcionó por muchos años con costos marginales decrecientes, lo que configura una situación de monopolio ya que dificulta la entrada de competidores. Esta situación se alteró en muchos países en los años setenta, como resultado de las crisis petroleras, el aumento de los costos de los combustibles y la disminución del crecimiento de la demanda.

Existen señales de que se puede estar regresando a una situación de costos marginales decrecientes, debido al perfeccionamiento de tecnologías más eficientes y flexibles de generación, como el ciclo combinado y la

implantación de políticas de suprimir los subsidios que se otorgaban a través de empresas eléctricas públicas, ya fuera a ciertas categorías de consumidores o bien para contribuir a controlar la inflación o para el apoyo a la industria energética nacional como ocurría en Inglaterra antes de la privatización de la industria eléctrica, donde existía la obligación por parte de esta industria de utilizar carbón nacional.

La apertura a cierto grado de competencia de los sistemas eléctricos, mediante su desintegración, plantea una serie de interrogantes sobre sus efectos a largo plazo, tanto en la calidad del servicio como en el uso eficiente de la energía y en los impactos ambientales. La importancia que ha alcanzado la preservación del medio ambiente y la conservación o uso eficiente de los energéticos debe tomarse en cuenta en el desarrollo futuro de los sistemas eléctricos.

4.4.1 ESTADO DE CALIFORNIA, EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Durante décadas, la electricidad en Estados Unidos fue suministrada por monopolios regionales regulados. Había planeación con empresas privadas,

como la había en algunos países europeos; en México y en otros casos, con las empresas públicas. Las empresas que prestaban ese servicio público eran dueñas de las redes de transmisión y distribución y de las plantas que generaban la electricidad. Se podía invertir con la suficiente anticipación para cubrir la demanda futura. Esa planeación existía también en las otras ramas principales de la industria, y el mercado regulaba las áreas de la economía en las que había muchos proveedores, relativamente pequeños.

Con el Presidente Ronald Reagan, fue la época de la llamada desregulación; supuestamente, el mercado regularía la vida económica. Este fenómeno llegó a la electricidad un buen número de años después de su inicio en ese país y no llegó de golpe ni de manera uniforme ya que para fines de 1996, año en que el comercio de electricidad al mayoreo fue "desregulado" en el nivel federal, sólo tres Estados, incluida California, lo habían hecho en el nivel local.

Con esto, una empresa que instalaba una nueva planta generadora, que anteriormente firmaba de inmediato contratos a largo plazo con precios fijos, o por lo menos conforme a una fórmula en la que el precio variaba sólo con el precio del gas usado para la generación, ahora tendría que competir.

Tendría que ofrecer precios más bajos ante la presencia de competidores, en varios casos los precios bajaron por un tiempo, y eso contribuyó a frenar la inversión en plantas nuevas.

El aumento de la demanda de energía, en un periodo de crecimiento sostenido que duró una década, y el freno a las inversiones en nuevas plantas, generaron un aumento del precio del gas natural, y también de la electricidad, estos aumentos habían sido, en el caso del gas, cíclicos, con su punto más alto en los inviernos de 1992, 1996 y 2000, continuando siempre en los primeros meses del año siguiente. En este último caso, sin embargo, ya el precio del petróleo tenía un nivel más alto que en los anteriores, como resultado de los acuerdos entre productores y exportadores de este energético; ya que hay campos en los que se puede sustituir el uso de derivados de crudo por gas, y viceversa.

En California, sin embargo, varias empresas, ahora sujetas, ellas o sus funcionarios, a juicio, y algunas declaradas en quiebra, aprovecharon la situación para manipular el mercado, amplificar la escasez y llevar el precio del gas a niveles en el orden de los 50 dólares. La electricidad, que al mayoreo se había vendido a 30 o 40 dólares el megavatio hora, llegó a casi mil 500 dólares. Las altas utilidades de algunas empresas contribuyeron a una inversión desmedida, que en varios casos se tradujo luego en

capacidad excedente y en precios bajos. En este proceso cíclico, varias empresas importantes se endeudaron en extremo, confiadas en que las grandes ganancias iban a seguir, y de ahí se podría ir pagando los préstamos. Las ventas bajaron con la recesión, los precios también y el número de empresas en la fila de las quiebras va aumentando.

