UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

"EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO Y SU PRIVATIZACIÓN"

PRESENTA: LIC. ANA VIET DE LA GARZA MATA

ASESOR: DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

MÉXICO, D.F., OCTUBRE DE 2006.

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

A mi hija Rocio Yiraki Molina de la Garza.

Por ser el obstáculo y a la vez el gran motor
que me impulso a concluir este proyecto.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN..... I

1.- ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES.

1.1.- Concepto de energía eléctrica..... 1

1.2.- De la generación industrial de energía eléctrica..... 2

1.3.- Antecedentes en México del suministro de energía eléctrica..... 4

1.3.1.- El proceso de nacionalización de la industria eléctrica en México..... 8

1.3.2.- Creación de los organismos que prestan el servicio público de suministro de energía eléctrica en México. (CFE y LFC)..... 10

1.4.- Definición del servicio público de suministro de energía eléctrica..... 13

2.- EL ESTADO MEXICANO Y EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

2.1.- Área estratégica y actividad fundamental del Estado..... 16

2.2.- Monopolio del Estado en el suministro de energía eléctrica..... 18

2.3.- Forma de gestión en México..... 20

2.4.- De los permisos para generar electricidad..... 22

2.5.- La privatización de la generación de energía eléctrica destinada al servicio..... 27

3.- MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

3.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... 37

3.2.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica..... 42

3.3.- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica..... 47
3.4.- Ley de la Comisión Reguladora de Energía..... 49
3.5.- Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica destinada al Servicio Público y Manual de Servicios al Público en materia de Energía Eléctrica..... 50
3.6.- Marco Jurídico de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro..... 52

4.- EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.
4.1.- División y clasificación del servicio..... 55
4.2.- Características y elementos esenciales del servicio..... 57
4.3.- La tarifa del servicio..... 61
4.4.- De la contratación del servicio..... 63
4.5.- Uso ilegal de la energía eléctrica..... 67

5.- EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN INGLATERRA, ARGENTINA Y EL ESTADO DE CALIFORNIA.
5.1.- Inglaterra..... 69
5.2.- Argentina..... 74
5.3.- Estados Unidos de América. El Estado de California y el caso ENRON..... 79

CONCLUSIONES..... 84
BIBLIOGRAFÍA..... 88

INTRODUCCIÓN

La electricidad ha existido desde que existe la materia, misma que está formada por átomos, que contienen unas partículas cargadas eléctricamente llamadas protones y electrones. El hombre se ha encargado de generar esa electricidad atendiendo a sus propias necesidades. En la vida moderna no podemos imaginarnos un mundo sin electricidad. La energía eléctrica es indispensable para el desarrollo económico de los países.

En el primer capítulo analizaremos la diferencia entre la energía eléctrica, la generación industrial de energía eléctrica y el suministro de energía eléctrica. La generación es una actividad sumamente importante, también lo es el suministro de ésta energía eléctrica, lo que constituye propiamente el servicio público, porque gracias a ello, podemos recibir los múltiples beneficios, lo mismo en forma de alumbrado que de energía eléctrica, para hacernos la vida más fácil y cómoda.

En este mismo capítulo observaremos el proceso histórico en México del suministro de energía eléctrica, desde su prestación por capitales privados hasta su nacionalización y regulación para convertirlo en un servicio público propiamente dicho, atendiendo al interés general.

El proceso histórico en los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo México, del suministro de energía eléctrica ha sido muy interesante. En un principio podemos ver que la prestación del servicio se dio por capitales privados. En las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, el Estado adquirió un papel creciente en la industria eléctrica, a través de una activa política de inversión, ya que sólo las grandes concentraciones urbanas y las incipientes zonas industriales gozaban de este servicio.

En 1960 se inicia materialmente la nacionalización de la industria eléctrica con la compra de las empresas que tenían a su cargo el suministro de energía eléctrica, ya que las empresas privadas no respondieron a las expectativas de crecimiento del país. Finalmente se llegó a su nacionalización y regulación para convertirlo en un servicio público propiamente dicho.

Además en este capítulo se dará una definición de lo que es propiamente el servicio público, es decir, el suministro de energía eléctrica, y se analizará dicha definición, para así tener claro el tema concreto de este trabajo de investigación.

La necesidad que atiende el servicio público de suministro de energía eléctrica es trascendental para el desarrollo del país, y el progreso tecnológico presente en nuestras actividades cotidianas, por tal razón el Estado mexicano lo considera como un área estratégica constituyendo una actividad fundamental del Estado para proteger el interés general, que no debe ser descuidado, sino por el contrario hay que modernizar el servicio público que prestan los dos organismos encargados para ello, pero dentro del poder público.

En el segundo capítulo se examinará porque el servicio público de suministro de energía eléctrica está considerado en México como un área estratégica, constituyendo una actividad fundamental del Estado. Lo anterior nos lleva también a considerar que al ser un área estratégica, aun cuando en realidad se preste en monopolio, expresamente no se considere como tal en la ley, lo que se desarrollará también en el mismo capítulo. Precisamente en este apartado se observará la forma de gestión en México a través de los dos organismos encargados para la prestación de dicho servicio, es decir, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

Posteriormente en el mismo capítulo titulado “el Estado Mexicano y el servicio público de suministro de energía eléctrica”, se analizará la tendencia actual del Estado mexicano neoliberal que trata por cualquier medio de realizar una privatización de éste servicio público, para lo cual el presidente de la República, Vicente Fox, mandó una iniciativa al Congreso, que constituye parte de las llamadas reformas estructurales, ahora denominadas reformas prioritarias, asunto que se encuentra pendiente ante las fuertes presiones políticas (sindicatos, intelectuales, partidos políticos, sociedad organizada), que han frenado esta acción.

La privatización de la energía eléctrica ha sido silenciosa, ésta se comenzó a maniobrar desde dos sexenios atrás, con el presidente Carlos Salinas de Gortari y con Ernesto Zedillo, ya que durante este periodo se modificaron la Ley del

Servicio Público de Energía Eléctrica y su respectivo Reglamento. Con estas modificaciones se dio paso al otorgamiento de múltiples permisos para poder generar energía eléctrica y conseguir así vendérsela a la Comisión Federal de Electricidad. La situación es muy grave pues hasta la fecha se han otorgado 483 permisos en materia de energía eléctrica y la mayoría se encuentran no sólo en manos de capital privado, sino de extranjeros, con lo que se vulnera aún más nuestra soberanía. Además en contra de toda norma jurídica se ha permitido que algunos municipios y empresas ya no le compren a la CFE sino a las empresas privadas generadoras.

En el tercer capítulo se analizará el marco legal para la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, considerando concretamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, el Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica destinada al Servicio Público, el Manual de Servicios al Público en materia de Energía Eléctrica, así como el marco jurídico de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.

En el cuarto capítulo se entrará al estudio en concreto del servicio público de suministro de energía eléctrica en nuestro país. Primeramente se observará que es un servicio público propio y se establecerá de qué manera se cataloga dentro de la clasificación de los servicios públicos. Asimismo se observará que el servicio público que se estudia en la presente investigación reúne los caracteres y los elementos indispensables que la doctrina señala para todo servicio público.

En este mismo capítulo se examina como se determinan las tarifas, señalando que se trata de una tarifa reglamento, ya que se establecen por un acto de autoridad administrativa. Dentro de éste tema se hace hincapié a que con la privatización a través de los permisos que se otorgaron para generar electricidad, estas tarifas han ido en aumento.

Por último en este capítulo se mencionarán los requisitos que debe cubrir una persona para contratar el servicio público de suministro de energía eléctrica, dentro de los cuales se encuentra la celebración del contrato correspondiente para

su prestación. Aquí se aludirá a los requisitos que fija la ley para el contrato respectivo y se anexa un modelo de contrato del organismo Luz y Fuerza del Centro.

Finalmente en el presente trabajo de investigación se incluye un capítulo correspondiente a la comparación con la situación que ha prevalecido en otros países ante la privatización del servicio público de suministro de energía eléctrica, estudiando la realidad que ha acontecido en los países de Inglaterra, Argentina, y del Estado de California en los Estados Unidos de América, así como el caso de ENRON. Resulta importante observar la experiencia que han tenido otros países ante la privatización del servicio público de suministro de energía eléctrica para que en México se retomen los fracasos de estas experiencias.

Es importante señalar que para el desarrollo de la investigación se utilizaron mayormente fuentes hemerográficas (revistas y periódicos) y magnéticas (discos e internet), ya que hay muy poca información en fuentes bibliográficas, y por el contrario mucha información en las otras fuentes mencionadas, ya que es un tema actual que se encuentra en boga, en todo el mundo.

El presente trabajo de investigación es sumamente interesante, ya que en México se han desarrollado pocos trabajos jurídicos acerca del servicio público de suministro de energía eléctrica, aunque se han realizados muchos estudios políticos y económicos. En esta labor se ha tratado de dar una visión no sólo política sino jurídica para llegar a la conclusión de que este servicio público fundamental y estratégico para el país no debe ser privatizado.

EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO Y SU PRIVATIZACIÓN.

1. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS GENERALES.

1.1. Concepto de energía eléctrica.

Difícilmente puede definirse la energía tomando en cuenta sus múltiples manifestaciones, sin embargo la ciencia física la define como la capacidad de realizar un trabajo.[1] Por otra parte la electricidad ha existido desde que existe la materia. La materia está formada por átomos, que contienen unas partículas cargadas eléctricamente llamadas protones y electrones.

La Real Academia Española deriva la palabra eléctrico, de electrum, a su vez derivada de eleKtrón que significa ámbar y que quiere decir que tiene o comunica electricidad. A su vez define a la electricidad como la propiedad fundamental de la materia que se manifiesta por la atracción o repulsión entre sus partes, originada por la existencia de electrones, con carga negativa, o protones con carga positiva; y también como la forma de energía basada en esta propiedad, que puede manifestarse en reposo, como electricidad estática, o en movimiento, como corriente eléctrica, y que da lugar a la luz, calor, campos magnéticos, etc.[2]

El diccionario enciclopédico SALVAT establece que la energía eléctrica es la energía potencial asociada a campos eléctricos o magnéticos que puede almacenarse en condensadores, autoinducciones, etc., o energía en movimiento en el caso de la corriente (aunque en definitiva asociada a los campos que la producen).[3]

Por otra parte el diccionario enciclopédico ENCARTA, define a la energía eléctrica como una forma de energía (capacidad de un sistema físico para realizar trabajo) basada en la propiedad fundamental de la materia que se

---

[1] Arriola Valdés, Eduardo, "Recursos Energéticos Primarios y Tecnologías de Generación de Electricidad" en "El Sector Eléctrico de México", Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 70.

[2] Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª ed., Tomo I, Real Academia Española, España, 2001, p. 870.

[3] Diccionario Enciclopédico SALVAT, Volumen 10, Salvat Editores, Barcelona España, 1985, p. 1351.

manifiesta por la atracción o repulsión entre sus partes, originada por la existencia de electrones, con carga negativa, o protones, con carga positiva.[4]

La energía eléctrica tiene una interconexión con la electricidad que se produce con la atracción o repulsión de los cuerpos, originada por la existencia de cargas positivas y negativas, y que siempre ha existido en la propia naturaleza; pero el hombre se ha encargado de generarla en grandes cantidades, ya que es necesario emplear ciertos dispositivos para producirla a través de otras fuentes y controlarla para su utilización.

1.2. De la generación industrial de energía eléctrica.

Las actividades industriales en México se clasifican en industrias extractivas, de transformación y de servicios. Las primeras obtienen las materias primas de origen vegetal, animal y mineral que se utilizan en las industrias de transformación, las cuales producen bienes de consumo y de inversión. En cambio las industrias de servicios, dentro de la cual queda incluida la industria eléctrica, producen bienes económicos intangibles que satisfacen necesidades humanas.[5]

Para lograr el crecimiento industrial en nuestro país se impulsaron básicamente dos industrias: la de transportes y la energética, manifestándose la evolución de esta última con el desarrollo de la industria de generación de energía eléctrica, lo que estableció una estructura económica fundamental que aseguró el desarrollo del país.

La generación de electricidad, en términos generales, consiste en transformar alguna clase de energía, sea esta química, mecánica, térmica, luminosa, etc. en energía eléctrica.

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en México establece que se entiende por generación la producción de energía eléctrica a partir de fuentes primarias de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes.

---

[4] Diccionario Enciclopédico ENCARTA, Microsoft, 2004.

[5] Rodríguez y Rodríguez, Guillermo, "Evolución de la Industria Eléctrica en México" en "El Sector Eléctrico de México", Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

La generación industrial de energía eléctrica consiste en un conjunto de instalaciones que se utilizan para transformar otros tipos de energía en electricidad y poder así transportarla hasta los lugares donde se consume, ya sea para uso doméstico o industrial.[6] Para la generación industrial de energía eléctrica se recurre a instalaciones denominadas centrales eléctricas, las cuales ejecutan alguna de las transformaciones de otros tipos de energía en energía eléctrica y constituyen el primer escalón para el sistema de suministro eléctrico.

Dependiendo de la fuente primaria de energía utilizada, las centrales generadoras se clasifican en: térmicas, hidroeléctricas, nucleares, elóicas, solares, mareomotrices, etc. Las centrales termoeléctricas trabajan a base de carbón o gas natural; las centrales de ciclo combinado operan con diesel o gas; las centrales de combustión interna con combustóleo y diesel; las centrales nucleoeléctricas a partir de la fisión atómica; las centrales hidroeléctricas aprovechan la energía potencial del agua; las centrales geotermoeléctricas utilizan el vapor producido por la energía térmica de la tierra en mantos de agua subterráneos.[7] No obstante todos los tipos indicados, la mayor parte de la energía eléctrica generada proviene de las centrales térmicas e hidroeléctricas.

La generación de energía eléctrica en la Comisión Federal de Electricidad se realiza por medio de las tecnologías disponibles en la actualidad, centrales hidroeléctricas, termoeléctricas, eólicas y nuclear. Al cierre del mes de junio del año 2006 la Comisión Federal de Electricidad, incluyendo productores independientes de energía contaba con una capacidad efectiva instalada para generar energía eléctrica de 46,176.76 megawatts (MW), de los cuales: 8,770.90 MW son de productores independientes (termoeléctricas) (18.99%); 10,284.98 MW son de hidroeléctricas (22.27%); 22,194.33 MW corresponden a termoeléctricas de la CFE (48.06%); 2,600.00 MW a carboeléctricas (5.63%); 959.50 MW a geotermoeléctricas (2.08%); 1,364.88 MW a la nucleoeléctrica (2.96%); y 2.18 MW a la eoloeléctrica (0.005%).[8]

---

[6] Diccionario Enciclopédico ENCARTA, Microsoft, 2004.
[7] Villanueva Landeros, Enrique, "Producción de Energía Eléctrica" en "El Sector Eléctrico de México", Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 109.
[8] http://www.cfe.gob.mx

Datos de la Comisión Federal de Electricidad y Comisión Reguladora de Energía, revelan que al cierre del mes de abril de 2005 la estructura de la generación eléctrica en México estaba concentrada en 33.3% con gas natural, seguida por petróleo con 32.9%, carbón 14.9%, nuclear 5.2%, hidroeléctrica 9.2% y otras con un 4%.[9]

Las plantas hidroeléctricas, termoeléctricas, carbonoeléctricas y nucleoeléctricas, con sus correspondientes interconexiones, llevan a todos los rincones los beneficios, lo mismo en forma de alumbrado, que de energía eléctrica para hacer más grata la vida de un gran número de usuarios, haciendo funcionar toda una extensa gama de aparatos de carácter doméstico o de servicio público urbano, capaz de mantener en movimiento la actividad industrial en el país que cada día, que por razones de su propio crecimiento demográfico y económico, plantea mayores demandas de fluido a los organismos encargados de generar, transmitir y distribuir la energía eléctrica.

1.3. Antecedentes en México del servicio público de suministro de energía eléctrica.

En cuanto a los antecedentes del suministro de energía eléctrica en México los podemos simplificar de la siguiente manera:

1879 La evolución de la industria eléctrica se inicia en 1879 con la instalación de la primera planta termoeléctrica en la fábrica textil de Asier y Portillo, en León, Guanajuato.

1881 La compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica se hace cargo del alumbrado público en la capital del país, instalando lámparas incandescentes, marcando con ello el principio del alumbrado eléctrico en el país.

1885-1897 En varias ciudades del interior del país se empezó a contar con cierto tipo de electricidad a nivel industrial. En Batopilas, Chihuahua, se instaló en 1889, la primera planta hidroeléctrica, destinada a la satisfacción de necesidades mineras. Otros esfuerzos para introducir la energía eléctrica en la industria mexicana, se hicieron en 1892 en la mina de Santa Ana en San Luis Potosí; en las de Boleo, en 1897, y en las de Real de Monte en Pachuca.

[9] http://www.cfe.gob.mx

1887-1911 Una creciente demanda de la industria y de los transportes propició la formación de empresas específicas de producción de electricidad apoyadas en concesiones. Se organizaron en México más de 100 empresas de luz y fuerza motriz, con un sinnúmero de empresas de capital extranjero como la Mexican Light and Power Company, la Puebla Light and Power Company, la Chapala Hydroelectric and Irrigation Company, la Guanajuato Power and Electric Company y la Río Conchos Electric Power and Irrigation Company.

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.

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.

1905 The Mexican Light & Power Company controla a las empresas: Cía. Mexicana de Electricidad, Cía. Mexicana de Gas y Luz Eléctrica y Cía Explotadora de las Fuerzas Eléctricas de San Idelfonso, que operaban en su zona de influencia. El 6 de diciembre se transmite por primera ocasión el fluido eléctrico de Necaxa a la ciudad de México.

1906 The Mexican Light & Power Company, obtiene nuevas concesiones del gobierno federal y de las autoridades de los estados de Puebla, Hidalgo, México y Michoacán.

1923 El presidente Obregón creó la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza como el primer intento del Estado mexicano por ejercer un control de la industria eléctrica, organismo que puso en práctica acciones para restringir las ganancias excesivas y las actividades monopólicas.

1926 En 1926 se expidió el Código Nacional Eléctrico, que dispuso la exclusividad del Poder Federal para reglamentar, regular y vigilar en materia eléctrica, código que constituyó la base para sustentar una estructura legal regulatoria del servicio público.

1933 El 2 de diciembre, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, envía al Congreso de la Unión, la iniciativa para la creación de la Comisión Federal de Electricidad que fue aprobado por el Congreso el día 29 del mismo mes y año.

Las tarifas se regulan a través de la expedición de la Ley de la Industria Eléctrica.

En los años treinta el crecimiento demográfico de la nación se aceleró, obligando a la Mexican Light and Power Company a elevar su capacidad. En esos años adquirió la planta hidroeléctrica del Río Alameda, la Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, la de Temascaltepec y la de Cuernavaca.

1934 El día 20 de enero, se publica en el Diario Oficial el Decreto para la Creación de la Comisión Federal de Electricidad.

1937 En 1937, México tenía 18.3 millones de habitantes; de los cuales, únicamente siete millones, es decir 38% contaban con el servicio de energía eléctrica. El General Lázaro Cárdenas del Río, en su calidad de Presidente de la República, con base en el Decreto del 29 de diciembre de 1933 promulga la Ley para la creación de la Comisión Federal de Electricidad, que había sido pospuesta por diversas circunstancias económicas y políticas.

1940 Se inicia el proceso de nacionalización de la industria eléctrica, de acuerdo con la histórica Ley de la Industria Eléctrica de 1938, ley que establecía la normatividad que detallaba las condiciones en las cuales debía realizarse el suministro de energía eléctrica. En las décadas de los cuarenta y cincuenta, el Estado adquirió un papel creciente en la industria eléctrica, a través de una activa política de inversión, ya que sólo las grandes concentraciones urbanas y las incipientes zonas industriales gozaban de este servicio.

1949 El Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán, expide el Decreto que hizo de la Comisión Federal de Electricidad un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

1960 Se inicia materialmente la nacionalización de la industria eléctrica con la compra de las empresas que tenían a su cargo el suministro de la energía eléctrica, ya que las empresas privadas no respondieron a las expectativas de crecimiento del país. El gobierno adquirió The Mexican Light and Power Company, y se comprometió a saldar sus pasivos. Obtuvo tambiégn las acciones de la American and Foreign Power Company. Posteriormente cerró la operación comprometiendo a ambas empresas a invertir en México.

El entonces Presidente Adolfo López Mateos envió al senado el proyecto de reforma al Artículo 27 constitucional, el cual fue aprobado y publicado en el

Diario Oficial el 23 de diciembre de 1960, quedando a partir de ese momento, consumada jurídica y financieramente la nacionalización de la industria eléctrica.

1963 Se cambia la denominación social del organismo Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.

1974 Se autoriza a la compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., a realizar los actos necesarios y procedentes para su disolución y liquidación.

1975 El 22 de diciembre de 1975 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

1989 Se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, previéndose que el Ejecutivo Federal disponga la constitución, estructura y funcionamiento del servicio que venía proporcionando la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en liquidación.

1992 Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, aprobadas en diciembre, han delimitado las actividades que están a cargo del Estado y ampliado las que pueden ser realizadas por los particulares.

1993 Las demandas de la creciente población y el medio rural, fueron determinando la necesidad de que el estado interviniera para dictar las medidas administrativas a fin de que se creara un organismo que proporcionara los servicios de energía eléctrica que prestaba la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.

1994 El 9 de febrero se crea por decreto presidencial el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

1.3.1. El proceso de nacionalización de la industria eléctrica en México.

Esta actividad estaba en su totalidad a cargo de particulares bajo el sistema de concesiones otorgadas por el Estado. La regulación y el control de los recursos eléctricos en México a través del sistema de concesiones fueron un fracaso, algunas de estas concesiones no estipulaban el término o señalaban derechos a perpetuidad y concedían grandes privilegios a los concesionarios. La actitud del Estado mexicano con las concesionarias terminó por cambiar y el gobierno mexicano comenzó a presionar a las compañías

extranjeras para que elaboraran planes y programas orientados a lograr una inversión en la infraestructura eléctrica, sin obtener resultados favorables.

> "Las empresas de capital extranjero encauzaron a su modo el desarrollo eléctrico en México, sin considerar el renglón de la electrificación rural por estimarlo como no redituable. En consecuencia, los beneficios de la industria eléctrica no llegaron a la mayor parte de la población y ello propicio, con el correr de los años, la intervención del gobierno a través de medidas regulatorias y de diversa índole, reconociendo que la industria eléctrica ejerce una influencia de capital importancia en los aspectos social, económico y político de una comunidad."[10]

Sin duda la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 es el hecho de mayor relevancia. Los factores que influyeron para la nacionalización de la industria eléctrica fueron que las empresas privadas no invertían en el servicio de energía eléctrica y frenaban el desarrollo eléctrico, la falta de control en las tarifas y el escaso orden jurídico en el que la industria eléctrica se regulaba. Por otro lado había un sentimiento nacionalista y de rechazo a que capitales extranjeros siguieran encargándose de las operaciones en industrias que se consideraban claves, entre las cuales estaba la generación de energía eléctrica.[11]

Dado que la participación privada en la generación y distribución de energía eléctrica no había sido garantía de eficiencia técnica o social, el Estado emprendió una política de compra de acciones y de empresas extranjeras. El presidente López Mateos en su informe de gobierno del 1º de septiembre de 1960, dio a conocer la adquisición de la mayoría de las acciones de la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, convirtiéndose el gobierno mexicano en accionista mayoritario al adquirir 95% de las acciones comunes. Por otra parte el 21 de abril de 1960, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suscribió el convenio de compraventa de los activos de las empresas eléctricas que hasta ese momento estaban bajo la administración de la Americana and Foreign Power Company.[12]

Con la compra de las acciones de las empresas integrantes de los dos consorcios más importantes en el país en materia de generación y suministro

---

[10] Rodríguez y Rodríguez, Op. Cit., p. 17.
[11] Huerta Moreno, María Guadalupe, "Reforma del Estado y Modernización Económica", INAP, México, 2001, p. 180.
[12] Huerta Moreno, Op. Cit., p. 185.

de energía eléctrica se consolidó el proceso de integración, asumiendo el gobierno federal el control del servicio público.

El presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en donde expresó:

> "Como lo anuncie en mi segundo informe que rendí ante la H. Representación Nacional, el 1º de septiembre pasado, la nación será la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo…… La prestación del servicio público de energía eléctrica, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, deben ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano."[13]

La iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1960, quedando a partir de ese momento, consumada jurídicamente la nacionalización de la industria eléctrica, la cual estableció como un derecho inalienable y exclusivo de la nación generar, distribuir y abastecer la energía eléctrica.

Decreto: "Artículo Unico.- Se adiciona al párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el siguiente":

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

Esta reforma confirmó lo siguiente:[14]

a) El propósito del gobierno de procurar el desenvolvimiento y progreso nacionales, en donde la actividad gubernamental se orientara a permitir que todos los mexicanos contaran con este satisfactor.

b) El atender las crecientes demandas de energía eléctrica en la agricultura, la industria, las comunicaciones y transportes, así como las diversas actividades económicas de la población tanto urbana como rural, de acuerdo a su ritmo de crecimiento.

---

[13] Debate Legislativo, Revista para el debate y la polémica legislativa, "Iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos para nacionalizar la Industria Eléctrica" número 8, marzo, México, 1999, p. 10.

[14] Rodríguez y Rodríguez, Op. Cit., p. 28.

c) La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica a cargo del Estado en razones de beneficio social y no por motivos de interés particular.

El capital privado redujo al mínimo su participación, concentrándose en actividades de autoabastecimiento a partir de las plantas generadoras y el Estado se convirtió en el principal administrador y suministrador del servicio público de energía eléctrica.

1.3.2. Creación de los organismos que prestan el servicio público de suministro de energía eléctrica en México (CFE y LFC).

El presidente Abelardo L. Rodríguez expresó en su último informe de gobierno que dentro del propósito de nacionalizar la generación y distribución de la energía eléctrica, se había expedido la ley del 29 de diciembre de 1933 que autorizó al Ejecutivo Federal para constituir una Comisión Federal de Electricidad. A partir de aquí queda explicita la intención del gobierno de México para nacionalizar la industria eléctrica.

En 1934 el gobierno mexicano decidió reformar el artículo 73 constitucional estableciendo que sería la Federación la que se encargara de legislar en materia de energía eléctrica.

El 14 de agosto de 1937, con el presidente Lázaro Cárdenas, se promulgaron las bases jurídicas y económicas de la Comisión Federal de Electricidad. Se crea esta Comisión como una dependencia del gobierno con atribuciones para generar y distribuir energía eléctrica con una visión nacional, para dar respuesta a las situaciones que no permitían el desarrollo económico en el país, ya que la oferta no satisfacía la demanda, las interrupciones de luz eran constantes, las tarifas muy elevadas, y las empresas se enfocaban a los mercados urbanos redituables sin contemplar a las poblaciones rurales donde habitaban más del 62% de la población.[15]

> “La creación de la CFE dio al Estado la posibilidad de contar con una entidad pública que se encargara tanto de estructurar el sistema nacional de electrificación como de satisfacer la demanda de energía

[15] http://www.cfe.gob.mx

eléctrica en las actividades productivas y de proporcionar el servicio eléctrico al mayor número de mexicanos".[16]

Bajo la Ley de la Industria Eléctrica de 1938, ley que establecía la normatividad que detallaba las condiciones en las cuales debía realizarse el suministro de energía eléctrica, la CFE inició sus operaciones bajo la figura de dependencia oficial del gobierno federal, cuyo objetivo sería la creación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en beneficio del interés general.

El 14 de enero de 1949 se expidió un decreto que estableció las bases para el funcionamiento de la CFE, transformándose en una entidad autónoma descentralizada, sin que esto implicara modificaciones en sus funciones, por el contrario se reforzaron sus atribuciones.

A partir de 1950 se inició la normalización gradual del abastecimiento eléctrico atribuible a cuatro factores:[17]

1) La maduración de los programas a cargo de la CFE.

2) La actividad desarrollada por otras empresas en materia de construcción y mejoramiento de instalaciones.

3) La coordinación de las empresas privadas con la CFE.

4) La reorganización de la CFE, transformándose de una dependencia oficial a un organismo descentralizado.

En 1960, a pesar de los esfuerzos de generación y electrificación apenas el 44% de la población contaba con electricidad. A partir de la nacionalización de 1960 y hasta 1972, la CFE intensificó sus actividades, prosiguió con la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionando en el país. La CFE se convirtió en la entidad rectora de la generación de energía eléctrica, posicionando al Estado en la conducción de programas de electrificación y en la expansión de la infraestructura eléctrica.

Por su parte, Luz y Fuerza del Centro tiene sus orígenes en 1903 cuando a la empresa canadiense The Mexican Light and Power le son concesionados los ríos Tenango, Encasa y San Xalteputla, adquiriendo el compromiso de generar 11,190 KW.

---

[16] Huerta Moreno, Op. Cit., p. 181.
[17] Rodríguez y Rodríguez, Op. Cit., p. 22.

En 1963 se cambia la denominación social del organismo al de Compañía Luz y Fuerza del Centro, S. A. y en 1974 se autoriza a la compañía de Luz y Fuerza del Centro a realizar los actos necesarios y procedentes para la disolución y liquidación.

En 1989 se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, previéndose que el Ejecutivo Federal disponga la constitución, estructura y funcionamiento del servicio que venía proporcionando la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en liquidación. El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1989 a la letra dice:

> "Decreto por el que se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:
> ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para quedar como sigue: ARTÍCULO CUARTO.- Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., el ejecutivo federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio público que ha venido proporcionando dichas Compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimento de sus fines."

Las demandas de la creciente población y el medio rural, fueron determinando la necesidad de que el estado interviniera para dictar las medidas administrativas a fin de que se creara un organismo que proporcionara los servicios de energía eléctrica que prestaba la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.

Finalmente el 9 de febrero de 1994 se crea por decreto presidencial, Luz y Fuerza del Centro, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con lo que se pone fin al estado de liquidación que durante veinte años mantuvo la empresa.

1.4. Definición del servicio público de suministro de energía eléctrica.

El doctor Jorge Fernández Ruiz define al servicio público de suministro de energía eléctrica como:

> "La actividad técnica encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de energía eléctrica para fines domésticos, agropecuarios, industriales, comerciales o de servicios, mediante la generación, compra, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de dicho fluido; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por el poder público, con sujeción a un mutable régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."[18]

En primer lugar debemos señalar que constituye un servicio público, ya que como lo define el doctor Fernández Ruiz, un servicio público es:

> "Toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona."[19]

Se trata de una actividad técnica ya que para realizar esta actividad es necesario contar con el personal capacitado, con los materiales y equipos especiales de acuerdo a los procedimientos específicos previamente establecidos.

El servicio público de suministro de energía eléctrica sin duda está destinado a satisfacer una necesidad de carácter general, ya que todas las personas necesitamos del suministro de energía eléctrica para realizar nuestras actividades. Por lo tanto el Estado debe asegurar, regular y controlar la prestación de este servicio.

Este servicio público esta sujeto a un régimen exorbitante del derecho privado, el cual es mutable para adaptarse a las variaciones de la necesidad a cuya satisfacción se destina o a los avances tecnológicos. En este caso se trata de un servicio público propiamente dicho porque dicha actividad esta reconocida en la ley como servicio público y además la desempeña directamente la administración pública.

---

[18] Fernández, Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Servicios Públicos, Ed. Porrúa – UNAM, México D. F., 1995, p. 333 y 334.
[19] Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 162 y 163.

Coincido con la definición del servicio público de suministro de energía eléctrica que hace el doctor Fernández Ruiz, ya que la misma se refiere al suministro de energía eléctrica que consiste en poder disponer de ésta, ya sea para fines domésticos, agropecuarios, industriales, comerciales o de servicios.

Esta definición también hace alusión a la generación, compra, conducción, transformación, y distribución de dicho fluido, que constituyen un medio para poder disponer de la energía eléctrica; sin embargo cabe señalar que estas actividades económicas no son propiamente el suministro, sino el medio para tal fin. Sin embargo constituyen actividades económicas que finalmente están destinadas a satisfacer una necesidad colectiva, y en su conjunto son un área estratégica, razón por la cual deben ser consideradas como actividades del servicio público.

Por otra parte la anterior definición incluye cada uno de los caracteres esenciales del servicio (generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, mutabilidad y permanencia), así como cada uno de sus elementos indispensables (necesidad de carácter general, actividad técnica que la satisface, sujeto que la desarrolla, usuarios potenciales, intervención estatal, régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado), temas que se desarrollaran posteriormente en el capítulo propio de dicho servicio.

2. EL ESTADO MEXICANO Y EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

2.1. Área estratégica y actividad fundamental del Estado.

> "El sistema mexicano, predominantemente de libre empresa, es parcialmente de economía mixta, en tanto que pone en manos del Estado los recursos naturales estratégicos señalados en el artículo 27 constitucional, pero protege a la iniciativa privada y la actividad particular; a la vez que incluye al poco desarrollado sector social."[1]

El artículo 27 constitucional establece el dominio exclusivo del Estado, señalando como actividad fundamental, que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. También expresa que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares. Por otra parte el artículo 28 constitucional señala como área estratégica a la electricidad, es decir, en general a lo que se refiera a la energía eléctrica.

El concepto de área estratégica estaba vinculado con la idea de soberanía, nacionalismo y dominio del Estado en tales actividades. Enrique Sánchez Bringas define a las áreas estratégicas como:

> "Conjunto de actividades económicas (producción y distribución de bienes y servicios), que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional."[2]

No obstante el papel de las áreas estratégicas ha cambiado y se le ha dado una interpretación parcial:

> "Aunque es indudable que el espíritu del constituyente permanente fue el de limitar en forma absoluta la participación de los particulares en la industria eléctrica, el legislador de principios de la década de los años noventa interpretó en forma relativa el precepto constitucional, mediante la consideración de que así como era factible que la actividad eléctrica fuese destinada a un servicio

---

[1] Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo", 2º Curso, Ed. Harla, México, 1991, p. 21.
[2] Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A -C, "áreas estratégicas", por Sánchez Bringas, Enrique, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Porrúa, México, 1998, p. 249.

público, habría otra actividad de la misma industria que tenía por objeto alguno distinto al de servicio público"[3]

De esta percepción parten las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992, en donde el legislador enuncia un conjunto de actividades que no se considera servicio público: a) la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, congeneración y pequeña producción; b) la generación de energía eléctrica realizada por productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; c) la generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; d) la importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinadas exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y e) la generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de las interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

La Secretaría de Energía a través de la Comisión Reguladora de Energía, otorga los permisos correspondientes a personas físicas o morales, constituidas conforme a las leyes mexicanas, que realizan estas actividades que no se considera servicio público. De esta manera se permite la participación de los particulares y extranjeros en la industria eléctrica, con la limitación de no intervenir en el suministro que constituye propiamente el servicio público. Aunque en mi opinión todas las fases de la industria están destinadas a satisfacer necesidades colectivas, razón por lo cual deberían ser consideradas como actividades del servicio público.

La necesidad que atiende el servicio público de suministro de energía eléctrica es vital para el desarrollo de los países, por el desarrollo tecnológico presente en nuestras actividades cotidianas, al grado que su carencia, restricción o deficiencia provocan el estancamiento de los países. Esa es una de las razones por la cual el Estado mexicano lo ha considerado como un área estratégica (artículos 25, 27 y 28 constitucionales), constituyendo una actividad fundamental del Estado para proteger el interés general, misma que no debe ser descuidada.

---

[3] Revista Mexicana de Derecho Público, "El significado contemporáneo del concepto de áreas estratégicas en las industrias del petróleo y la electricidad", por Andrade Martínez, Virgilio, Departamento de Derecho, Ed. ITAM, México, 4 de octubre de 2002, p.165.

> "Conviene enfatizar que la declaración de servicio público, en materia de electricidad aparece y se recoge expresamente con la obvia intención de garantizar el interés público, en ocasiones gravemente deteriorado por la actitud de las empresas privadas dedicadas a la generación y distribución de energía eléctrica que en buena medida provoca su nacionalización en muchos países, porque la evidente situación estratégica de la industria eléctrica les ha motivado a reservarla exclusivamente para su manejo estatal"[4]

> "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Estado, de manera exclusiva, el derecho y la obligación de llevar a cabo, en beneficio de todos los ciudadanos, una serie de actividades dentro de las que se encuentran la generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica, de ahí que el suministro de dicho fluido sea considerado como un servicio público, mismo que es un insumo básico y estratégico para el desarrollo nacional así como para el bienestar de los ciudadanos".[5]

2.2. Monopolio del Estado en el suministro de energía eléctrica.

El servicio público de suministro de energía eléctrica opera en México simultáneamente en monopolio y en monopsonio.

De cierta manera constituye un monopolio ya que el Monopolio es:

> "Toda situación de mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen."[6]

> "El monopolio es una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aun en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o de servicios, que le permiten – por el dominio del mercado y el control de la oferta – imponer los precios y un régimen exclusivista."[7]

Por una parte el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice en su primer párrafo que en los Estado Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios y las prácticas monopólicas; sin

---

[4] Fernández Ruiz Jorge, Op. Cit., pp 435 y 436

[5] Revista Quórum, "Razones y fundamentos para la permanencia del control estatal en el sector eléctrico mexicano" por Joaquín Antonio Hernández Correa, año VIII número 67, Julio- Agosto, Editado por Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, México 1999, p. 7

[6] Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I - O, "monopolio", por Marcos Kaplan, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Porrúa, México, 1998, p. 2548.

[7] Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Segundo curso, 17ª ed., corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 543.

embargo en el párrafo cuarto establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas. Efectivamente sí existe un monopolio del Estado en el suministro de energía eléctrica, sin embargo no se le considera como tal, por tratarse de un área estratégica y una actividad fundamental del Estado.

Cabe señalar que el artículo 25 constitucional establece que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar la integridad y el fortalecimiento de la soberanía nacional. Asimismo dispone que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Claramente la soberanía tiene relación con las áreas estratégicas, porque con éstas fortalecemos nuestra identidad, se protege el interés general, la seguridad nacional y se ofrece un beneficio social básico.

Dicho servicio también constituye un monopsonio entendido como:

> "el monopolio de compra o demanda, la situación de mercado en la cual la competencia es imperfecta del lado de la demanda por presencia de un solo comprador."[8]

El Estado sólo puede comprar a los particulares la energía eléctrica y el Estado es el único que puede venderla. En nuestro país el único vendedor de electricidad a los consumidores es el Estado, quien es al mismo tiempo el único comprador de este fluido a los particulares. En México se ha obligado al Estado a comprar los excedentes de los fluidos de energía eléctrica que generan los particulares, práctica que ha ido aumentando, lo que ha resultado muy cuestionado.

2.3. Forma de gestión en México.

El servicio público de suministro de energía eléctrica lo presta directamente el Estado a través de dos organismos públicos descentralizados que son los siguientes:

[8] Idem, p. 2549.