Durante los años del gran negocio, las empresas de la energía se endeudaron con 600 mil millones de dólares. En la medida en que las deudas no puedan ser pagadas, por la situación mencionada, también los grandes bancos resultarán más afectados de lo que ya están con casos como Enron y WorldCom.

Todo este conjunto de problemas sacudió al país del norte, y los procesos de desregulación en varios estados fueron frenados. Una ley desreguladora nacional fue votada en contra en el Congreso, y los organismos reguladores revisan a fondo la estrategia de los últimos años, en busca de remedios para esta situación.

En algunos aspectos, se empieza a regresar al sistema anterior: contratos de largo plazo, la seguridad en los largos plazos, en lugar de las ganancias escandalosas, de las cuales sólo el escándalo subsiste.

El estado de California tiene actualmente, las tarifas eléctricas más altas de Estados Unidos: 10.43 centavos de dólar Kw/h en promedio,

aproximadamente 40% por encima del promedio de Estados Unidos. Se espera que la introducción de cierto grado de competencia al nivel de la generación contribuya a disminuir esas tarifas.

4.4.2 INGLATERRA

La industria eléctrica de Inglaterra y Gales, que había sido nacionalizada en 1947, fue privatizada en 1990 por el gobierno conservador de Margaret Thatcher.

A partir del 31 de marzo de 1990 se crearon dos empresas privadas de generación "National Power" y "Power Gen" y una empresa que permaneció en el sector público: "Nuclear Electric", ya que las plantas nucleares no tuvieron compradores. Se suministra también energía por productores independientes que han surgido después de la privatización de la industria y a través de interconexiones con Escocia y Francia.

Los clientes principales de las compañías de generación son doce compañías regionales de electricidad; la principal responsabilidad de estas doce empresas privadas es la distribución de electricidad en sus áreas

correspondientes, las empresas generadoras también venden energía eléctrica directamente a un número limitado de grandes consumidores industriales y comerciales.

La red de transmisión de alta tensión, que une las plantas generadoras con los sistemas de distribución locales de las compañías regionales de electricidad es operada por la National Grid Company, esta compañía tiene la responsabilidad de manejar la nueva estructura: el mercado de transacciones o "pool" y de lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda. Las empresas generadoras cada día proporcionan a este organismo una lista de las unidades generadoras que estarán disponibles al día siguiente y una oferta del precio de la energía eléctrica para cada media hora del día. Los precios ofrecidos están clasificados por orden ascendente y se programan las plantas generadoras con los precios más bajos para satisfacer la demanda esperada.

El precio de la planta mas cara de las seleccionadas en una media hora determinada fija el cargo por la energía, llamando precio marginal del sistema, para toda la energía eléctrica negociada en esa media hora. De esta manera las plantas generadoras, excepto la mas cara, logran un excedente que contribuye a cubrir sus cargos fijos.

Como parte de un arreglo transitorio para facilitar la reestructuración de la industria privatizada, los precios del pool o grupo pueden ser sustituidos por

precios contratados entre las empresas generadoras y las compañías regionales de electricidad; si el precio del pool, llega a ser superior al contratado, las empresas generadoras absorben la diferencia y si el precio del pool es inferior al contratado las empresas regionales pagan la diferencia.

Se supone que cuando este arreglo transitorio termine, las empresas de generación estarán menos restringidas en cuanto al uso del combustible y se habrá establecido un mejor equilibrio entre oferta y demanda de capacidad de generación; además se considera posible, que el precio marginal del sistema, que es un elemento del precio pool no sea materia de contrato; los consumidores podrán elegir el comprar su energía a los precios del pool cotizados diariamente. El cargo por capacidad es un caso diferente, puesto que se afirma que podría haber beneficios para todos si se cubre mediante un régimen contractual a largo plazo.