1) La Comisión Federal de Electricidad, creada por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. El artículo 7º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica dispone que la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4º, es decir, la planeación del sistema eléctrico nacional; la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica; la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requiera la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

La Comisión Federal de Electricidad es el más grande de los dos organismos, pues es quien presta el servicio público de energía eléctrica en todo el país con excepción de la zona central. El funcionamiento de la CFE la ha colocado como una empresa modelo del sector público pues ha cumplido con su misión de llevar este servicio a todos los mexicanos sin fines de lucro, buscando el menor costo mediante una planeación integral. Sin embargo es necesario otorgarle una autonomía presupuestal y de gestión para su buen y sano funcionamiento. También es necesaria una reestructuración para mejorar sus niveles de eficiencia y calidad en el servicio eléctrico.

2) Luz y Fuerza del Centro, creado mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1994, que también cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. El artículo segundo del citado decreto dispone que Luz y Fuerza del Centro tiene como objeto prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las compañías: Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S.A.

Al organismo LFC le corresponde generar, transmitir, transformar, distribuir y comercializar energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en el área de atención de la zona central del país, comprendida por el Distrito Federal, y parcialmente por los Estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla. Luz y Fuerza del Centro; brinda su servicio a las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal, a 81 municipios del Estado de

México, 45 municipios en el Estado de Hidalgo, 2 municipios en el Estado de Morelos y 3 municipios en el Estado de Puebla. Esta zona representa el 1% del territorio nacional en donde se consume más del 20% de la demanda nacional de energía eléctrica, atendiendo alrededor de 25 millones de personas.[9]

La CFE debería integrar a LFC en un nuevo marco de funcionamiento, concibiéndose como la única empresa encargada del servicio público de suministro de energía eléctrica en toda la República Mexicana en cualquiera de los niveles federal, estatal y municipal.

Desde la década de los noventa en México existe una tendencia hacia la privatización, sin que realmente se haga una propuesta hacia un cambio de fondo que mejore a los dos organismos que prestan el servicio público de suministro de energía eléctrica.

> "La iniciativa de febrero de 1999, enviada al senado de la República, en su esencia, constituía más que una reestructuración, un plan de desintegración de la CFE y LFC, y abandono del principio social no utilitario del servicio público de energía eléctrica en nuestro país…Lo que se requiere es un cambio profundo en sus estructuras, pero en sentido diferente: integración en lugar de fragmentación; autonomía presupuestal y de gestión en lugar de venta o concesión; planeación integral de costo mínimo frente al mercado abierto y grandes utilidades; compromiso social ante intereses particulares abanderados por promesas del libre mercado, más allá de la obsesión de querer convertir lo público en privado."[10]

2.4. De los permisos para generar electricidad.

En 1992 se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica con el objetivo de ampliar y definir la participación de los particulares en actividades de generación, exportación e importación de energía eléctrica. Para realizar estas actividades los particulares requieren de un permiso, salvo en la generación destinada al uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público, y el autoabastecimiento cuya capacidad no exceda de 0.5 MW y que no se destine a pequeñas comunidades rurales.

---

[9] http://www.lfc.gob.mx

[10] Bazúa, Luis Felipe; Campos, Leticia; Pale José Gonzálo; Rodríguez, Victor y Valle Faustino, "Reestructuración del sector eléctrico en México", Ed. Porrúa, México, 2001, p. 36 y 37.

En 1993 se publicó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que desarrolla los criterios que rigen las actividades de generación, exportación e importación de energía eléctrica de los particulares.

La Ley y el Reglamento citados definen seis tipos de permisos para las actividades que no se considera servicio público: autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación, exportación y establecen las condiciones bajo las cuales serán otorgados cada uno de los permisos.

En 1995 la Ley de la Comisión Reguladora de Energía le confirió a esta Comisión, entre otras cosas: otorgar y revocar los permisos y autorizaciones para cada una de las actividades o para ejercer varias; autorizar la transferencia de los derechos derivados de los permisos; establecer las condiciones pertinentes en los permisos de acuerdo a lo previsto en la Ley y su Reglamento.

La Comisión Reguladora de Energía otorgará los permisos considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional, oyendo la opinión del suministrador (CFE o LFC), cuidando el interés general, así como la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público.

Para que la CRE pueda expedir un permiso es necesario que, tanto el solicitante como las personas que pretendan aprovechar la energía, cumplan con los requisitos, según el tipo de permiso. Los permisos tienen una duración indefinida, salvo los de producción independiente que se otorgan hasta por un plazo de treinta años, pudiendo ser renovado.

Los proyectos de generación, exportación e importación pueden ser financiados a través de deuda bancaria o esquemas de arrendamiento, ya que la Ley y el Reglamento no imponen restricciones a los gravámenes que puedan existir sobre la planta generadora.

Sin embargo es conveniente señalar que no todos los permisos se apegan a la legalidad.

> “La Auditoria Superior de la Federación determinó que entre 1996 y 2002, la CRE otorgó 77 permisos que carecen de fundamento legal y en 26 de ellos dio su anuencia para que el permisionario vendiera directamente energía a sus socios. Al analizar estos permisos se pueden encontrar anomalías, ya que por ejemplo, cuando se dieron

> los contratos algunos concursos se adjudicaron cuando las empresas que los ganaron todavía no existían legalmente."[11]

En respuesta, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía, interpuso la controversia constitucional 61/2004 para defender el otorgamiento de esos permisos. El pleno de la Suprema Corte determinó en votación dividida (seis votos contra cinco) la invalidez de dos oficios, y las observaciones y recomendaciones contenidas en la revisión de la Cuenta Pública 2002, en los que se señalaba la inconstitucionalidad de los contratos otorgados por la Secretaría de Energía a particulares para la producción de electricidad. En la resolución de la Corte se limita las facultades de la Auditoria Superior de la Federación, al prohibirle que emita opiniones imperativas a las entidades auditadas, porque al hacerlo invade la esfera de competencia del órgano sujeto a revisión.[12]

En mayo de 2004 la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados determinó que la CRE y la CFE incurrieron en faltas graves al autorizar contratos que incumplieron con las normas, determinando que dichos contratos son inválidos. Los legisladores se respaldaron en el informe presentado por la ASF, que determinó esa circunstancia a partir de un estudio encargado al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para determinar la constitucionalidad o invalidez de dichos documentos. El dictamen de los diputados motivó a que el Ejecutivo impugnara dichas conclusiones en la controversia constitucional 61/2004 que se resolvió a favor de la Federación.[13]

Lo más peligroso son las cantidades de fluidos producto de la generación de energía eléctrica que los particulares venden a la Comisión Federal de Electricidad. La preferencia de proyectos del tipo productor independiente, se da porque el inversionista es el propietario de las plantas generadoras, las opera y produce energía eléctrica que vende exclusivamente a la CFE mediante un contrato de 25 años en el que establece un precio de venta, asegurando a largo plazo la venta que genera.

---

[11] Boletín de la Universidad Autónoma de México, "Inconstitucionales, los permisos para generar electricidad", por González Márquez, Juan José, número 136, junio 14, México, 2004.
[12] http://www.200.38.86.53/rdonlyres.com. "Controversia 61/2004"
[13] http://www.la jornada.unam.mx, Viernes 20 de Agosto de 2004

Los datos más recientes de la Comisión Reguladora de Energía establecen que se han otorgado de 1994 al primero de enero de 2006, 483 permisos en materia de energía eléctrica, de los cuales 439 están vigentes y 44 han sido terminados por caducidad, renuncia o revocación. De estos 439 permisos, 343 son para autoabastecimiento, 38 para cogeneración, 32 para importación, 21 para producción independiente y 5 para exportación.

Según datos de la CRE se genera una producción total autorizada de 21,207 MW, que proviene de los 439 permisos vigentes, de los cuales 12,557 MW proviene de producción independiente, 5,021 MW de autoabastecimiento, 1,798 de cogeneración, 1,630 proviene de exportación, y 201 de importación.

Cabe señalar que 15,243 MW provienen de plantas de ciclo combinado y que 119,124 GWH se generan por gas natural.

> "La tendencia mundial es la de construir pequeñas centrales eléctricas de ciclocombinado, que por sus características tecnológicas son más flexibles, pueden operar de manera ininterrumpida y utilizan gas natural para su funcionamiento. El aspecto clave aquí es que el mercado de ese energético es altamente inestable."[14]

> "Informes de la Secretaría de Energía (Sener) del 2005, precisan que de una capacidad efectiva de generación en México de 49 mil 672 megavatios, 24 por ciento es ya generado por capitales privados, mediante las figuras de productores independientes de energía, cogeneración y autoabastecimiento, mientras que el 74 por ciento aún es realizado por la Comisión Federal de Electricidad y el 2 por ciento restante por Luz y Fuerza del Centro."[15]

Sector Eléctrico: Permisos Otorgados Vigentes

(1994-1º. Enero 2006)

Concepto	Abastecimiento	Cogeneración	Exportación	Importación	Producción Independiente	T o t a l
En Construcción	19	2	1	0	4	26
En Operación	322	35	4	31	17	409
Inactivos	0	1	0	1	0	2
Por Iniciar Obras	2	0	0	0	0	2
Capacidad MW	5,021	1,798	1,630	201	12,557	21,207
Generación de Energía	24,796	10,763	12,081	500	87,778	135,918

[14] Huerta Moreno, Op. Cit., p. 147.

[15] La Jornada, México, D. F., "Necesaria mayor libertad de acción para competir en igualdad de condiciones", por Israel Rodríguez, domingo 10 de abril de 2005.

(GW h/año)						
Inversiones (MM Dólares)	4,412	1,302	1,092	18	6,906	13,730

Fuente: Comisión Reguladora de Energía.www.cre.gob.mx

> "Se estima que 61 por ciento de las necesidades provendrán de capital privado y el remanente directamente de la CFE. Según los datos más recientes presentados a los inversionistas, la CFE ha firmado 21 contratos con productores privados, denominados productores independientes de energía, por un plazo de 25 años, donde se establece la obligación para la CFE de pagar diversas contraprestaciones a cambio de que éstos garanticen el servicio de suministro de energía, con base en una capacidad de generación previamente establecida, mediante plantas de generación de energía financiadas y construidas por su cuenta."[16]

La situación es cada día más grave pues en el marco de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su respectivo Reglamento, se permite a capitales privados y extranjeros participar en la generación de energía eléctrica, lo que ha ido incrementándose considerablemente. Esto se trata de una privatización disfrazada, en donde se va permitiendo el incremento de la inversión privada en detrimento de las funciones de los dos organismos hasta ahora suministradores eléctricos.

> "La privatización de la electricidad avanza a través de los inconstitucionales permisos otorgados al capital privado en materia de generación eléctrica, que muestran que a la fecha más de un tercio de la generación se encuentran ya en manos privadas, fundamentalmente del capital extranjero (japoneses, suizos, estadounidenses, alemanes y franceses)."[17]

Esto ocasiona un fenómeno de transnacionalización paulatina del subsector eléctrico, con capitales volátiles y conflictos internacionales.

Pero lo más alarmante e inconstitucional es que según datos del IFAI existen varios municipios y algunas empresas que ya no compran energía eléctrica a la CFE sino a éstas empresas privadas.

> "Al menos media centena de municipios del país han dejado de comprar energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad (gran mayoría de ellos gobernados por el PAN), así como decenas de empresas que junto con los gobiernos locales panistas, obtienen el servicio a través de consorcios multinacionales y nacionales

[16] Idem.
[17] Periódico la Jornada, desplegado del SME, México D. F., viernes 11 de marzo de 2005.

> asociados bajo las figuras de productores independientes de energía, cogeneración y autoabasto."[18]

Se encontró que a la fecha Comexhidro y su socia Proveedora de Electricidad de Occidente, que iniciaron actividades en 1999, tras obtener el permiso E/130/AUT/99, otorgan el suministro del fluido a los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapán, Netzahualcóyotl, Ecatepec, Toluca, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan. La Comisión Reguladora de Energía les aprobó modificaciones y ampliaciones a los permisos en el 2003 y 2005, para abarcar municipios de Aguascalientes, Colima, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Nuevo León. En cuanto a los corporativos a los que proporcionan el suministro, sobresalen Good Year, S. A., Fibras Sintéticas, S. A. de C. V., Pennwalt, S. A. de C. V., entre otras.[19]

2.5. La Privatización de la generación de energía eléctrica destinada al servicio.

Antes de entrar al fondo del tema debemos definir lo que es la privatización.

> "Puede definirse como la transferencia del sector público al sector privado de empresas, activos, servicios o actividades realizadas por el sector público, que puede incluir transferencia de propiedad cuando se realiza la venta total o parcial de activos, o sin transferencia de propiedad cuando lo que se hace es una transferencia de gestión o la concesión de obras o servicios públicos."[20]

La privatización tiene una triple intención, de tipo económico, político e ideológico. En cuanto a la intención económica se retoman las ideas del liberalismo económico, llamado ahora neoliberalismo para favorecer a la inversión privada sobre la inversión pública. En la intención política la privatización se presenta en una disposición estatal para reducir el dominio de la propiedad pública y permitir a los grandes grupos económicos invertir en actividades económicas que estaban reservadas al Estado, con una visión que

---

[18] Periódico la Jornada, "Unos 50 municipios ya no compran energía a la CFE; exige IFAI reporte., viernes 8 de septiembre de 2006.
[19] Idem.
[20] Huerta Moreno, Op. Cit., p. 120.

separa lo colectivo y lo público. Por último en la intención ideológica, la privatización se ha presentado como una renovación económica en la que supuestamente la gestión pública burocrática, corrupta e ineficiente del Estado se remplaza por la gestión privada, que es supuestamente todo lo contrario, eficiente, racional y honesta.[21]

> "La figura del Estado promempresarial a favor de la actividad económica privada está avalada por el consenso de los grandes capitales internos y externos, y en el caso particular de la participación estatal en la industria eléctrica se ha manifestado en el sentido de que la única función del Estado es la de asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los organismos del sector por parte de la Secretaría de Energía. La gestión gubernamental en el subsector eléctrico debe abocarse a privatizar los activos y a establecer el marco regulador que permita a los capitales privados realizar la provisión y prestación de los servicios de energía eléctrica."[22]

El nuevo modelo neoliberal fue introducido en la administración del presidente Miguel de la Madrid con la aplicación de la política de la austeridad y ajuste estructural en el sector energético.

El presidente Salinas de Gortari fue quien presentó la propuesta de apertura parcial en el sector eléctrico, lo que derivó en diversos cambios a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1975, que se publicaron el 23 de diciembre de 1992. Con las reformas a la Ley se permitió al sector privado intervenir en la generación de energía eléctrica, mediante las figuras de generador independiente, autoabastecimiento y cogeneración, previa obtención de los permisos correspondientes. Actualmente bajo estas figuras prácticamente 24 por ciento de la generación de energía está en manos de inversionistas privados, con un potencial de crecer hasta 60 por ciento.

Las modalidades para que los particulares pudieran incorporarse en las actividades de generación se precisaron en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en donde se definieron las atribuciones de la CFE y se ajustaron los conceptos de distribución y generación que hacen la diferencia entre la participación pública y privada en el subsector eléctrico.

---

[21] Idem., p.131.
[22] Ibidem.

Como consecuencia del capítulo VI del TLC, se reformó de manera inconstitucional ésta ley, adecuándola a lo pactado previamente en el Tratado y contraviniendo los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

La apertura parcial ha ido avanzando en la desarticulación del monopolio estatal en la industria eléctrica, tratando de crear un mercado eléctrico con libre competencia en las fases de generación, quedando solamente el suministro en manos de los dos organismos estatales encargados de prestar el servicio.

> "Con las modificaciones a la LSPEE, al RLSPEE y la creación de instancias promotoras de la inversión privada en el subsector eléctrico, el gobierno federal pretendió promover el ambiente de certidumbre que exigen los inversionistas privados. Por una parte, se les ofrece seguridad en cuanto a la existencia de un mercado cautivo para la realización, operación y mantenimiento de las obras, y por otra, se les permite especificar los esquemas financieros en los cuales se estime el costo económico de los proyectos y poder así recuperar sus inversiones."[23]

Ernesto Zedillo, quien fue Presidente de nuestro país de 1994 a 2000, presentó en febrero de 1999, una propuesta al Congreso para modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de hacer una reforma estructural para incrementar la generación de energía en el país y atraer la inversión privada a la industria eléctrica mexicana. La reforma prevé que se permitirá la competencia y la inversión privada en la generación, transmisión, distribución y comercialización.

En la visión económica de Zedillo están presentes los postulados del liberalismo económico en su mayor esplendor, quien se empeñó en someter a la desregulación todas las actividades en las que aún tenía participación directa el Estado, incluyendo por supuesto la privatización de la industria eléctrica nacional. En la propuesta de "Cambio Estructural de la Industria Eléctrica en México", enviada por el presidente Zedillo al Congreso de la Unión, el 2 de febrero de 1999, se propone una estrategia de privatización total para la industria eléctrica.

En el caso de la apertura total se reformarían los artículos 27 y 28 constitucionales, el primero dejaría especificado en su párrafo sexto que se reserva a la Nación sólo el control operativo de la red nacional de transmisión y en el segundo se estipularía en el párrafo sexto, que ese control sería una

[23] Idem., p. 142.

actividad estratégica reservada al Estado. El resto de las actividades de la industria eléctrica, es decir generación, distribución y comercialización, quedarían consideradas como áreas prioritarias en las cuales estaría permitida la inversión privada.

Las funciones del Estado se sujetarían a la rectoría estatal y quedarían reducidas a concertar e inducir la participación de los agentes económicos privados. En este proyecto de reforma se pretendía acotar al mínimo la intervención estatal en el mercado eléctrico, orillando al Estado a renunciar a la conducción de una de las actividades de mayor incidencia en el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo esta propuesta fue presentada en un momento coyuntural, en las elecciones federales del año 2000, que eran cruciales para el partido en el poder, el PRI, por lo cual ni siquiera se discutió en el Congreso de la Unión.

La propuesta de Vicente Fox, presidente de México, es muy similar a la Zedillo pero con la diferencia de que los recursos ya existentes y pertenecientes al Estado no se privatizarán. La propuesta de Fox buscaba cambios constitucionales para restringir el monopolio estatal en las funciones de despacho y generación. La exclusividad del Estado en la generación y transmisión se conserva sólo a nivel de la ley, misma que también prevé que será posible la inversión privada en áreas de distribución a través de concesiones.

> "En términos generales la propuesta foxista pasa, primero, por la segmentación de la CFE en distintas empresas. Segundo, por la creación de un mercado de energía eléctrica privado, donde los particulares podrán concurrir libremente. En la lógica del proyecto, no hay una privatización strictu sensu, pues no se plantea la venta de los activos públicos al sector privado, y se afirma que la capacidad de generación que ya existe permanecerá a cargo del Estado."[24]

La política de Fox identifica la gestión pública con una visión empresarial de la economía, por eso presentó, al Congreso de la Unión, su "Proyecto de Reorganización de la Industria Eléctrica Nacional", del 21 de agosto de 2002. En la propuesta foxista se señala que las tarifas están rezagadas y no reflejan los costos debido al esquema de subsidios, la productividad es baja, y el

[24] Huerta Moreno, Op. Cit., p. 152.

desempeño de las empresas no es adecuado, y además no se generan los recursos suficientes para sostener las inversiones requeridas para cubrir la demanda futura.

La reorganización de la industria eléctrica en pocas palabras significa generar un proceso paulatino de privatización. Esto implica hacer diversas reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales en donde se establezca como exclusividad del Estado únicamente las actividades de la fase de transmisión en términos de redes (el despacho eléctrico). La parte más atractiva sería que la inversión privada incurriría libremente en las fases de generación, distribución y comercialización (que es en la que se realiza la venta final de energía eléctrica). Se pretende limitar la intervención estatal al sector de pequeños consumidores que son las aportaciones menores a las empresas estatales.

> "La diferencia entre ambas propuestas es que en el proyecto de "reorganización" se manifiesta explícitamente que las tarifas se incrementarán, se favorecerá la formación de monopolios y se dará una apertura total de la industria eléctrica que abarcará inclusive el área de comercialización, que es en la que se realiza la venta final de energía eléctrica."[25]

Felipe Calderón Hinojosa, presidente electo, tiene la misma postura que el presidente Fox. Cuando Calderón fue coordinador del PAN en la Cámara de Diputados, sostuvo que:

> "No podemos esperar que México tenga el ritmo de crecimiento que necesita y genere empleos si no hacemos cambios estructurales, y en lo económico uno de primera importancia es el eléctrico."[26]

Recordemos que durante la administración pasada, Calderón fue Secretario de Energía, y durante su comparecencia ante el Senado de la República, el 17 de noviembre de 2003, demostró su enorme convicción por la reforma en materia de energía eléctrica, que incluya las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales para establecer las condiciones de pleno derecho a las modalidades de generación de energía eléctrica y fomentar la inversión privada. Aunque aclaró que no se privatizaría la CFE ni LFC.

---

[25] Idem., p. 153.
[26] http://www.jornada.unam.mx, "Indispensable la reforma eléctrica, insiste Calderón, Martes 21 de mayo de 2002.

Cabe señalar que durante su campaña presidencial, Calderón defendió su propuesta de privatizar los servicios de energía eléctrica. Propone abrir el sector a la inversión privada y sin endeudamiento por parte de la Federación y las empresas públicas:

> "Quien pueda producir electricidad más barata y de mejor calidad que lo haga con libertad"[27].

Calderón tiene una propuesta denominada "Economía Competitiva y Generadora de Empleos", donde sobresalen los siguientes puntos:

> "II. Energéticos de Calidad y a Precios Competitivos. 34. Inversión complementaria a la del Estado. Se impulsará una nueva legislación energética para que sea posible atraer inversión complementaria a la del Estado en beneficio de la industria nacional. 35. Mejor administración de PEMEX y CFE. Se promoverán adecuaciones para la instalación de Comités de Auditoría Independientes en PEMEX y CFE que garanticen rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos. 36. Flexibilidad para el suministro eléctrico. Se promoverá que los municipios puedan perseguir proyectos de autoabastecimiento. Asimismo se impulsarán leyes y reglamentos que permitan contratos bilaterales entre grandes consumidores y productores de energía".[28]

En la propuesta calderonista se señala que el desempeño económico en México ha sido muy moderado, en gran parte por la falta de condiciones idóneas para que la economía pueda crecer a sus niveles potenciales, es decir, que los inversionistas no han encontrado las condiciones propicias para invertir los montos necesarios para generar empleos. También refiere que en el subsector eléctrico ha habido avances importantes como las reformas legales que ampliaron la participación privada en generación que han dado algunos resultados. Sin embargo se señala que no es suficiente, pues todavía los costos de generación de las empresas eléctricas siguen elevados, las empresas pagan tarifas muy altas y la calidad del servicio es malo. Para ello se propone un programa de esquemas de mercado en generación y comercialización entre grandes consumidores y productores de electricidad que le permita al sector productivo comprar electricidad a precios competitivos.[29]

Incluso diputados y senadores del PAN ya han recibido la recomendación de impulsar en la próxima legislatura las reformas

[27] http://www.proceso.com.mx
[28] http://www.calderon.com.mx
[29] Idem.

estructurales, pero sin utilizar ese término porque está estigmatizado, en su lugar se denominarán reformas prioritarias. Carlos Abascal dio a conocer a los panistas que serán integrantes de la 60 Legislatura las reformas pendientes en el Congreso de la Unión y les expuso diversas fórmulas para integrar mayorías.[30]

Por su parte Calderón convocó a los legisladores del PAN para pedirles que no esperen a que lleguen los acuerdos y los llamó a aliarse con quien así lo quiera para lograr las reformas que el país necesita independientemente de su filiación política.[31]

> "Los objetivos y lineamientos, núcleo de la reforma neoliberal son: segmentación de la industria eléctrica, apertura a los grandes productores independientes de electricidad, que los grandes usuarios sean abastecidos por aquéllos, creando un mercado mayorista eléctrico mediante contratos bilaterales entre grandes productores privados y grandes consumidores, y el libre acceso a la red de transmisión y distribución."[32]

La privatización en México no parte de la venta de la Comisión Federal de Electricidad ni de Luz y Fuerza del Centro, organismos que cuentan con un fuerte endeudamiento; sino que es más maquiavélico pues parte de la privatización en la generación, cogeneración y autoabastecimiento a través de los permisos otorgados a la iniciativa privada, dando un paso a la verdadera privatización que finalmente puede llegar al suministro y venta de la energía eléctrica. El PAN y un sector del PRI no mienten al decir que no privatizarán la CFE, lo que se está privatizando es la generación de energía eléctrica destinada al servicio y lo que pueden llegar a privatizar es el suministro, pues es más fácil y atractivo para el capital privado.

Aunque no tienen un camino tan fácil pues amplios sectores de la población se oponen a la reforma eléctrica y varios partidos políticos se niegan a cambiar la Constitución, como el PRD y la fracción nacionalista del PRI; por lo cual la reforma podría no pasar ante las movilizaciones sociales y el manejo de los partidos políticos.

---

[30] http://www.jornada.unam.mx. "El PAN buscará impulsar reformas estructurales, pero sin llamarlas así." Martes 8 de agosto de 2006.
[31] http://www.eluniversal.com.mx, "Instruye Calderón a buscar acuerdos en el Congreso", Jueves 24 de agosto de 2006.
[32] http://www.prd.org.mx. "La nueva reforma, algunas lagunas", por Sarriá Ángeles Cornejo.

La postura del PRD es en contra de las reformas constitucionales, en defensa de la soberanía y proponen fortalecer a la CFE como monopolio estatal. El PRD siempre se ha mantenido en la misma línea, oponiéndose a los cambios que hubo a la ley en 1992 y a las posteriores iniciativas.

La postura del PRI se encuentra dividida, el PRI esta partido en dos. Están los neoliberales que quieren una reforma constitucional, apertura al capital privado y libre venta de energía. Por otro lado esta la fracción nacionalista que se opone a la reforma constitucional, ya que hay una parte del PRI que se ha corrido a la izquierda disputando este espacio al PRD. Los diputados del PRI finalmente aprobarán lo que más les reditúe electoralmente.[33]

> "Sectores progresistas frenarán la pretensión de privatizar el sector energético. Los partidos que integran el FAP, PRD, PT y Convergencia, y sectores progresistas del PRI y Alternativa van a impedir que el bloque integrado por el PAN y los tecnócratas del tricolor alcancen la mayoría calificada para aprobar una reforma constitucional que implique la privatización del sector energético."[34]

El legislador priísta José Murat opinó que no se permitirá un despojo a la Nación y que una intentona de privatizar las industrias eléctrica y petrolera provocará una movilización nacional para defender a las dos empresas estratégicas.

Por otra parte, en el 46 aniversario de la nacionalización de la industria eléctrica, simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador y afiliados al Sindicato Mexicano de Electricistas se manifestaron ante las instalaciones de la CFE en diversas entidades y en la Secretaría de Energía y formaron el Frente Nacional en Defensa de la Soberanía Energética.[35]

> "El proceso de apertura o silenciosa desnacionalización del sector de la energía, representa gran interés no sólo por las inversiones millonarias que ello puede traer consigo, sino porque se le está dando cabida al sector privado a negocios rentables, con mercados potenciales, clientes y consumidores cautivos. Cediéndose así a intereses privados, una actividad exclusiva y estratégica del Estado;

---

[33] http://www.unam.mx.biblioinfo. Rodríguez Padilla, Victor, "El escenario político en el debate de la reforma a la industria eléctrica".

[34] Periódico La Jornada. "Sectores progresistas frenarán la pretensión de privatizar el sector energético." Domingo 24 de septiembre de 2006 y "Repudio en 6 estados a privatizar energéticos" Jueves 28 de septiembre de 2006.

[35] Periódico La Jornada. "El gobierno de Calderón aún no empieza y ya es manchado por las ambiciones: Murat." Y "Comenzará en el Congreso la Defensa del Patrimonio. AMLO", Lunes 25 de septiembre de 2006.

> transformándose en uno de los grandes negocios de fin de siglo al ceder actividades públicas para beneficio de lo privado."[36]

La privatización de la energía eléctrica en México puede ser muy negativa, en razón de que se pueden crear estructuras oligopólicas en toda la cadena de operación de la industria eléctrica que podrían traer como consecuencia apagones, falta de inversiones en ciertos sectores y el incremento lógico en las tarifas del suministro de la energía eléctrica, lo que podría poner en riesgo el desarrollo económico y social del país. Lo anterior como resultado de la segmentación de las actividades de generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica, por varias empresas privadas y de la prioridad en la obtención de ganancias de las empresas por la prestación del servicio.

Además las privatizaciones en México no han sido exitosas, como ejemplos tenemos los siguientes: los ingenios azucareros han enfrentado graves problemas financieros, la estructura de mercado en la industria azucarera se volvió de tipo oligopólica y ha beneficiado a los grandes productores de refrescos; la privatización de la empresa Teléfonos de México se convirtió en un monopolio privado que ha puesto en práctica una serie de incrementos en el costo del servicio telefónico; los bancos después de haber sido privatizados, no sólo no han mejorado la calidad en sus servicios financieros, sino que han enfrentado una crisis que ha desembocado en el llamado FOBAPROA.

La opinión del Consejo Mundial de Energía que emitió en la reunión de mayo del 2000, en la ciudad de París, expresa que:

> "Las privatizaciones en el sector eléctrico no son una prioridad para conseguir mayor eficiencia en este mercado, no es imprescindible, ni necesariamente positiva" y el Secretario General de este organismo advierte que "de mantenerse las políticas energéticas a nivel internacional, en el 2020 habrá 2,000 millones de personas en el mundo que no tendrán acceso a la energía frente a los 1,600 millones actuales."[37]

---

[36] Suárez Guevara, Sergio, "La industria eléctrica mexicana bajo un triángulo de apertura", en "La apertura externa en el sector eléctrico mexicano", Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1997, p. 112

[37] http://www.eluniversal.com.mx. El Universal, jueves 1º de junio de 2000.

Sin embargo, la tendencia internacional desde hace varios años ha venido recomendando la privatización en materia de energía eléctrica, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

El servicio público de suministro de energía eléctrica no se debe percibir como un negocio privado más. Antes de proceder a la apertura total en el subsector eléctrico debemos contestar las siguientes preguntas: ¿qué pasaría con la política de subsidios y las tarifas preferenciales?, ¿cómo podrían pagar las tarifas eléctricas, los estados del norte y sur de México que con sus climas extremosos consumen más energía eléctrica?, ¿las compañías privadas estarían interesadas en realizar obras para satisfacer las necesidades de energía eléctrica en pequeñas comunidades?, ¿el lógico incremento en las tarifas que consecuencias traería para todas las actividades económicas y finalmente para los bolsillos de los mexicanos?

3. MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 de nuestra Constitución es una declaración política económica del Estado Mexicano y se refiere a tres puntos: la rectoría económica, los sectores productivos y las áreas económicas en que pueden participar los sectores privado, social y público.[1] Este artículo por un lado establece que corresponde al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo nacional que "fortalezca la soberanía de la Nación". Por otro lado dispone que el Sector Público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Por otra parte el artículo 28 de la Constitución Política Mexicana establece como una de las áreas estratégicas "la electricidad" y el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM define como áreas estratégicas al

> "Conjunto de actividades económicas que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional"[2]

El artículo 28 confirma nuestra soberanía nacional ya que dispone que no constituirán monopolios las áreas estratégicas, como lo es "la electricidad", lo que se encuentra reforzado con el artículo 25 de éste ordenamiento.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, es decir, precisa el carácter exclusivo del Estado,

[1] Martínez Morales, Op. Cit., p. 21 y 22.
[2] Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enrique Sánchez Bringas, tomo A-C, Ed. Porrúa, UNAM, México 1998, p 249

éstas son actividades de competencia exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro, lo que representa una facultad y al mismo tiempo una obligación del Estado Mexicano. Además se dispone que no se otorgaran concesiones en esta materia, reforzando así la limitación.

El artículo 73 fracción X, por su parte establece que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República, entre otras cosas, sobre "energía eléctrica"

Todo lo anterior esta íntimamente relacionado con la soberanía de nuestro país, que constituye la manera de ser del Estado, sin que se pueda desligar la soberanía del fin del Estado, y este fin debe ser proteger el interés general, brindar seguridad nacional y ofrecer un beneficio social básico.

Sin embargo estos conceptos no encajan dentro de las ideas neoliberales que proponen una privatización. A continuación se presentan dos cuadros comparativos, el primero corresponde a las iniciativas presentadas por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y por el presidente Vicente Fox Quesada en comparación al texto vigente de la Constitución en relación a los artículos 27 y 28, el segundo cuadro se refiere a la exposición de motivos del texto vigente en comparación a la exposición de motivos de éstas iniciativas.

> "Una de las principales consecuencias de una reforma, cuya versión económica es de tipo eficientista, es que se ha perdido de vista que, ante las nuevas formas de valorización y articulación de los capitales en el ámbito mundial, al acotar las funciones del Estado a las de simple promotor del capital privado se reduce la efectividad de las políticas del gobierno y, por lo tanto, se ha colocado a la economía en una situación de gran vulnerabilidad, donde no hay espacio para una estrategia de desarrollo menos dependiente que responda de forma articulada, con políticas públicas innovadoras, pero sobre todo efectivas, a las necesidades de la mayoría de los mexicanos. Aceptar esa visión implica en última instancia el desencuentro entre el ente estatal y la sociedad, la destrucción de su legitimidad y la desaparición del interés gubernamental por el beneficio social como fin de las funciones públicas."[3]

[3] Huerta Moreno, Op. Cit., p. 218 y 219.

TEXTO VIGENTE (Art. 27 D.O.F. 29 de diciembre de 1960) (Art. 28 D.O.F. 3 de febrero de 1983)	INICIATIVA DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON DE FECHA 3 DE FEBRERO DE 1999.	INICIATIVA DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA DE FECHA 21 DE AGOSTO DEL 2002.
ARTICULO 27		
"Corresponde **exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica** que tenga por objeto la prestación de servicio público. **En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares** y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."	"…Corresponde exclusivamente a la Nación **el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad,** el cual **no podrá ser concesionado** a los particulares."	Corresponde exclusivamente a la Nación la **prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley;** en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dicho fin. **Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el Estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en la ley** y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado **garantizará el acceso** y uso no discriminatorio de la Red Nacional de **Transmisión** y de las redes de **distribución.**
ARTICULO 28		
…**No constituirán monopolio** las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes **áreas estratégicas**: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, **electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución, el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o	**No constituirán monopolios** las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes **áreas estratégicas**: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; generación de energía nuclear**; el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad**, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles **y la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias** para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y **al otorgar**	**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; **servicio público de energía eléctrica** 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

establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".	**concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio** de las respectivas vías de comunicación, así como **de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica,** de acuerdo con las leyes de la materia".	dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia".

CUADRO COMPARATIVO DE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS DEL TEXTO VIGENTE DE LOS ARTICULOS 27 Y 28 CONSTITUCIONALES Y DE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE 1999 Y 2002.		
TEXTO VIGENTE	**INICIATIVA DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO.**	**INICIATIVA DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA**
(Art. 27 Constitucional) "...Las crecientes demandas de energía eléctrica...imponen la tarea declinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento. La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución - expresé en mi Informe- así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que **México ha sostenido** tradicionalmente la tesis de **que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad** y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano. "Para **garantizar** la efectiva realización de este propósito de que **la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social** y no en motivos de	"Consideraciones que la propia iniciativa indican la sustentan: **Primera.-** La capacidad de nuestro país para mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población **depende en gran medida de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional.** Frente a las elevadas tasas de crecimiento de la demanda eléctrica que se prevén para los próximos años, se requiere de una nueva transformación de la industria eléctrica nacional; una transformación que reafirme la rectoría del Estado en un entorno de mayor apertura y competencia en el sector. **Segunda.-** Los requerimientos de inversión en el sector eléctrico durante los próximos años ejercerán una presión sin precedente sobre las disponibilidades presupuestarias y la capacidad financiera del sector público. **Tercera.-** Pretender enfrentar todos esos requerimientos exclusivamente con recursos públicos, implicaría no sólo poner en riesgo la modernización y expansión del sector eléctrico, sino también transferir parte de los fondos indispensables para atender necesidades básicas de las familias mexicanas. **Cuarta.- El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente al Estado en la tarea de impulsar al sector eléctrico**. La	"**Las reformas propuestas**, son la base de un proyecto legislativo que **tiene por objeto la regulación integral de la industria eléctrica**, bajo el modelo de organización industrial que, atendiendo a las circunstancias y necesidades actuales, el Ejecutivo Federal a mi cargo considera debe adoptarse **para que** dicha industria **alcance un mejor nivel de desarrollo y esté en condiciones de asegurar en el futuro el abastecimiento de electricidad a la población.** Desde el punto de vista de su organización, el sector refleja una industria eléctrica verticalmente integrada en todos sus segmentos, desarrollada por el Estado prácticamente en su totalidad, **con excepción** de una participación marginal **de los sectores social y privado en el segmento de generación, en el que pueden producir electricidad** fundamentalmente **con fines de autoabastecimiento o para su entrega a la Comisión Federal de Electricidad. El resto de las actividades de la industria son consideradas como servicio público reservado al Estado en forma exclusiva,** que se presta a través de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro. ...la reforma propuesta introduce un esquema en el que los

interés particular..." **(Art. 28 Constitucional)** Para el sector público se establece **que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica**. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando **el Estado en todo tiempo el control sobre la condición y operación de las mismas.** **Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión.** Con ello se delimita el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado. Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiere el Estado para su eficaz desempeño **en las áreas estratégicas y de carácter prioritario**."	suma de esfuerzos es la mejor garantía de que el país contará con un sector eléctrico acorde con su dinámica de crecimiento y con las aspiraciones de progreso y bienestar de los mexicanos. **Quinta.- La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serían promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permita garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica generada por las plantas** que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio. **Sexta.- La inversión privada, nacional y extranjera, haría posible la adquisición de las tecnologías más avanzadas para la adecuada expansión del sector eléctrico nacional**, lo cual permitiría que nuestra economía continúe compitiendo en las mejores condiciones en el ámbito internacional. **Séptima.- La concurrencia de los sectores público, social y privado reforzaría la capacidad del Estado para atender objetivos prioritarios en materia de desarrollo social y combate a la pobreza,** al igual que en materia de infraestructura básica para el país, como la relativa al agua. **Octava.- La reforma permitiría financiar los pasivos laborales de los actuales suministradores eléctricos mediante la creación de un mecanismo que respalde la totalidad del monto de los derechos de jubilación**. En un ambiente de absoluto respeto a los derechos de los trabajadores eléctricos, las relaciones laborales de las empresas del sector eléctrico se regirían por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional. **Novena.-** La expansión de la industria eléctrica que resultara de estas reformas y que **la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo de nuestra economía,**	usuarios, que por sus necesidades particulares tanto económicas como de consumo, tendrán la oportunidad de optar por fuentes alternas de suministro, es decir, generar por si mismos la energía que requieren, o bien, optar por adquirirla a un tercero mediante contratos de largo plazo. De esta manera, se ratifica la distinción del espíritu del texto constitucional actual, en el sentido de que existe un servicio público cuya prestación corresponde exclusivamente a la Nación, y se reconoce que también existen necesidades no colectivas ni básicas, en relación con las cuales no se justifica la obligación de su atención exclusiva por parte del Estado y por ello se les da certidumbre. Prácticamente todos los usuarios y generadores usarán las redes nacionales de transmisión y distribución por lo que será necesario que el Estado garantice un libre acceso y uso no discriminatorio, por lo que el control y operación del sistema serán determinantes para garantizar a los usuarios que se encuentren fuera del servicio público que tendrán acceso a su energía. Adicionalmente, debido a que el consumo de dichos usuarios es considerablemente variable se plantea permitir a los generadores privados vender la energía no contratada, siempre y cuando dicha venta genere una disminución en los costos del servicio público. La reforma propuesta tiene por objeto introducir al sector una organización que logre aprovechar de manera eficiente las ventajas que generan la colaboración de los sectores público, privado y social, así como la diversificación de fuentes de financiamiento que exige una industria que es intensiva en capital y con

	sería una fuente de generación de empleos permanentes no sólo en ésta sino también en otras ramas industriales y de servicios. **Décima.- El Estado mantendría como área estratégica la generación nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión, actividad fundamental para la seguridad y funcionamiento del sistema eléctrico**, al tiempo que ejercería su rectoría sobre el resto de la industria eléctrica como actividad prioritaria del desarrollo nacional."	crecimiento a ritmos constantes. **El servicio público de energía será suministrado exclusivamente por las empresas paraestatales y bajo aquellas plantas licitadas por el Estado, que se encuentren bajo la legislación actual vigente**, así como por los desbalances necesarios para cubrir la demanda. Las entidades de generación privadas, públicas o sociales ofrecerán a los usuarios que cumplan con los umbrales de consumo anuales y que se encuentren registrados en el organismo regulador, contratos de largo plazo o venta de capacidad en el despacho de generación nacional."