La operación de mercado de electricidad esta restringida inicialmente por los límites a la magnitud de las cargas que las compañías generadoras pueden alimentar directamente, sin pasar por las compañías regionales de electricidad, actualmente deben ser consumidores grandes, con una demanda de un megawatt o más y no pueden exceder de cierta proporción del negocio de las compañías regionales.

Como resultado de la privatización de la industria eléctrica con las modalidades antes expuestas, se ha desarrollado la competencia especialmente en el sector de la generación, alimentada por el exceso de capacidad instalada existente y por la penetración del gas natural como un combustible económico y relativamente limpio para la generación de electricidad.

Tanto las empresas de generación existentes como las que pretenden entrar al mercado, están planeando quemar gas natural en las plantas de ciclo combinado, abandonando el carbón que era el combustible principal antes de la privatización.

4.4.3 ARGENTINA

Desde los orígenes de la industria eléctrica en el país (1877) hasta mediados de la década del 60', la tendencia que operaba fue la progresiva concentración de los servicios bajo el dominio de unas pocas empresas, integradas inicialmente por concesionarias privadas, contando a partir de mediados de siglo con una participación creciente del Estado.

Aún en lo que se refiere al dominio de las instalaciones, los organismos estatales, desplazaron casi totalmente a los privados, aunque en los últimos 25 años se ha ido avanzando hacia una descentralización, tanto en la etapa de la generación como en la distribución, dando origen a la intervención de numerosos organismos Provinciales en la prestación del servicio eléctrico.

Las empresas eléctricas agobiadas por su pésima administración, por su utilización como instrumento de recaudación fiscal, por su enorme endeudamiento y por los excesivos costos originados en los precios pagados a contratistas, fueron deteriorando su desempeño en los últimos años lo que condujo a una importante crisis de abastecimiento.

Los signos más visibles de la crisis en la faz técnica son: la alta indisponibilidad del equipamiento térmico de generación, que obligó a racionar el consumo en 1988/89 en condiciones de bajos aportes hidráulicos y con la salida de funcionamiento de una central nuclear; con el aumento de las pérdidas de distribución, hasta alcanzar el 23% de la facturación y las demoras en los plazos de ejecución de obras, el sector comenzó a transitar un difícil camino de crisis.

Pero los orígenes del deterioro técnico, son fundamentalmente las dificultades económicas y financieras que las empresas eléctricas han tenido que atravesar en los últimos 20 años.

Dicho deterioro no puede ser analizado con independencia del contexto en el cual se ha desenvuelto la economía desde 1976.

Este período se caracteriza por una persistente recesión económica, con una pérdida del ingreso per cápita del 23% entre 1974 y 1990, acompañada por un proceso de desindustrialización creciente. Simultáneamente se produjo un cambio estructural en la actividad industrial y una progresiva concentración de riqueza cuya consecuencia natural fue un acentuado deterioro social de importantes capas de la población argentina, acrecentada aún más por la alta inflación interna (con picos superiores equivalentes a 4000% anual).

La industria eléctrica sufrió como el resto del sector industrial, el impacto de este deterioro económico y social a través de una disminución brusca del ritmo de crecimiento de sus ingresos reales, la inmovilización de activos que le produjo un plan de obras sobredimensionado para las nuevas características del mercado, el incremento de robos y conexiones clandestinas y las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos para manejar la crisis, en especial por la tendencia a implementar una pésima política tarifaria y a cargar sobre ellas impuestos provocando el ahogo financiero de las empresas del sector.

A poco de asumir el gobierno, Menem, a través de la Ley 23696 de Reforma del Estado, impulsa el proceso de privatización más acelerado y masivo del mundo occidental.