3.2. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El 10 de diciembre de 1975 se expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que abrogó a la Ley de la Industria Eléctrica de 1938, como proceso final de la nacionalización de la industria eléctrica y para regular al organismo (CFE) encargado de brindar dicho servicio público.

El 23 de diciembre de 1992, mediante decreto del Congreso de la Unión se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la referida Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Como consecuencia del capítulo VI del TLC, negociado en agosto de 1992, se reformó de manera inconstitucional ésta ley, adecuándola a lo pactado previamente en el Tratado, contraviniendo los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Las negociaciones internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos Americanos en materia de electricidad quedaron comprendidos dentro del capítulo VI, en el punto 5, de la siguiente manera:

> “5. Electricidad.
> (a) El abastecimiento de electricidad como un servicio público en México es un área estratégica reservada al Estado. Excepto por las circunstancias contempladas en el inciso (b) inferior, las actividades abarcadas en el servicio público de abastecimiento de electricidad en México incluyen la generación, transmisión, transformación, distribución y venta de electricidad.

(b) Las oportunidades para la inversión privada en instalaciones de generación de electricidad en México incluyen:

i. Producción para uso propio.
Empresas de las otras Partes podrán adquirir, establecer u operar una instalación para la generación de electricidad para satisfacer sus propias necesidades. La electricidad generada en exceso de aquella necesaria por la empresa debe ser vendida a la CFE, y la CFE debe comprar dicha electricidad bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa.

ii. Co- generación.

iii. Empresas de las otras Partes podrán adquirir, establecer, u operar instalaciones de co- generación que generen electricidad usando calor, vapor u otras fuentes de energía asociadas con un proceso industrial. Los dueños de una instalación industrial no están requeridos a ser los dueños de la instalación de co – generación. La electricidad generada en exceso de aquella necesaria por la empresa debe ser vendida a la CFE y la CFE debe comprar dicha electricidad bajo los términos y condiciones acordados por CFE y la empresa.

iv. Producción de Energía Independiente.
Empresas de las otras Partes pueden adquirir, establecer, y/u operar en México instalaciones para la generación de energía para la producción de energía de forma independiente (PIE). La electricidad generada por las instalaciones PIE en venta en México debe ser vendida a la CFE, y la CFE deberá comprar dicha electricidad bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa. Cuando una PIE localizada en México y una compañía eléctrica de servicio público de otra de las Partes consideren que el comercio de electricidad a través de la frontera pueda ser de su interés, las Partes están de acuerdo en que estas entidades y la CFE tienen el derecho de negociar los términos y condiciones de los contratos de compra y venta de energía eléctrica. Las modalidades para la implementación de dichos arreglos de distribución y abastecimiento son cedidas a los usuarios finales, abastecedores y la CFE; estas modalidades incluyen los contratos individuales entre la empresa estatal y cada una de las otras entidades. Dichos contratos serán sujetos a una aprobación reguladora.”

Cabe señalar que la reforma de 1992, permitió la entrada parcial del sector privado en la generación de energía eléctrica.

> "Sin embargo, la participación de la inversión privada en el sector eléctrico no se ha limitado a los cambios en la ley.[4]

Conforme a una técnica legislativa la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en primer término no debería tener tal denominación ya que pretende regular no toda la energía eléctrica sino el servicio público es decir el suministro, por lo que la denominación correcta sería Ley del Servicio Público de Suministro de Energía Eléctrica.[5]

Dicha Ley consta de 46 artículos contenidos en los siguientes capítulos:

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

En cuanto al contenido de la Ley comentada el artículo primero confirma lo establecido en el artículo 27 constitucional cuando dispone que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en términos del Artículo 27 constitucional.

En el texto de la propuesta de reforma del presidente Vicente Fox Quesada se pretende limitarlo a la prestación del servicio público de energía eléctrica definiéndolo como las actividades que realice el Estado, a través de entidades paraestatales, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para el suministro de energía eléctrica que tenga por objeto satisfacer necesidades colectivas básicas.

Cabe señalar que en el texto vigente se establece que actividades comprenden el servicio público de energía eléctrica, contenidas en el artículo 4º, y que actividades no se consideran como servicio público señaladas en el artículo 3º. Pero posteriormente regula todas las actividades del artículo 3º y 4º, en un capítulo sobre el suministro de energía eléctrica, regulando no solo las

[4] Momento Económico, núm. 90, "Retos del sector eléctrico mexicano" por Sheinbaum, Claudia, J. Islas y L. Rodríguez, México, D. F., 1997, p. 39.
[5] Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., p. 440.

que propiamente constituyen el servicio público sino también actividades económicas que no se consideran como tal. En la propuesta de Fox se le cambia la denominación al capítulo V: “Del servicio público de energía eléctrica y de las actividades que no lo constituyen.”

Además en la propuesta de Fox se pretende establecer que tampoco se considera servicio público las actividades de generación, importación, conducción, transformación y venta directa o indirecta de energía eléctrica a los usuarios con requerimientos de consumo superiores a 2,500 MW hora por año en actividades industriales, comerciales o de servicios, ni cualquier tipo de exportación de electricidad, lo que significa una privatización total al permitir la venta de energía eléctrica.

En el capítulo segundo se establece que la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual es responsable de todas las actividades señaladas en el artículo 4º, señalando que precisamente este es uno de sus objetivos. Ésta Comisión es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. En la propuesta de Fox se le restan facultades a la Comisión Federal de Electricidad y se le otorgan a la Secretaría de Energía, a la Comisión Reguladora de Energía y al Centro Nacional de Control de Energía.

El capítulo tercero trata de la participación y capacitación de los trabajadores electricistas. Este capítulo no debería estar en esta Ley, sino en el Estatuto de la Comisión Federal de Electricidad. En la propuesta de Fox este capítulo se cambia por el denominado “de la cobertura social y las energías renovables”, facultando al Ejecutivo Federal, como si fuera una obra de caridad, promover la electrificación de comunidades rurales y zonas urbanas marginadas.

El capítulo cuarto se refiere a las obras e instalaciones eléctricas necesarias para la prestación del servicio público de energía eléctrica que se sujetarán a las especificaciones que expida la Comisión Federal de Electricidad y que apruebe la Secretaría de Energía. Cabe señalar que en este capítulo no se proponen reformas.

El capítulo V regula propiamente el suministro de energía eléctrica que constituye el servicio público haciendo referencia al contrato de suministro, a

las tarifas por el servicio etc., pero también incluye disposiciones que regulan lo que no es el suministro y que son actividades que no constituyen el servicio público, regulando también sobre los permisos que se otorgan para realizar éstas actividades. En la propuesta de Fox se da una apertura en relación a los permisos.

El capítulo VI establece las sanciones administrativas consistentes en multas para quien haga uso ilegal de la energía eléctrica. En la propuesta de Fox (Capítulo IX) se establecen también como sanciones el apercibimiento, la amonestación, la suspensión temporal o definitiva de operaciones, trabajos o servicios, la clausura definitiva de instalaciones u obras y la revocación del permiso.

Cabe señalar que en la propuesta de Fox se agregan tres nuevos capitulos que son los siguientes: “VI.- Del Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional y de la Operación del Despacho de Generación”, “VII.- De las Tarifas, Contraprestaciones y Regulación de los Agentes Económicos con Poder Sustancial”, “VIII.- De la Información, Verificación y Medidas de Seguridad”.

El capítulo VII se refiere al recurso administrativo de reconsideración en caso de inconformidad con las resoluciones de la Secretaría. En la propuesta de Fox equivale al capítulo X, “De los recursos y controversias”, pero este se refiere al recurso de revisión y remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El capítulo VIII señala la competencia de la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación de la ley. Asimismo se refiere a los actos jurídicos que celebre la Comisión Federal de Electricidad, los cuales se regirán por las Leyes Federales aplicables y serán competencia de los Tribunales de la Federación, aunque la Comisión podrá convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al cumplimiento de su objeto. En la propuesta de Fox se elimina este capítulo.

Con la reforma de 1992 fue agregado el capítulo IX, cuyo contenido es el artículo 46, mismo que impuso a la Comisión Federal de Electricidad la obligación de pagar al gobierno federal un aprovechamiento por los activos que utiliza para la prestación del servicio público a su cargo. Contra el

aprovechamiento a que se refiere este artículo, se podrán bonificar los subsidios que el Gobierno Federal otorgue a través de la Comisión Federal de Electricidad, a los usuarios del servicio eléctrico.

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

El 1993, mediante decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari, se hicieron modificaciones al reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mismo que también resulta inconstitucional ya que contraviene lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Constitución, artículos que protegen la soberanía del país, estableciendo a la materia de electricidad como un área estratégica que debe ser controlada por el poder público, por el Estado.

Sin duda la reforma citada es a todas luces inconstitucional ya que existe jurisprudencia en cuanto a que los reglamentos deben expedirse únicamente dentro de los límites señalados por la ley, no pueden ir más allá de ella, ni extenderla, ni tampoco llenar lagunas que deberían ir en la propia ley. Cabe señalar que conforme al artículo 73, fracción X, de nuestra Constitución, a quien le corresponde legislar en materia de energía eléctrica es al Congreso de la Unión.

Dicho reglamento consta de 172 artículos, contenidos en los siguientes capítulos:

I	Disposiciones Generales
II	De las Obligaciones y Facultades del Suministrador
III	De las Obras Eléctricas para el Servicio Público
IV	De las Obras para Alumbrado Público y Urbanización de Fraccionamientos
V	Del Suministro y la Venta de Energía Eléctrica
VI	De las Disposiciones Tarifarías
VII	De las Instalaciones Destinadas al Uso de Energía Eléctrica
VIII	De la Planeación y Prospectiva del Sector Eléctrico
IX	De las Actividades que no constituyen Servicio Público
X	De la Inspección.
XI	De las Sanciones.
XII	Del Recurso Administrativo

El citado ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en lo que se refiere a la prestación de dicho servicio y a las actividades que no constituyen el servicio público. Destacan los

capítulos V.- “Del Suministro y la Venta de Energía Eléctrica” y IX.- “De las actividades que no constituyen Servicio Público”.

Cabe señalar que el suministrador (Comisión Federal de Electricidad), es el único facultado para vender energía eléctrica destinada al servicio público, previa celebración del contrato de suministro correspondiente y de acuerdo con las tarifas aprobadas y demás disposiciones señaladas en el manual correspondiente.

Hay que destacar que por medio del decreto citado, se hicieron modificaciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para que la CFE se convierta en un mero comprador:

> “sin limitación alguna, autorice a la CFE a adquirir la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración, y una cierta cantidad en los casos de autoabastecimiento. Con esta reforma – sostiene la Comisión Permanente – se efectúa una apertura absoluta para que los particulares generen energía eléctrica y de manera irrestricta la vendan a la CFE, sustituyendo sus cometidos en contra de lo dispuesto en la Ley.”[6]

3.4. Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

La Ley de la Comisión Reguladora de Energía fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de octubre de 1995, por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Esta Ley consta de once artículos contenidos en tres capítulos que son los siguientes:

CAPÍTULO I.- Naturaleza y Atribuciones.
CAPÍTULO II.- Organización y Funcionamiento.
CAPÍTULO III.- Disposiciones Generales.

La Comisión Reguladora de Energía es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, el cual goza de autonomía técnica y operativa. Dicha Comisión tiene por objeto promover el desarrollo eficiente en el mercado eléctrico tanto de las actividades que constituyen el servicio público de suministro de energía eléctrica como de las actividades que no lo constituyen como la generación, exportación e importación de energía eléctrica.

Cabe señalar que Vicente Fox Quesada propuso una reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. En su propuesta establece que la

[6] Revista el Foro, “Inconstitucionalidad del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por Enrique Calvo Nicolau, Ed Barra Mexicana, Colegio de Abogados, México, 2003, p. 92.

Comisión tenga por objeto promover el suministro a través de la regulación de las actividades relacionadas con la energía eléctrica y agrega como facultades de la Comisión, promover la conducción, transmisión, transformación, distribución de energía eléctrica, así como el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

El artículo tercero establece las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía como la de participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica; otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que se requieran para la realización de las actividades reguladas; aprobar los modelos de convenios y contratos para la realización de las actividades reguladas; expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas, etc.

En la propuesta de Fox se le otorgan mayores atribuciones a la Comisión Reguladora de Energía en detrimento de las propias facultades de la CFE, además se le otorga plena autonomía para emitir todas sus decisiones.

3.5. Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica destinada al Servicio Público y Manual de Servicios al Público en Materia de Energía Eléctrica.

El artículo 43 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica señala que el suministrador es el único facultado para vender energía eléctrica destinada al servicio público, previa celebración del contrato de suministro correspondiente y de acuerdo con las tarifas aprobadas; las disposiciones correspondientes a la facturación, aparatos de medición, contenido del aviso – recibo, periodos de consumo y demás conceptos relacionados con la venta de energía eléctrica, que serán publicados en el manual correspondiente que para tal efecto elaborará el suministrador (Comisión Federal de Electricidad) y aprobará la Secretaría (Secretaría de Energía), el cual se publicará en el DOF.

El 20 de octubre de 2000 la Secretaría de Energía expidió el manual titulado “Manual de disposiciones relativas al suministro y venta de energía eléctrica destinada al servicio público”, posteriormente modificado el 1º de noviembre del mismo año.

Dicho manual tiene por objeto establecer las disposiciones relativas a la contratación, medición, facturación, aviso – recibo, cobranza y demás conceptos relacionados con el suministro y venta de energía eléctrica destinada al servicio público, según lo establecido en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Este manual regula la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica de los dos organismos descentralizados existentes hasta la fecha que prestan dicho servicio.

El manual contiene 40 disposiciones contenidas en 9 secciones que son las siguientes:

Primera	De la Contratación
Segunda	De la Toma de Lecturas.
Tercera	De las Estimaciones.
Cuarta	De la Facturación.
Quinta	Del Aviso – Recibo.
Sexta	De la Cobranza.
Sexta	De las Solicitudes de Libranza.
Octava	De las Quejas y Reclamaciones.
Novena	Del Recurso Administrativo.

A través de estas disposiciones contenidas en el Manual citado se pretende unificar las disposiciones en cuanto al suministro y venta de energía eléctrica.

Por otra parte existe un Manual de Servicios al Público en materia de energía eléctrica, que fue expedido por el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el 27 de julio de 1993. Este Manual tiene por objeto establecer los conductos y formularios para la recepción y trámite de los asuntos previstos en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Dentro de estos formularios se contemplan los siguientes: Solicitud de permiso de generación de energía eléctrica para autoabastecimiento; Solicitud de permiso de cogeneración de energía eléctrica; Solicitud de permisos de producción independiente de energía eléctrica; Solicitud de permiso de pequeña producción de energía eléctrica; Solicitud de permiso para importar energía eléctrica; Solicitud de permiso para exportación de energía eléctrica; Solicitud de renovación de permiso de producción independiente; Solicitud de permiso para modificar las condiciones originales de generación o el destino de

la energía; Solicitud de autorización de transferencia de los derechos derivados del permiso para generación de energía eléctrica; Solicitud de inclusión de nuevas personas al aprovechamiento de energía eléctrica generada por el autoabastecedor, Aviso de terminación de obra; Formato para comentarios de interesados respecto al Documento de Prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico del país; Información estadística relativa al tipo de combustible utilizado y la cantidad de energía eléctrica generada.

3.6. Marco jurídico de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.

La Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro son los dos organismos encargados de la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica en el país. El marco jurídico que en la actualidad los rige se puede separar con un propósito metodológico en cuatro grandes apartados generales: 1) preceptos constitucionales; 2) preceptos que regulan su organización y funcionamiento; 3) preceptos que regulan su régimen patrimonial; y 4) preceptos que regulan las obras, adquisiciones y contratos diversos.[7] Estos dos organismos tienen en parte un marco jurídico común, ya que ambos se rigen por las siguientes leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (2)
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. (2) (3)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (2)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales. (2)
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía. (2)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (2)
- Ley General de Bienes Nacionales. (3)
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (4)
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. (4)
- Ley Federal de Telecomunicaciones. (3)
- Ley de Planeación. (2)
- Ley General de Deuda Pública. (3)

[7] Kelly Novoa, Guillermo, “Marco Legal y Regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica en México” en “El Sector Eléctrico de México”, Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 43.

- Ley Federal del Procedimiento Administrativo. (2)
- Ley de Presupuesto, y Responsabilidad Hacendaria. (3)
- Ley de Inversión Extranjera. (2)
- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. (2) (3)
- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones. (3)
- Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. (2)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía. (2)
- Reglamento Interior de la Comisión para el Ahorro de Energía. (2)
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2)
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (4)
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. (4)
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (3)
- Manual de disposiciones relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica destinada al Servicio Público. (2) (4)
- Manual de Servicios al Público en materia de Energía Eléctrica. (4)

Ambos organismos son Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. De manera particular la CFE se rige en su funcionamiento además de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, a la vez que LFC se rige por el Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro y su Estatuto Orgánico.

Luz y Fuerza del Centro fue creada por Decreto Presidencial del 8 de febrero de 1994, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene como objeto prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A.

En el Estatuto Orgánico de Luz y Fuerza del Centro se establecieron las bases de su organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que la integran, normando explícitamente su funcionamiento, operación, desarrollo y control. El Gobierno Federal le ha encomendado a este Organismo Descentralizado la prestación del servicio público consistente en la generación, conducción, transformación, distribución y

abasto de energía eléctrica en la zona central del país, comprendida por el Distrito Federal, y parcialmente por los Estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Michoacán; así como ejercer las funciones que determinen la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus Reglamentos.

El Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad fue expedido por la Junta de Gobierno de la CFE, el 25 de noviembre de 2003 y publicado el 8 de enero de 2004. La CFE es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene por objeto la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para la prestación del servicio público y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que se requieran para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables.