En menos de tres años (1990-1993) son privatizadas las principales empresas públicas. De esta forma, a partir de 1990, el gobierno, en un año, se despojó de las empresas nacionales de telecomunicaciones, de aeronavegación, las tenencias accionarias de la industria petroquímica, áreas centrales y secundarias de la explotación petrolífera, más de un tercio de la red nacional de carreteras, el ramal ferroviario Rosario-Bahía Blanca (más de 5.000 Km), etc., asimismo y, a pesar de no haberse cumplimentado el programa original, entre 1992 y 1993, el proceso de privatizaciones más vertiginoso siguió con la venta del transporte y distribución del gas natural, de la energía eléctrica (generación, transmisión y distribución), de Obras Sanitarias de la Nación, de los elevadores portuarios, de las dos empresas siderúrgicas integradas así como la continuidad y profundización de los procesos ya iniciados en materia de explotación petrolífera de áreas centrales y secundarias - se le adiciona la privatización de refinerías, oleoductos, destilerías y otros activos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. El modelo neoliberal cambió la economía y la sociedad hacia la estabilidad de precios, el enriquecimiento de unos pocos y la exclusión social de miles de argentinos. El producto de las ventas de los activos estatales no

disminuyó la deuda externa que pasó de 60 mil a 130 mil millones de dólares; tampoco los fondos fueron a mejorar educación, salud, seguridad y justicia. Los desempleados del sector estatal sumaron 280 mil, con 30 mil de ellos provenientes de la industria eléctrica.

La virtual separación establecida en la ley, no se produjo; ahora existe una gran monopolización vertical y horizontal en la rama energética, donde los productores, transmisores y distribuidores de energía primaria (gas y petróleo) son en muchos casos generadores, transmisores y distribuidores de electricidad y se encuentran unidos bajo poderosos grupos nacionales y extranjeros. A fines de la década de los 90's el precio mayorista de la electricidad que había subido en la hiperinflación, bajó sustancialmente, y la demanda antes insatisfecha fue cubierta por la creciente oferta, gracias a una importante inversión en Generación de más de 4 mil millones de dólares en potencia agregada.

En Transmisión y Distribución, los privados se sirvieron de lo que dejó el Estado y en Febrero de 1999 la falta de inversión en la Distribuidora EDESUR S.A. (Buenos Aires) dejó a casi media ciudad sin luz por once días, debido a la obsolescencia de las redes y ausencia de controles de parte de la entidad reguladora.

4.5. IMPACTO ECONÓMICO DE LA REFORMA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

En materia de electricidad, México está en el límite, en las horas pico de los días de mayor demanda, el margen de reserva de capacidad de generación disminuye casi a cero.

A fin de que se reponga el amplio margen perdido en el sexenio pasado por falta de inversiones, y así se eviten apagones, las autoridades del sector energético proyectan un crecimiento de la infraestructura básica de electricidad superior que el de la demanda y de la economía en general. Este propósito, significa que serán muchas las nuevas obras por realizarse en los próximos años.

La nueva planeación oficial prevé un crecimiento económico de 4% en los próximos años, razón por la cual se plantea un incremento de 7.6% en la capacidad de generación eléctrica, en vez del 5.9% previsto en el sexenio pasado. Así, si la capacidad del sistema eléctrico nacional actualmente de 43.5 mil megawatts (MW) para 2008 será de 69,000 MW.

El margen de reserva representa la seguridad y la confiabilidad del sistema eléctrico. Se requiere mantener un margen operativo de 4%, pero éste ha bajado varias veces a menos de 1%. Para alcanzar el margen de reserva ideal de 4% será necesario aumentar la capacidad instalada en alrededor

de 30,000 MW en los próximos ocho años. Según las proyecciones oficiales, si se consideran las necesidades de inversión en transmisión, distribución y modernización de activos actuales, ello implica realizar inversiones totales por 590,000 millones de pesos en los diversos segmentos de la industria eléctrica que usan gas natural.