En el Estatuto Orgánico de la CFE se establecen las bases de su organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que la integran, regulando su funcionamiento, operación, desarrollo y control. La CFE desarrollará sus actividades con apego a las políticas y prioridades que establezca su Junta de Gobierno en el ámbito de sus facultades, órgano superior de la CFE, que se integra con los titulares de la Secretaria de Energía, de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaria de Desarrollo Social, de la Secretaria de Medio Ambiento y Recursos Naturales, de la Secretaria de Economía, el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

4. EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

4.1. División y clasificación del servicio.

Dentro de la división que hace el doctrinario Arnaldo de Valles,[1] el servicio público de suministro de energía eléctrica es un servicio público propio o propiamente dicho, porque satisface una necesidad de carácter general, es un servicio público reconocido por ley, y que es prestado por el Estado, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

> "Es dable decir que el servicio público viene a ser una actividad destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado. Si tal actividad la reconoce la ley como servicio público y la desempeña directamente la administración pública, o indirectamente, por medio de particulares en quienes delega su ejecución, por ejemplo, bajo el régimen de concesión, estaremos frente a un servicio público en estricto sentido, o sea propiamente dicho."[2]

En cuanto a la clasificación del servicio público de suministro de energía eléctrica en México lo podemos clasificar de la siguiente manera:

- Uti singuli; ya que el servicio público se presta a personas específicas, se tienen usuarios determinados, previamente el prestador del servicio y el usuario tienen que celebrar el contrato correspondiente. El artículo 43 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que el suministrador es el único facultado para vender energía eléctrica destinada al servicio público, previa celebración del contrato de suministro.
- Indispensable; porque en el mundo contemporáneo no es posible el desarrollo de muchas actividades si se carece de éste servicio. Por razón de su importancia es un servicio público indispensable. En la exposición de motivos del artículo 27 constitucional se establece acertadamente que "México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos

[1] Valles, Arnaldo de, "I Servizi Pubblici", en "Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano", Vol. 6º, Milano, Italia, 1930, p. 396.
[2] Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., p. 98.

naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano."

- De gestión directa; en razón de que la prestación del servicio queda a cargo del Estado. Como afirma el tratadista Andrés Serra Rojas "los servicios públicos demandan necesariamente el ejercicio del poder administrativo".[3] En la exposición de motivos del artículo 27 constitucional se afirma que la prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica debe ser realizado directamente por el Estado, a través de los órganos competentes.
- Voluntario; en el caso de los usuarios depende de que los mismos lo soliciten. En atención al aprovechamiento o utilización del servicio público, el usuario lo aprovecha sin ninguna coacción sino por su voluntad propia. El artículo 25 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que la Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite.
- Obligatorio; el Estado debe garantizar la prestación del servicio ya que es indispensable, siendo obligatorio para el prestador de dicho servicio. Evidentemente el aseguramiento de este servicio es un deber del Estado, ya que se trata de un servicio indispensable para todos los mexicanos. "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público."
- Constante; porque se proporciona durante las veinticuatro horas, todos los días del año. El artículo 24 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que el suministro se dará durante las veinticuatro horas del día, salvo que el suministrador y el usuario convengan un horario específico, con base en lo que fijen las tarifas.
- Oneroso; ya que el usuario debe pagar por el consumo que realice de la energía eléctrica, existiendo diversas tarifas determinadas por el poder público, aún cuando el servicio se encuentre subsidiado. El artículo 47 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de

[3] Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, 17ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1996, p. 121.

suministrador, con la participación de la Secretaría y de la de Comercio y Fomento Industrial, fijarán las tarifas para venta de energía eléctrica, su ajuste, modificación o reestructuración, con las modalidades que dicten el interés público y los requerimientos del servicio público.

- Sujeto a un régimen exorbitante del derecho privado; porque su regulación jurídica sale de la órbita del derecho ordinario. El artículo 2º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público. El servicio público se rige por un marco jurídico exorbitante del derecho privado, capítulo tercero del presente trabajo de investigación.
- Monopolio en sentido amplio; ya que es un área estratégica a cargo exclusivo del Estado. Recordemos que “no constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.”

4.2. Caracteres esenciales y elementos indispensables del servicio.

Existen algunos caracteres jurídicos que resultan esenciales para el servicio público, de tal manera que sin ellos no puede ser público el servicio. El servicio público de suministro de energía eléctrica cumple con los caracteres señalados en la doctrina como esenciales para el servicio público; es decir, la generalidad, igualdad, continuidad, regularidad, permanencia y mutabilidad:

- Generalidad e Igualdad o uniformidad; porque existe la posibilidad de que toda persona sin discriminación de ningún tipo lo use, conforme a los requisitos señalados en la norma y de acuerdo a la capacidad del prestador del servicio. El artículo 25 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que “la Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaría.” Por

su parte el artículo 20 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica dispone que “el suministrador dará el suministro a todo el que lo solicite, previo cumplimiento de las disposiciones aplicables, sin preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaría, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas que lo impidan”.

- Continuidad, ya que la prestación del servicio se realiza las 24 horas, todos los días del año, sin que el servicio pueda interrumpirse a excepción de las circunstancias previstas en la ley. El artículo 24 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que el suministro se dará durante las veinticuatro horas del día, salvo que el suministrador y el usuario convengan un horario específico, con base en lo que fijen las tarifas. El artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece los casos en los que deberá suspenderse el servicio como la falta de pago oportuno; cuando se altere o impida el funcionamiento de los medidores; cuando las instalaciones no cumplan con las normas técnicas; cuando se viole el contrato respectivo; cuando no se celebre contrato y cuando se haya conectado un servicio sin la autorización del suministrador. El artículo 27 de la Ley citada dispone que “La Comisión Federal de Electricidad no incurrirá en responsabilidad por interrupciones del servicio de energía eléctrica motivada: I. Por causas de fuerza mayor o caso fortuito, II. Por la realización de trabajos de mantenimiento, reparaciones…. III. Por los defectos en las instalaciones del usuario o negligencia o culpa del mismo.”
- Regularidad y Mutabilidad o Adaptabilidad, en razón de que existe una normativa jurídica, leyes y reglamentos aplicables a la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, previéndose la posibilidad de modificar su regulación para mejorar las condiciones del servicio y aprovechar los adelantos tecnológicos. El artículo 5º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica dispone que la Secretaría de Energía, conforme a la política nacional de energéticos, dictará las disposiciones relativas a la prestación de dicho servicio público.
- Permanencia ya que existe la obligación de mantener la prestación de dicho servicio público que no se debe suprimir mientras exista la necesidad de carácter general. Según el tratadista Manuel M. Díez el

servicio público debe prestarse en la medida en que subsistan las necesidades del interés general a satisfacer. Si ellas desaparecen o dejan de serlo, el servicio público ha de suprimirse automáticamente, ya que no existiría el fundamento racional y legal que justifique su vigencia.[4]

El servicio público de suministro de energía eléctrica cumple también con los elementos indispensables del servicio público, elementos que configuran al servicio público, señalados en la doctrina, de la siguiente manera:

- La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio; es decir existe una necesidad de carácter general, una necesidad individual que se generaliza y que es satisfecha con la prestación del servicio público. “En suma, sin una necesidad de carácter general que satisfacer, mediante una actividad técnica, no hay servicio público.”[5]
- La actividad destinada a satisfacer la referida necesidad, el servicio público de suministro de energía eléctrica constituye una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general. Una actividad técnica es aquella cuya realización requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos propios de ciencias, artes, industrias u oficios, específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados.[6]
- El universo de usuarios potenciales del servicio público; existe un conjunto de usuarios potenciales que tienen derecho a utilizar este servicio y que pueden llegar a convertirse en usuarios efectivos. La finalidad del servicio público es satisfacer una necesidad de carácter general, cuyos sujetos constituyen su universo de usuarios potenciales que se convierten en usuarios efectivos cuando acceden al servicio, una vez cubiertos los requisitos.
- La intervención estatal; esta presente con mayor grado en este tipo de servicio, cabe señalar que sólo mediante la intervención del estado se

[4] Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo III, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1967, p. 210.
[5] Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., p. 138.
[6] Idem., p. 139.

puede crear y someter al régimen jurídico especial. El Estado esta más presente en este servicio ya que se trata de un servicio público propio. La intervención estatal también esta presente a través del régimen jurídico exorbitante del derecho privado que compete al Estado.

- El sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, ya que requiere de un sujeto que esté a cargo de la prestación del servicio, sin cuya actuación el servicio no puede funcionar. En este caso se trata de un sujeto de derecho público, está a cargo de dos organismos descentralizados que son la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.
- Los recursos empleados en la prestación del servicio; se requiere una serie de recursos mínimos para que pueda operar la prestación de éste servicio público, los cuales se pueden clasificar en recursos humanos, materiales y financieros. Es necesario contar con personal capacitado, bienes muebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, equipo, indispensables y recursos.
- Un régimen exorbitante del derecho privado; ya que este servicio público queda sujeto a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, porque el Estado regula la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica.

4.3. La tarifa del servicio.

Se define a las tarifas como:

> " Las tablas o catálogos de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice; existen diversos tipos de tarifas y las definiciones de las mismas se desprenden de diversas disposiciones jurídicas…Hauriou dice que cuando las tarifas son homologadas se convierten en reglamentos y que se consideran como convenciones que celebran la compañía y el público y cuyo fin es cubrir la realización de algún servicio."[7]

Se trata de una tarifa reglamento, porque deriva de un acto de autoridad administrativa, se aprueba, ajusta o reestructura, dentro de la administración pública federal; en este caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

[7] Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., p. 3628.

con la participación de las Secretarías de Energía, y la de Comercio y Fomento Industrial, a propuesta de los organismos prestadores del servicio.

Las tarifas son diferenciadas; se agrupan en cinco sectores: residencial, comercial, de servicios, industrial y agrícola. Las tarifas también se dividen en tarifas de alta tensión, media tensión y baja tensión.

El artículo 30 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica determina:

> "La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las condiciones de la prestación de los servicios que deban consignarse en los contratos de suministro y de los modelos de éstos, que serán aprobados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo a la de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Dichas formas de contrato se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

El artículo 31 de la ley citada dispone que:

> "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento Industrial y a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público, y el racional del consumo de energía."

La política de Vicente Fox presidente de nuestro país es muy parecida a la de Margaret Tatcher cuando privatizó la industria eléctrica en Inglaterra, Fox pretendía subir las tarifas para hacer atractivo el negocio para los inversionistas, se proponía la eliminación de los subsidios, para incitar a los inversionistas a invertir en la construcción de centrales.[8] Siguiendo una política neoliberal, lo ideal para las autoridades es eliminar o reducir a cero el subsidio en las tarifas eléctricas sobre todo las de uso doméstico.

> "Durante los años de 2000 a 2004, las tarifas eléctricas en general aumentaron un 58 por ciento, y las tarifas para la mediana industria, 60 por ciento. Estas alzas han sido muy perjudiciales para el bienestar de la población en general y se derivan de decisiones como la que se refiere a la fijación de los precios y las tarifas del servicio eléctrico y muchas otras malas decisiones que han configurado una política energética que no beneficia al país."[9]

---

[8] El Cotidiano, número 117, "El mercado eléctrico de Vicente Fox", por Víctor Rodríguez Padilla, UAM Atzcapotzalco, México, 2003, p. 9.

[9] http://www.amlo.compromiso22.com.mx

Este aumento en las tarifas es en cierto punto lógico, ya que se ha perdido la visión en la formación de tarifas de la empresa pública en donde intervienen aspectos económicos pero también factores de tipo social. En los servicios de uso generalizado, independientemente de su costo es básico que estén al alcance de todos los individuos, sin que las tarifas sean un impedimento para que la población pueda acceder a este.

> "La participación de los productores independientes de electricidad (PIE), ha derivado en un encarecimiento de la energía eléctrica en México y en una dependencia de la importación de gas natural, con lo que se desploman los argumentos gubernamentales emitidos en diversos momentos para validar los supuestos beneficios de una apertura a la inversión privada en el sector eléctrico, aseguró José Luis Apodaca Villareal, quien fue gerente general divisional de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)."[10]

En este sentido la introducción de la competencia en el subsector eléctrico traería como consecuencias la eliminación de la política de subsidios y un incremento acelerado en las tarifas del servicio público de suministro de energía eléctrica, debido a las propias leyes del mercado, la segmentación de las fases de generación, transmisión, distribución y suministro, la creación de oligopolios y la utilización de gas natural en las plantas generadoras de electricidad.

> "En cuanto a que las tarifas de electricidad van a bajar, la propaganda del gobierno ya sólo sugiere que al aumentar la cantidad de luz que se va a generar si entra inversión privada, habrá disminución de precios de electricidad. Este argumento ha sido negado por los resultados de la gran mayoría de las privatizaciones ocurridas en distintos países. Las tarifas no bajan para los consumidores domésticos, ni para los pequeños y medianos consumidores industriales, los únicos que sí se benefician son los muy grandes industriales."[11]

> "Las experiencias con las privatizaciones de los servicios públicos en México y en el mundo muestran claramente que el servicio público será más caro. En estas condiciones, es difícil comprender el espíritu de tal iniciativa frente a las cualidades de la CFE reconocidas internacionalmente. Es evidente que el objeto final es el cambio constitucional para ofrecer servicio público, lo que significaría sustraer de la CFE a clientes rentables con el incremento a la

[10] Periódico la Jornada, "Los productores independientes han carecido la electricidad", lunes 28 de marzo de 2005, p. 18.

[11] . "La nueva reforma, algunas lagunas", por Sara Ángeles Cornejo.

estructura de costos y la consecuente elevación de tarifas al resto de los usuarios."[12]

4.4. De la contratación del servicio.

El contrato administrativo de suministro se puede definir como:

"Aquel en que una de las partes es una Administración Pública en ejercicio de función pública, en virtud del cual una de ellas surte a la otra de un determinado bien o producto, en el momento, cantidad o volumen y calidad que ésta última lo requiere, a cambio de una remuneración periódica en dinero, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario."[13]

El interesado en acceder al servicio público de energía eléctrica deberá contar con una instalación eléctrica que cumpla con las normas reglamentarias. Además, el aspirante a usuario deberá celebrar un contrato con el prestador del servicio, y garantizar sus obligaciones mediante un depósito en garantía, cuyo monto se determina en base a la tarifa.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece en su artículo 25 que el Reglamento establecerá los plazos, que obligan al prestador del servicio a contratar, limitando la libertad contractual del organismo prestador del mismo.[14]

El artículo 44 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que el suministro se contratará en una, dos o tres fases, de acuerdo con la disponibilidad del suministrador y con los requerimientos del usuario.

El artículo 45 del mismo ordenamiento señala que los modelos de los contratos para el suministro, se ajustarán a las disposiciones legales aplicables y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte el artículo 46 del reglamento en comento dispone que el usuario garantizará al suministrador las obligaciones derivadas del contrato, con un depósito cuyo importe se fijará en las disposiciones tarifarías respectivas.

---

[12] Bazúa, Luis Felipe; Campos, Leticia; Pale, José Gonzalo; Rodríguez, Victor y Valle, Faustino, "Reestructuración del Sector Eléctrico en México", Ed. M. Ángel Porrúa, México, 2001, p. 37.
[13] Fernandez Ruiz Jorge, Derecho Administrativo, Contratos, 2ª ed, Ed. Porrúa – UNAM, México, 2003, p. 344.
[14] Fernández Ruiz, Jorge, Op. Cit., p. 358.

El artículo 26 de la Ley señala los casos en que habrá de suspenderse el servicio, estableciendo un supuesto en la fracción V que es improcedente, porque no puede haber un consumo de energía eléctrica sin la celebración previa del correspondiente contrato de suministro, en cuyo caso no procede la suspensión, sin la denuncia, ya que se trata de la comisión de un delito, es un uso ilegitimo de la energía eléctrica que se equipara al robo como se verá en el siguiente tema.

El artículo 43 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que:

> "El suministrador es el único facultado para vender energía eléctrica destinada al servicio público, previa celebración del contrato de suministro correspondiente y de acuerdo a las tarifas aprobadas; las disposiciones correspondientes a la facturación, aparatos de medición, contenido del aviso – recibo, períodos de consumo y demás conceptos relacionados con la venta de energía eléctrica, que serán publicados en el manual correspondiente que para el efecto elaborará el suministrador y aprobará la Secretaría. Dicho manual se publicará en el Diario Oficial de la Federación."

La contratación del servicio también está regulada por el Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica destinada al Servicio Público, dentro de la sección primera que se refiere a la contratación en diez disposiciones. Dicho Manual establece en su disposición tercera que los contratos para el suministro deben contener cuando menos lo siguiente:

I. Número de contrato;
II. Nombre y domicilio del suministrador, así como su clave del Registro Federal de Contribuyentes;
III. Nombre, denominación o razón social del usuario, y cuando proceda, su clave de Registro Federal de Contribuyentes;
IV. Domicilio en que será proporcionado el suministro;
V. Uso del suministro;
VI. Características del suministro: tensión, número de fases y frecuencia, así como los márgenes de tolerancia;
VII. Carga contratada y, en su caso, demanda contratada;
VIII. Tarifa aplicable;
IX. Garantías que otorgue el usuario y, en caso de depósito, el importe del mismo;
X. Duración del contrato, en su caso,
XI. Lugar o lugares y fecha límite en que se harán los pagos;
XII. Horario del suministro, cuando no sea de veinticuatro horas;

XIII. Fecha de la celebración del contrato;
XIV. Los casos en que procederá la suspensión del suministro y los requisitos para la reanudación del mismo;
XV. Las responsabilidades del suministrador por interrupción o reducción del suministro;
XVI. Causas de modificación o terminación del contrato;
XVII. Casos en que se aplicará la garantía al adeudo que arroje la liquidación del suministro;
XVIII. Los acuerdos entre el usuario y el suministrador para conectar el suministro, realizar las revisiones y llevar a cabo las lecturas de los consumos;
XIX. Los conceptos a incluir en la facturación del suministro, y
XX. Cualquier elemento adicional que se requiera para precisar los términos y condiciones de los contratos a que se refiera esta sección.

Modelo del contrato de suministro de energía eléctrica del organismo descentralizado: Luz y Fuerza del Centro.[15]

PRIMERA.- Al quedar conectado el servicio, el presente documento constituirá el contrato del suministro del mismo, obligándose las partes a observar o aquí estipulado y lo previsto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, su Reglamento, las Tarifas, y demás disposiciones aplicables.

SEGUNDA.- La tolerancia en la tensión del suministro en el punto de entrega del servicio, salvo casos fortuitos de fuerza mayor, será de 10% en más o en menos, a lo que se estableciere en las disposiciones aplicables.

TERCERA.- La suministradora será responsable de los daños causados en las instalaciones, y aparatos del solicitante, en el caso de que la tensión de suministro exceda la tolerancia señalada, siempre y cuando la causa sea imputable a la suministradora.

CUARTA.- Los pagos del servicio podrán efectuarse en las sucursales o agencias de la suministradora o en los lugares que se indiquen en el aviso recibo. En estos últimos casos cuando no hubiere transcurrido la fecha límite de pago señalado en el aviso recibo.

QUINTA.- El servicio se suministrará las veinticuatro horas del día excepto en aquellos casos en que expresamente especifiquen las tarifas vigentes y sus disposiciones complementarias.

SEXTA.- Firman este documento el solicitante y la suministradora, la que se da por recibida del importe del depósito de garantía consignado en el mismo, sirviendo el duplicado como recibo de depósito para el solicitante. La suministradora, después de registrar los datos de este contrato en el archivo maestro de su sistema mecanizado podrá destruirlo.