Aparte de las que ya se construyen, se tiene planeado construir 47 nuevas plantas en el periodo 2001-2009, que representan 88% de los incrementos de capacidad para dicho lapso. El otro 12% será cubierto con hidroeléctricas, carboeléctricas, o quizá plantas que usen residuos asfálticos del crudo.

Algunos analistas del sector creen que el rubro eléctrico no podrá crecer tan rápidamente y, de hecho, mucho dependerá de que la economía en general retome el sendero ascendente.

Las inversiones serían el impulso fundamental del sector, especialmente si se logra una reforma eléctrica que elimine restricciones a la entrada de estos capitales. Financiar la totalidad del crecimiento del sector sólo con recursos públicos o garantías estatales generaría deuda pública que podría afectar a toda la economía mexicana. Aumentaría la partida de gasto de inversión del presupuesto federal en 76% y causaría mayor rezago en otras áreas.

Paralelamente a la reforma se esperan acciones para brindar autonomía financiera y de gestión a las empresas públicas CFE y Luz y Fuerza del Centro, las cuales, por compromiso presidencial, no se privatizarán.

Hay una creciente conciencia acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma y una reestructuración de la industria eléctrica, lo cual implicará la búsqueda de nuevos caminos hacia adelante, sin adoptar un modelo específico. Con la construcción de más plantas para tener un mayor margen de reserva, México tratará de preservar su sistema contra problemas como los que han experimentado California, Argentina, y algunos países europeos en sus reformas. México está analizando experiencias positivas en otros países, pero también los casos negativos que debemos tratar de evitar.

Esta oportunidad de experimentar en economía ajena, nos debe llevar urgentemente a definir el rumbo del Sistema Eléctrico Nacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es indispensable hacer cambios a la Constitución para impulsar las inversiones en el sector eléctrico y que se garanticen plenamente las condiciones de seguridad jurídica a los inversionistas y a los usuarios, sin que esto implique menoscabo alguno a la Rectoría del Estado.

SEGUNDA.- Es necesario dejar de financiar el sector eléctrico con recursos públicos ya que esto genera deuda pública y afecta a toda la economía del país.

TERCERA.- El país necesita entrar a un nuevo esquema que le permita contar con nuevas fuentes de generación y creación de energía eléctrica sin sacrificar la soberanía y el sector mismo.

CUARTA.- Es necesario reorientar los subsidios para que dejen de ser generales y beneficiar a quienes realmente lo necesiten y asegurarse de que estos subsidios tengan un impacto real y positivo en el nivel de vida de las familias y de los sectores productivos, ya que el Estado no debe de olvidar sus objetivos sociales dentro de la política energética, sin olvidar llevar el suministro eléctrico a las zonas marginadas y mas alejadas del país.

QUINTA.- De no ser aprobada una reforma eléctrica en corto plazo el país podría registrar una falta de energía que frenaría su desarrollo económico y social, ya que si hay crecimiento económico y social estos demandan mas

electricidad, y si no se hacen las inversiones correspondientes ciertamente la electricidad no estará a la par con el desarrollo; por lo tanto frenaría el desarrollo económico y social del país.

SEXTA.- Se brindará autonomía de gestión a las empresas públicas de Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, las cuales por compromiso del actual gobierno se mantendrán como empresas paraestatales.

SEPTIMA.- Se impulsará la construcción de mas plantas de generación para tener un mayor margen de reserva, promoviendo la inversión en proyectos que promuevan el uso de fuentes de energía alternas, para la generación de energía eléctrica.

OCTAVA.- El sistema nacional de transmisión está integrado por las redes de conducción de electricidad en alta tensión que interconecta las plantas de generación, con los sistemas de distribución en prácticamente todo el territorio del país, por lo que al ser la columna vertebral de la industria eléctrica dicho sistema se mantiene bajo el dominio del Estado.