SÉPTIMA.- Si conforme a lo previsto en las disposiciones legales aplicables, la suministradora no efectuare la conexión del servicio solicitado en un plazo máximo de 30 días naturales a

[15] Fernández Ruiz, Op. Cit., p. 362.

partir de la fecha de este documento, el solicitante podrá pedir la devolución de su depósito, mediante la entrega del duplicado, quedando éste sin efecto.

El contrato de suministro de energía eléctrica termina según el artículo 34 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica por voluntad del usuario; por cambio de giro o características del mismo que impliquen la aplicación de tarifa diversa; por cambio de propietario del inmueble, industria o comercio, en el caso de que sean usuarios; y por falta de pago del adeudo que motivó la suspensión, dentro de los siguientes quince días naturales a la fecha en que se efectuó dicha suspensión.

4.5. Uso ilegitimo de la energía eléctrica.

Por un lado la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica contempla una serie de multas administrativas para quien incurra en los casos previstos en el propio artículo 40 de este ordenamiento:

I. A quien conecte sin la debida autorización sus líneas particulares, conductoras de energía eléctrica, con las generales de la Comisión Federal de Electricidad o con otra línea particular alimentada por dichas líneas; (multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida).
II. Al usuario que consuma energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de medidas o control de suministro de energía eléctrica; (multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida).
III. A quien consuma energía eléctrica sin haber celebrado contrato respectivo; (multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida).
IV. A quien utilice energía eléctrica en forma o cantidad que no esté autorizada por su contrato de suministro; (multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida).
V. A quien venda, revenda o, por cualquier otro acto jurídico, enajene capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos permitidos expresamente por esta Ley; (multa de cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada KW).
VI. A quien establezca plantas de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente o de pequeña producción o a quien exporte o importe energía eléctrica sin los permisos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley; (multa de

cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada KW).

VII. A quien incurra en cualquiera otra infracción a las disposiciones de esta ley o de su reglamento. (multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal).

Por otra parte el uso ilegítimo de la energía eléctrica es equiparable al delito de robo, esta contemplado dentro del Código Penal Federal y debe sancionarse por acción represiva del Estado.

Hay tres formas que comúnmente se emplean para gozar de la energía eléctrica sin pagar el consumo de ella.[16] Estos procedimientos son:1) Desviación de la corriente para que no pase por el medidor tomándola de los cables vecinos, o del cable propio. 2) Aislamiento del engranaje para que el medidor no marque la corriente que pasa, esto es, interponiendo un cuerpo extraño (los llamados diablitos), que impida al disco moverse, o que lo haga moverse con lentitud. 3) La retrogradación, esto es, hacer que el medidor retroceda hacia su punto de partida u otro cercano.

Actualmente éste tipo de prácticas se sancionan conforme al Código Penal Federal, cuyo artículo 368, fracción II, establece que:

> "Se equipara al robo y se castigará como tal: II. El uso o aprovechamiento de energía eléctrica, magnética, electromagnética, de cualquier fluido o de cualquier medio de transmisión, sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda disponer de los mismos."

El delito de robo conforme al Código Penal Federal esta regulado del artículo 367 al 381 bis, estableciendo diversas sanciones según las características del robo, en mi opinión este delito debería ser sancionado de manera exclusiva, para que no sea tan ambigua la sanción que le debe corresponder.

Caber resaltar que según cifras de la Secretaría de Seguridad Pública, el robo de energía eléctrica se encuentra dentro de los diez delitos más cometidos en la República Mexicana,[17] por lo cual consideramos que es necesario aplicar la ley, ya que tanto para los organismos que suministran la

[16] Criminalía, "Uso ilegitimo de la energía eléctrica", por Ramón Prida, año 1, número 12, septiembre – agosto, México, 1944, p. 232.
[17] http://www.ssp.gob.mx

energía eléctrica como para nuestra Nación, representa grandes perdidas económicas.

Hay que señalar que si se privatiza el servicio público de suministro de energía eléctrica lo único que acarrearía sería que el robo de energía eléctrica se convierta en uno de los principales delitos, ya que primero esta la necesidad del servicio público. Si actualmente existen múltiples colonias marginales que se cuelgan de los cables de transmisión de energía eléctrica; la utilización de los llamados diablitos y la alteración en los medidores son una práctica común, ¿Qué sucedería con el obvio incremento en las tarifas eléctricas ante la privatización?

5. EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN INGLATERRA, ARGENTINA Y EL ESTADO DE CALIFORNIA.

5.1. Inglaterra.

En el actual gobierno mexicano se dan como exitosas las experiencias de otros países que han tomado el camino de la desregulación, entre los que se cita a Argentina, Estados Unidos de América e Inglaterra, por tal motivo se analiza la situación de estos países en el presente trabajo de investigación.

En Inglaterra por primera vez un país intentó reformar la estructura de la generación y suministro de energía eléctrica en el marco de una privatización de su industria eléctrica. Esta reforma fue producto de las políticas económicas neoliberales impulsadas por la administración de Margaret Thatcher, conocida como la Dama de Hierro. El principal motivo de las reformas de la industria eléctrica inglesa, así como para el resto de las políticas privatizadoras emprendidas por el gobierno conservador, fue transferir a accionistas privados los activos propiedad del gobierno.[1]

La reforma se inició en 1990, el marco regulatorio fue hecho ley en marzo de ese año. Las doce empresas distribuidoras y minoristas, conocidas como Consejos de Área (Area Boards) cambiaron su nombre por el de compañías regionales de electricidad (REC). Las compañías Nacional Power y Power Gen surgieron tras la desintegración del Consejo Central para la Generación de Electricidad (CEGB). A partir de allí comenzó el proceso privatizador, encabezado por la venta de las compañías regionales de electricidad (RECS) en diciembre de 1990, seguida por la venta del 40% de la propiedad de los dos mayores generadores, Nacional Power y Power Gen, en marzo de 1991, y la venta de las acciones restantes que se fueron haciendo hasta 1995.

El Estado decidió establecer un marco institucional para tener un mercado competitivo que ofreciera incentivos al sector privado para invertir en la industria eléctrica. La reforma comprendía la división de la generación y la

[1] Revista Polis, "Privatización de la Industria Eléctrica y Modelos de Empresas. Un Balance de la Experiencia Internacional, con Especial Referencia a los casos de Gran Bretaña y México", por Melgoza Valdivia, Javier, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Volumen Uno, UAM – Departamento de Sociología, México, 2001, p. 93.

transmisión y permitía que nuevas empresas generadoras compitieran con tecnologías. El modelo británico implica una estructura desintegrada con libre competencia en la generación de electricidad y venta de fluidos.

Por lo que toca a la generación, se pasa del monopolio de la CEGB hacia la coexistencia paulatina de varias empresas generadoras. La venta al menudeo y la distribución que realizaban doce monopolios regionales la realizan empresas propiedad de las compañías generadoras. La transmisión se mantiene como un monopolio nacional, aunque independiente de las compañías regionales de electricidad.

Los clientes principales de las compañías de generación son las 12 compañías regionales de electricidad cuya principal responsabilidad es la distribución de electricidad en sus áreas correspondientes. La red de transmisión de alta tensión que une las plantas generadoras con los sistemas de distribución locales de las compañías regionales de electricidad opera la Nacional Gris Company, que es subsidiaria propiedad de las compañías regionales de electricidad.

Las empresas generadoras venden energía eléctrica directamente a un número limitado de grandes consumidores industriales y comerciales. La generación de energía eléctrica se desarrolla en un ámbito desregulado con libertad de entrada, aunque la existencia de dos grandes empresas con alta participación el mercado ha llevado a numerosos autores a afirmar que en la práctica hay insuficiente competencia, provocando que no se hayan logrado reducciones significativas en precios. El regulador señaló que se necesita más competencia debido al poder de mercado que tienen las dos grandes compañías generadoras. Esto les permite asignar precios más altos y obtener utilidades más altas. [2]

En cuanto a las tarifas podemos comentar que el precio marginal del sistema más el pago por capacidad constituyen el precio de entrada del pool; mientras que el precio de salida incluye un cargo adicional por servicios auxiliares, como la regulación del voltaje a ciertas horas del día. Finalmente el precio al consumidor añade al precio anterior los costos de las compañías regionales de electricidad, cargos por transmisión, el costo de distribución y el

[2] Novedades Regulatorias, Volumen 3, “El Sector Eléctrico de Gran Bretaña”, por Sebastián Auguste y Santiago Urbiztondo, Centro de Estudios Regulatorios FIEL, Buenos Aires, Argentina, 1999.

cargo del 11% sobre el combustible fósil para subsidiar la energía nuclear y a los consumidores de energía de fuentes renovables.[3]

En una conferencia en Helsinki, el 16 de febrero de 1999, Steve Thomas, investigador en materia energética de la Universidad de Sussex, Inglaterra, opinó que los principales efectos sobre los precios no tienen que ver con la introducción de la competencia, sino con los costos del gas y del carbón; consultores en todo el mundo han sido muy activos vendiendo dicho modelo a los países en desarrollo, lo cual es un negocio ruin. No se explican los factores que están detrás de esa reducción de precios. Cuando se anunció la privatización de la electricidad en Gran Bretaña, en 1987, el gobierno obligó a la industria eléctrica a subir sus precios en 7 por ciento en términos reales. Cualquier evaluación sobre el impacto de la privatización debería remontarse a 1987, no a 1990.[4]

Cuadro 1. Estructura antes de la privatización.[5]

	Objetivos	Antes de 1990
Generación	Varios Competidores	CEGB
Venta minorista	Varios Competidores	12 monopolios regionales (Area Boards) que aceptan precios pasivamente
Distribución	Monopolios regionales independientes	12 monopolios regionales

Cuadro 2. Estructura después de la privatización[6]

	Objetivos	Para 1990
Generación	Varios competidores	Dos compañías dominantes
Venta minorista	Varios competidores	12 REC (exigencia de contabilidad separada

[3] Idem.
[4] Bazúa, Luis Felipe, Op. Cit., p. 30.
[5] Melgoza, Javier, Op. Cit., p. 95.
[6] Idem., p. 96.

		para menudeo)
Distribución	Monopolios regionales independientes	12 monopolios regionales
Transmisión	Monopolio nacional independiente	Monopolio nacional (perteneciente a las REC, no subordinado)

Cuadro 3. Estructura Actual[7]

	Objetivos	1999
Generación	Varios competidores	Cinco generadoras principales, prevalece temor al dominio del mercado de la planta que establece precios
Venta minorista	Varios competidores	12 REC dominan todavía (las generadoras compran el negocio minorista)
distribución	Monopolios regionales independientes	12 REC (Intentos de regular para obligar a la completa separación de venta minorista y distribución)
Transmisión	Monopolio nacional independiente	Monopolio nacional independiente

> "Un fracaso reciente es el de Inglaterra, que hace unos años privatizó su sector eléctrico, después de cinco años la empresa privada "British Energy" se declaró en quiebra para que ahora el estado inglés intente rescatarla nuevamente para volver a venderla."[8]

> "En suma, las evidencias de la experiencia inglesa permiten pensar que la integración y la venta de electricidad pueden ser indeseables

[7] Ibidem.
[8] http:pri.senado.gob.mx

> desde el punto de vista de la competencia, pero un sistema desintegrado, con la suficiente cantidad de actores como para asegurar un mercado competitivo, también entraña suficientes riesgos como para ser sustentable."[9]
>
> "Al margen de lo que se puede decir, ahora se comprende que la principal motivación que alentó la privatización de esta industria fue de tipo político: la oportunidad para los inversionistas de adquirir acciones de las instalaciones eléctricas a muy bajo precio, la generación de ingresos para la Tesorería y la ruptura del poder sindical al interior de la industria eléctrica, pero fundamentalmente de los mineros del carbón."[10]
>
> "Las propuestas de reforma de la industria eléctrica mexicana están claramente basadas en la estructura y los mecanismos adoptados en Gran Bretaña en 1990. La industria británica no se guía ya por el modelo británico. En particular el mercado mayorista, donde se supone que se compraría y vendería la electricidad y que estaba destinado a ser el eje del sistema británico, ha fracasado, y está siendo reemplazado. A pesar de ello, México está planeando adoptar un mercado mayorista casi idéntico al fallido Power pool inglés."[11]

Lo que se demostró en Inglaterra con la privatización fue que este modelo no es sustentable ni representó cambios positivos en la prestación de este servicio público.

5.2. Argentina.

Los principales problemas en este país eran la falta de inversión en el sector eléctrico, el alto índice de crecimiento de la demanda de fluidos y las frecuentes interrupciones del servicio. Entre 1988 y 1989 se generó una crisis energética, lo que ocasionó un programa de cortes rotativos.

En 1989 con la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado se plantearon las bases para la privatización. En 1991 se reestructuró el sector eléctrico definiendo los niveles del mercado eléctrico (mayorista y

---

[9] Melgoza, Javier, Op. Cit., p. 97.
[10] Bazúa, Luis Felipe; Campos, Leticia; Pale, José Gonzalo; Rodríguez, Victor y Valle, Faustino, "Reestructuración del Sector Eléctrico en México", Ed. M. Ángel Porrúa, México, 2001, p. 29.
[11] Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, "Comentarios a la Propuesta de Reforma Estructural de la Industria Eléctrica Mexicana" por Steve Thomas, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Vol. 30, núm. 118, México, julio – septiembre, 1999, p. 34.

usuarios finales) y se planteó la segmentación vertical (generación, transmisión y distribución). Tres empresas públicas se dividieron en 21 compañías generadoras, una concesionaria para la red eléctrica, cinco compañías para la transmisión y tres para la distribución en la región de Buenos Aires. Además comenzó el funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). El gobierno empezó su reforma en 1992 con la privatización de la distribución, cuyo punto de partida fue la venta de Segba, S. A.

En 1992 se creó un regulador federal independiente ENRE (Ente Nacional Regulador de Energía), cuya principal tarea es la de tratar los problemas que resultan de la aplicación de la regulación. En coordinación con los reguladores locales, se establecen las reglas de la transmisión, distribución y tarifas. Los lineamientos generales dentro de los cuales se desenvuelve el sector eléctrico se contemplaron en la Ley de Energía Eléctrica. Se creó también una nueva entidad, CAMMESA, para que actuara como operador del sistema y el mercado, es el organismo encargado del despacho del sistema.

Hay acceso abierto a las redes de transmisión y distribución para favorecer la competencia en la industria. Se promovió la creación de un mercado eléctrico de libre competencia con base en licitaciones y a través de los agentes reconocidos del MEM, que son aquellos que cumpliendo determinados requisitos, se encuentran conectados al sistema y están facultados para comprar y vender en el mercado.

En 1993 comenzó el proceso de privatización del resto del sector eléctrico provincial y nacional. En general, las empresas nacionales fueron privatizadas al principio del período y las provincias comenzaron a dar en concesión la actividad de distribución y vender las plantas de generación de energía eléctrica a partir de 1995.

El siguiente cuadro muestra la situación de la reforma eléctrica y la segmentación vertical del sector eléctrico.[12]

REGULACIÓN	GENERACIÓN	TRANSMISIÓN	DISTRIBUCIÓN
Período	Sin aplicación.	Se concesionaron por 95 años, pero cada período gerencial es de 10 años, excepto para el primero que es de 15	

[12] Loza, Andrés M., “Impacto de las Reformas del Sector Eléctrico en Argentina”, http://www.iij.arg.com

		años.	
Obligaciones y límites	Entrada y salida sin restricciones. Obligación de satisfacer determinados estándares técnicos y de seguridad.	Operar y mantener la red existente. No tiene obligación de expandirla, y cualquier otro agente puede ampliar el sistema. Permitir el acceso indiscriminado de cualquier agente al mercado. Mantener determinados estándares de calidad. No puede comprar ni vender energía eléctrica.	Abastecer toda la demanda dentro del área de la concesión. Permitir que terceras partes usen la red a cambio de un peaje regulado. Alcanzar determinados estándares de calidad.
Principios tarifarios	Precios spot de acuerdo al costo marginal más el cargo por costos fijos (mantenimiento de la capacidad instalada).	La tarifa se diseña de manera que genere unos ingresos que cubran razonablemente los costos operativos, impuestos, depreciaciones y una tasa de retornos de empresas que enfrenten riesgos similares. La tarifa debe garantizar el mínimo precio al consumidor mientras asegure la sustentabilidad de la oferta. Sanciones para proteger a los consumidores de bajas injustificadas en la calidad del servicio.	

Los precios varían de región en región y reflejan los costos de transmisión y la congestión de la red eléctrica. El acceso es limitado para los grandes usuarios, quienes pueden comprar a las compañías generadoras o directamente al MEM.

> "Si bien en Argentina se reconoce que las tarifas descendieron, sus valores están aún muy por arriba de México. Para dar una idea de lo que se afirma, baste decir que para 1999 el precio de la energía gresidencial fluctuaba entre dos y tres veces más de lo que costaba en nuestro país, dependiendo de la compañía concesionaria de distribución."[13]

El éxito aparente queda en entredicho, pues lo que se comprueba es que los inversionistas se preocuparon más por las ganancias rápidas que por garantizar el suministro.

> "El disturbio eléctrico de la compañía EDESUR de Buenos Aires ejemplifica esta realidad, al dejar sin energía a una parte considerable de la población de esa ciudad (entre 200,000 y 500,000 usuarios) durante más de dos semanas (situación inimaginable para nosotros), lo que demostró también el problema de la desintegración horizontal de las empresas distribuidoras, reflejado en su falta de capacidad para interconectarse con la compañía vecina en caso de una falla. La indemnización que dicha empresa tuvo que pagar como penalización resultó muy inferior a los daños ocasionados durante el tiempo que se dejó a la población sin servicio eléctrico."[14]

El lunes 15 de febrero de 1999 se inició un incendio en la subestación eléctrica de Azopardo, de la empresa privada de distribución eléctrica Edesur, lo que ocasionó la interrupción del servicio eléctrico en diez barrios céntricos de Buenos Aires, afectando a más de medio millón de habitantes. Dejaron de funcionar 240 semáforos, y se interrumpió la línea A del metro, lo que afectó a 40,000 usuarios. Al día siguiente el gobierno autorizó un incremento del 4% a las tarifas eléctricas y el Ente Nacional Regulador dispuso que los usuarios afectados por el corte recibieran una indemnización. El servicio eléctrico se restableció después de 11 días de apagón, fue el apagón más largo de la historia argentina y uno de los más prolongados del mundo, sólo superado por

[13] Bazúa, Luis Felipe, Op. Cit., p. 30.
[14] Bazúa, Luis Felipe, Op. Cit., p. 31.

un corte de energía de dos semanas en Nueva Zelanda, en 1998, después de la privatización de la empresa eléctrica.[15]

Edesur responsabilizó de la falla a la empresa Pirelli, proveedora de los cables de la instalación subterránea. Un informe de la Auditoria General de la Nación indica que el ENRE no sancionó a Edenor y Edesur por fallas técnicas anteriores. El ENRE anunció su decisión de sancionar a Edesur con una multa de 60 millones de dólares. El ENRE aseguró que la multa a Edesur llegó a los 100 millones de dólares; sin embargo se negó a pagarla, argumentando que esas cifras no tienen un sustento jurídico, ni contractual. En un informe preliminar del ENRE, pone en evidencia serias fallas de construcción en el cableado subterráneo; ya que no se respetaron las normas de instalación, ni los procedimientos de prueba, ni se tomaron las previsiones necesarias para el caso de incendio y además la distribuidora no contaba con planes alternativos que pudieran utilizarse en caso de falla. El ENRE aceptó que Edesur no tenía ingeniería, carecía de capacidad, era negligente, pero tenía buenos abogados.[16]

> "Edesur ha salido en busca de una minimización de las multas y de las indemnizaciones que le corresponden. ¿se olvida de que no es una empresa privada cualquiera, cuya meta sea sólo la rentabilidad, sino una empresa privada a cargo de un servicio público, quizás el más importante de todos, el que ejerce en condiciones monopólicas? ¿Entiende Edesur el espíritu del capitalismo?. Lo único cierto es, hasta ahora, la sensación de desamparo de los usuarios. De un lado, se encuentran ante una empresa que procura reducir al mínimo sus compensaciones. Del otro, frente a un regulador y un gobierno que han pasado del descontrol al desborde sin solución de continuidad. Tampoco creen en la celeridad de las soluciones jurídicas, lo cual es lógico a la vista de los antecedentes formidables que entre nosotros exhibe la impunidad."[17]

> "Los usuarios son otra vez el actor más débil de la relación. Lo anterior indica el paso de un servicio público local, caracterizado por el peso de las empresas privadas. Las transformaciones

[15] Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, "El Gran Apagón de un Sector de la Ciudad de Buenos Aires", por Caldera M., Enrique, Núm. 117, Vól. 30, abril – junio, México, 1999, p. 195.
[16] Idem.
[17] Periódico la Nación, del 28 de febrero de 1999, en Caldera M., Enrique, Op. Cit., p. 198.

contribuyeron en consolidar un sistema de concentración de poder en los nuevos encargados de los servicios."[18]

"La percepción respecto a la calidad de la reforma de Argentia se alteró cuando estalló el gran apagón de Buenos Aires, en febrero de 1999, cuando unos 700 mil usuarios estuvieron sin electricidad durante 11 días. La crisis demostró que el Ente Regulador de Energía (ENRE) no tenía capacidad para anticiparse a los eventuales problemas de abastecimiento. Inclusive, en este caso, había advertido de posibles dificultades debido a una insuficiente expansión de las redes de transmisión y sobre las continuas fallas técnicas y de gestión dentro del sistema. Además hay quienes consideran que la compleja y voluminosa reglamentación había dificultado, más bien, la capacidad de respuesta del ENRE en situaciones de emergencia. La crisis de Buenos Aires dejó como lecciones la necesidad de fortalecer la independencia y atribuciones del ente regulador; de contar con eficientes planes de emergencia; la urgencia de perfeccionar los mecanismos de fiscalización y control a los operadores del sistema y de perfeccionar la legislación sobre los derechos de los usuarios."[19]

Lo que el acontecimiento del gran apagón en Buenos Aires, Argentina, demostró fue que la privatización de los servicios públicos, y de un servicio público fundamental para una Nación, no es algo que deba tomarse a la ligera, pues la modernidad no llega simplemente con la privatización. Sin duda el ejemplo más desastroso de los países que han seguido el camino de las privatizaciones es Argentina.