NOVENA.- Se debe permitir el libre acceso a la red nacional de transmisión y a las redes de distribución siempre y cuando se cubran las necesidades del servicio público de energía.

DECIMA.- El servicio publico de energía seguirá siendo prestado exclusivamente por las empresas públicas, o sea CFE y LFC, para

garantizar el cumplimiento de las necesidades colectivas y básicas de la población.

DECIMO PRIMERA.- México analizará las experiencias positivas de reforma eléctrica, pero también debe tomar en cuenta los casos negativos, para preservar el sistema eléctrico nacional contra los problemas que se han presentado en economías ajenas.

DECIMO SEGUNDA.- Con el fin de que el Estado conserve la Rectoría Económica en materia de generación de energía eléctrica, resulta conveniente acotar la inversión privada al 30% de la generación.

DECIMO TERCERA.- El marco jurídico no puede ni debe ser obstáculo para alcanzar estos propósitos; antes bien, es instrumento eficaz para lograrlos, es responsabilidad del legislador prever y anticiparse a los acontecimientos adecuando dicho marco, posponer la solución de la problemática que no aqueja es agravarla, complicarla y en gran medida imposibilitarla.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Miguel. 1999, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed.Porrúa, Décimo cuarta edición actualizada. México.

BIDART, German. 1968, *Derecho Constitucional (realidad normativa y sustancial en el derecho constitucional)*, Ed.Sociedad Anónima Editora Comercial Industrial y Financiera, tomo I, Sin edición. Buenos Aires, Argentina.

BURGOA, Ignacio. 2002, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed.Porrúa, Quinceava edición. México.

_____ 2002, *Las Garantías Individuales*, Ed.Porrúa, Vigésimo Quinceava edición, México.

CARBONELL, Miguel y VAZQUEZ, Rodolfo.(compiladores) 2001, *Estado Constitucional y Globalización*, Ed. Porrúa. UNAM México

_____ 2000, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada) Tomo I* ED. Porrúa, UNAM Mexico 15 edición

CARPIZO, Jorge. 2000, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Ed.Porrúa, sin edición. México.

_____ 1987, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI, Séptima edición. México.

CORDERA, Rolando. 1981, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, (Ensayos de Interpretación)* Ed. Fondo de Cultura Económico, Mexico.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, 1995 Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa.

IZQUIERDO, Martha. 2001, *Grantías Individuales*, ED. Colección de Textos Jurídicos

MAQUIAVELO, Nicolás. 1999, *El Príncipe*, Ed Unidad Editorial El Mundo, Madrid.

RAMIREZ, Rolando. 2002, *LA EVOLUCIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGÍA*. Revista Fundación N° 13

SAYEG, Jorge. 1987, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Ed.Porrúa, 1° edición . México.

_____1987, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, Tomo II y III, Ed. UNAM. Segunda edición. México

_____1983, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, Ed. UNAM. Primera edición 1978, primera reimpresión 1983

SERRA, Andrés. 1991, *Derecho Económico*, Ed.Porrúa, Décima edición. México.

TENA, Felipe. 2001, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed.Porrúa, Trigésimo cuarta edición. México.

_____1988, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, Ed.Porrúa, Octava edición. México.

WITKER, Jorge. 1985, *Derecho Económico, Colección de Textos Jurídicos Universitarios*. Ed,Harla. Sin edición. México.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Ley de Inversión Extranjera

Ley orgánica del artículo 28 Constitucional

OTRAS FUENTES

www.lfc.gob.mx/historia

www.cfe.gob.mx/historia

www.correo.udlap.mx/c.social/delamadrid1.html

www.avantel.net/scaldero/delamadrid.html

www.uom.edu.mx/trabajadores

www.powermex.com.mx/conferencias

www.hectorosuna.org.mx/docHTML/reforma

www.pansenado.org.mx/iniciativas

www.laneta.apc.org/seminario

www.energia.org.mx