5.3. Estados Unidos de América. El Estado de California y el caso Enron.

Estados Unidos de América es el principal consumidor de energía eléctrica en el planeta. La estructura previa al proceso desregulador se caracterizaba por monopolios privados integrados verticalmente con franquicias. Tradicionalmente el suministro de energía eléctrica estaba encomendado a empresas privadas, denominadas "public utilitys", que tenían una concesión para suministrar energía eléctrica en un territorio determinado. Las empresas eléctricas están controladas en cada estado por una comisión,

[18] Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, "Relaciones de poder y modelos de gestión : la energía eléctrica en Buenos Aires", por Pirez, Pedro, núm. 157, vol. 40, abril junio, Argentina, 2000, p. 98

[19] Sánchez, Albavera, Fernando, "Reestructuración de los mercados energéticos y nuevos desafíos regulatorios en América Latina, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, Octubre, 2002.

"Public Utilities Comission", que fija las tárifas eléctricas de cada empresa con base en sus inversiones y sus costos y en el nivel federal están controladas por la "Federal Energy Regulatory Comission".[20]

California es el primero de los estados norteamericanos en ofrecer en gran escala el derecho de elección de proveedor e instaurar competencia en el sector de generación. Según la propia California Public Utilities Comission, los altos costos de la electricidad fueron el motivo por el cual se desreguló la comercialización. A principios de la década de los noventa, los precios de la electricidad en California eran un 50% más altos que el promedio del país.[21]

Los primeros indicios de desregulación comenzaron en 1992 cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó una nueva ley sobre energía. Después, la Public Utilities Comission emitió una decisión en diciembre de 1995 con el fin de reestructurar la industria eléctrica en ese estado para introducir la libre competencia El 23 de septiembre de 1996 el gobernador Pete Wilson firmó la ley de reforma de la industria eléctrica en California, que ampliaba la competencia más allá de lo establecido en la ley federal, al establecer que no sólo los grandes consumidores de energía eléctrica podían elegir a su suministrador, sino también los pequeños consumidores (la reforma no entrañaba la privatización porque la mayor parte del sector ya era privado). [22]

> "El Estado que fue el modelo de la nación para la desregulación de la industria eléctrica en 1996, prometiendo mucha energía y barata, apenas pudo evitar interrupciones extensas que nunca antes habían ocurrido en California y sólo raras veces en otras entidades del país."[23]

El gran apagón ocurrido el 14 de agosto de 2003, en el noreste de Estados Unidos de América significó un gigantesco corte de energía que dejó sin electricidad a un área superior a los 200 mil kilómetros cuadrados, causando caos en el tráfico, dejando a numerosas personas atrapadas en

---

[20] Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, "El fracaso de la desregulación eléctrica en California", por Viqueira Landa, Jacinto, núm. 124, vol. 32, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, p. 207.
[21] Finanzas y Desarrollo, "Enseñanzas de la crisis de energía de California", por Besant Jones, John y Tenenbaum Bernard, FMI, Vol. 38, Núm. 3, septiembre, Washington, D:C., 2001, p. 24.
[22] Viqueira Landa, Jacinto, Op. Cit., p. 208.
[23] Bazúa, Luis Felipe, Op. Cit., p. 94.

subterráneos o elevadores y obligando al cierre de aeropuertos y plantas nucleares.[24]

Los habitantes de San Diego fueron los primeros clientes de la industria eléctrica desregulada que enfrentaron los elevados precios del verano en el año 2000 sin una protección del Estado.

> "Los californianos enfrentaron desabasto en el servicio eléctrico y tarifas exorbitantes, especialmente en San Diego, donde las facturas residenciales se triplicaron en un año, lo que golpeó la percepción pública de los mercados eléctricos abiertos y competitivos. La situación recibió tanta atención que un representante californiano en el Congreso solicitó y recibió autorización para audiencias en San Diego, con el fin de explorar lo que falló en el estado pionero de la desregulación."[25]

> "El alto nivel de precios no fue el único problema. California también sufrió una gran escasez en el abastecimiento de electricidad. Cuando los proveedores se rehusaron a abastecer de energía eléctrica a los compradores californianos por temor a no poder cobrar, el gobierno y los tribunales federales ordenaron a las empresas generadoras que proporcionaran el servicio. Los gobiernos federal y estatal intentaron varias soluciones rápidas para contener la crisis. Se han introducido más de 100 proyectos de ley y resoluciones en California."[26]

Estados Unidos de América ha fracasado en esta materia, pues desde las reformas a la ley en 1992 para desregular el servicio público de energía eléctrica, se le ha vendido electricidad al Estado de California. Este Estado depende ampliamente de la ayuda de sus estados vecinos para poder hacer frente a la demanda de energía, ya que las empresas eléctricas no se interesaron por más de una década en construir la suficiente cantidad de plantas generadoras para hacer frente a la demanda; aunque dicho estado ha encontrado serias dificultades para poder importar energía eléctrica.

> "Si bien la principal causa del alboroto energético en California es la severa falta de generación (en el verano del 2000 el estado tenía que importar más del 20 por ciento de su energía lo que corresponde a la generación de aproximadamente 20 plantas generadoras de tamaño mediano), el problema va más allá del desequilibrio entre demanda y suministro. Muchos dicen que la capacidad de los llamados mercantes de energía de acomodar el mercado a su

[24] http://www.pri.senado.gob.mx
[25] Bazúa, Luis Felipe, Op. Cit., p. 107.
[26] Besant Jones, John, Op. Cit., p. 25.

ventaja, aplicando lo que parecen ser estrategias legales, demuestra las serias fallas en el mercado desregulado del estado."[27]

La explicación que se ha tratado de dar a éste pésimo funcionamiento del mercado eléctrico en este Estado es que no se previó el crecimiento de la demanda de electricidad y que el suministro de energía eléctrica procedente de las plantas hidroeléctricas disminuyó a causa de las sequías; sin embargo hay también evidencia de que las empresas generadoras independientes manipularon las ofertas de energía para hacer subir los precios, lo que les permitió obtener grandes ganancias.[28]

Del fracaso de la reforma del sector eléctrico de California pueden extraerse varias enseñanzas:[29]

1) La inconveniencia de romper la integración vertical de las empresas eléctricas. Uno de los mayores errores de esa reforma fue obligar a las tres principales empresas eléctricas a vender sus plantas generadores y perder así el control de la producción de electricidad.
2) La inconveniencia de la llamada desregulación, que elimina la obligación y responsabilidad del servicio eléctrico por parte de la empresa eléctrica concesionada y lo deja al arbitrio del mercado. En todos los países que lo han implementado el mercado eléctrico ha mostrado ser muy inestable.
3) La ineficacia del mercado eléctrico que da lugar a la manipulación de las ofertas, causando la elevación de los precios. Uno de los problemas que agravó la crisis de California fue que el porcentaje de energía eléctrica que se negoció en el mercado fue muy alto.

"Pese a que las políticas del libre mercado ya demostraron no ser la solución, como lo confirmó la desregulación que se llevó a cabo en la década pasada en California y que permitió crear una escasez ficticia por parte de las compañías eléctricas privadas para aumentar las tarifas de energía, en detrimento de los consumidores, en México las autoridades continúan insistiendo en la apertura al capital en este sector estratégico de la economía."[30]

---

[27] Bazúa, Luis Felipe, Op. Cit., p. 114.
[28] Viqueira Landa, Jacinto, Op. Cit., p. 210.
[29] Idem., pp. 211 y 212.
[30] La Jornada, domingo 10 de abril de 2005.

La historia no para ahí, además hay que señalar que en los Estados Unidos de América una de las principales empresas privadas, Enron, se fue a la quiebra en una forma escandalosa. El 2 de diciembre de 2001 se declaró en bancarrota Enron, séptima compañía energética por volumen de ventas en Estados Unidos, atrapado en una maraña de fraudes y engaños, sin que los organismos de regulación y verificación hayan actuado.

> "Esta es la quiebra más importante en la historia de Estados Unidos y probablemente, del mundo".[31]

La compañía Enron creó novecientas sociedades en paraísos fiscales para cubrir pérdidas y ocultar beneficios de la compañía. El director financiero, Andrew Fastow se benefició en su propio provecho de no menos de treinta millones de dólares. El presidente de la compañía, Kenneth Lay, fomentó una cultura de la corrupción. Los responsables falsearon durante años los balances y cuentas de la compañía para engañar a los inversionistas, al público y los medios de comunicación. En el 2001, Enron obtuvo beneficios en más de mil millones de dólares. Baxter, vicepresidente de la compañía, quien había ganado casi 28 millones de dólares vendiendo acciones de Enron mediante información privilegiada, se suicidó. [32] La causa inmediata de la bancarrota fue su falta de capacidad para afrontar el pago de las deudas que había contraído, mismas que se habían ocultado durante al menos cinco años.[33]

Sin embargo, la actitud del gobierno fue hacerse de la vista gorda. Las cuentas de Enron fueron auditadas por Arthur Andersen, durante los dieciséis años de existencia de la compañía y a lo largo de este periodo no se detectaron las falsedades financieras de dicha compañía. Cabe señalar que tampoco se dieron cuenta de las irregularidades los reguladores ni los supervisores de los mercados.[34]

> "El caso Enron nos muestra como la liberalización excesiva de los mercados tiene efectos perversos. En el fondo, el caso Enron suscita otra reflexión obvia pero no por ello menos importante: no hay mercado sin derecho; el derecho es una técnica social basada en la amenaza de la sanción que crea el mercado tanto como lo regula

---

[31] Política Exterior, "Enron, liberalización, nueva economía.", por Betancor, Andrés, Vól. XVI, Núm. 86, marzo – abril, Madrid, España, 2002, p. 60.
[32] Política Exterior, "Enron: una brecha abierta en el sistema", por Valcárcel, Darío, Vól. XVI, Núm. 86, marzo – abril, Madrid, España, 2002, p. 46.
[33] Betancor, Andrés, Op. Cit., p. 61.
[34] Idem.

para evitar situaciones como las descritas, que suponen un grave perjuicio al interés general y al interés de los sujetos del mercado."[35]

[35] Idem, p. 70.

CONCLUSIONES

1ª.- Hablar de la energía eléctrica no es lo mismo que hacerlo del suministro de la energía eléctrica; por lo que en mi opinión se comete un error al denominar a la ley que regula el servicio público, "Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica", debiendo nombrarse "Ley del Servicio Público de Suministro de Energía Eléctrica", ya que el servicio público no lo es la energía eléctrica, sino el suministro de la energía eléctrica.

2ª.- Concretamente el servicio público, que es el suministro de energía eléctrica, se puede definir como "la actividad técnica encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de energía eléctrica para fines domésticos, agropecuarios, industriales, comerciales o de servicios, mediante la generación, compra, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de dicho fluido; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por el poder público, con sujeción a un mutable régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona."[1]

3ª.- El servicio público de suministro de energía eléctrica es un servicio público propio o propiamente dicho, porque es un servicio público reconocido por ley, y que es prestado por el Estado, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, el cual cumple con los caracteres y elementos indispensables que señala la doctrina. En cuanto a otra clasificación es un servicio uti singuli, indispensable, de gestión directa, voluntario, obligatorio para el Estado, constante, oneroso, sujeto a un régimen exorbitante del derecho privado y que se presta a través de un monopolio estatal.

4ª.- El Estado presta el servicio público de suministro de energía eléctrica a través de dos organismos la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro. La Comisión Federal de Electricidad tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica en todo el territorio nacional, salvo en el Distrito Federal y parte de los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla, áreas atendidas por Luz y Fuerza del Centro. Es necesario reestructurar estos dos organismos, pero dentro del poder público.

---

[1] Fernández, Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Servicios Públicos, Ed. Porrúa – UNAM, México D. F., 1995, p. 333 y 334.

5ª.- En México el servicio público de energía eléctrica constituye un monopolio estatal y al mismo tiempo un monopsonio porque el único vendedor de electricidad a los consumidores es el Estado, quien es al mismo tiempo el único comprador de este fluido a los particulares que generan energía eléctrica. Aunque últimamente se ha permitido que algunos municipios compren energía eléctrica directamente a los generadores privados, lo que viola la propia ley.

6ª.- La necesidad que atiende el servicio público de suministro de energía eléctrica es vital para el desarrollo económico del país y por eso el Estado Mexicano lo considera como un área estratégica (artículo 25 y 28 constitucionales), constituyendo una actividad fundamental del Estado para proteger el interés general, actividad que no debe ser descuidada.

7ª.- La generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica, como prestaciones del servicio público, eran actividades de competencia exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Luz y Fuerza del Centro (LFC), hasta que se permitió con las reformas de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la inversión privada en la fase de generación de energía eléctrica. Sin embargo la constitucionalidad de la participación privada ha sido puesta en duda.

8ª.- En mi opinión todas las fases de la industria eléctrica están destinadas a satisfacer necesidades colectivas, constituyen los medios para poder suministrar, razón por lo cual deberían ser consideradas como actividades del servicio público, ya que constituyen un área estratégica. El artículo 27 de nuestra Constitución es muy claro pues establece que estas actividades son competencia exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro, lo que representa una facultad y al mismo tiempo obligación del Estado Mexicano. A su vez el artículo 28 de nuestra Carta Magna señala como área estratégica a la electricidad en su conjunto.

9ª.- Se ha permitido que empresas privadas generen energía eléctrica a través de permisos, para luego vender los remanentes a la Comisión Federal de Electricidad, quien a su vez la suministra a los usuarios; donde finalmente el objeto es la prestación del servicio público, práctica totalmente inconstitucional. Además se ha permitido absolutamente en contra de la ley, que algunos municipios y empresas ya no le compren fluidos eléctricos a la CFE sino a empresas privadas que son las generadoras de energía eléctrica.

10ª.- En el sector eléctrico mexicano no se ha vendido ninguno de sus activos (instalaciones, bienes muebles o inmuebles), sin embargo, hay otros modos de privatización, por ejemplo los múltiples permisos que se han otorgado a las empresas privadas para generar electricidad y cuyos excedentes los venden al propio Estado; esto constituye una privatización disfrazada. No se privatizará la CFE ni LFC, pues no representan ningún interés para los capitales privados, lo que están privatizando es la generación de energía eléctrica destinada al servicio y lo que pueden llegar a privatizar es parte de su suministro, pues es más fácil y atractivo para el capital privado.

11ª.- La discusión sobre el proyecto de reforma del sector eléctrico promovido por el Ejecutivo Federal desde el presidente Zedillo hasta Fox se ha centrado en la cuestión de abrir el mercado al sector privado. Por un lado, el Ejecutivo busca crear un mercado de electricidad entre las empresas privadas que intervengan en las diversas fases, rompiendo con el monopolio del Estado y permitiendo la segmentación de la industria eléctrica. El Ejecutivo también busca regularizar la participación en el sector eléctrico de las empresas privadas, las cuales operan gracias a un cambio a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1992) y su Reglamento (1993) pero que no han podido operar ampliamente.

Lo anterior constituye una reforma prioritaria para el presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa, pues la privatización de la energía eléctrica es de suma importancia para los impulsores del neoliberalismo; así el gobierno mexicano va de la mano con el gran capital. Calderón sigue empeñado en entregar el sector eléctrico nacional a los capitalistas extranjeros; dado que en la propuesta de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales que presentó el presidente Vicente Fox se pretende eliminar la exclusividad de la nación para generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público y además que se deje de considerarla como área estratégica.

12ª.- Se han cumplido 46 años de la nacionalización de la industria eléctrica que concretó el Presidente Adolfo López Mateos. No debemos olvidar que la nacionalización de la industria eléctrica se realizó con la compra de las empresas que tenían a su cargo el suministro de la energía eléctrica, ya que las empresas privadas no respondieron a las expectativas de crecimiento del

país, pues no invertían si no era negocio, ya que para el sector privado lo que importa es la ganancia y no el interés general.

13ª.- En primer lugar hay que señalar que, de reformarse el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, eliminando la exclusividad de la nación sobre la energía eléctrica, y al reformar el artículo 28 constitucional para dejar de considerarla como área estratégica, se permitiría que los capitalistas sobretodo extranjeros se apoderen de este sector que es fundamental para el desarrollo del país y su crecimiento económico.

14ª.- Hay que hacer hincapié que el uso ilegítimo de la energía eléctrica se encuentra dentro de los diez delitos con mayor frecuencia cometidos en toda la República, delito que se equipara al robo, pero que no se aplica ante la multitud de autores del delito. No se ha seguido una política de denuncia, ni de aplicación de la ley, en gran parte debido a la situación económica de la población del país. Con la privatización de la energía eléctrica, y el consecuente aumento en las tarifas, serán más los que utilizarán prácticas ilegales para adquirir un servicio público indispensable.

15ª.- La privatización del servicio público de energía eléctrica beneficiaría solo a los empresarios trasnacionales y no al interés general, como lo demuestran las consecuencias de las reformas de la privatización de la electricidad, no sólo en Argentina, Inglaterra, y Estados Unidos, sino las consecuencias en nuestro propio país, como lo son los aumentos en las tarifas eléctricas desde la apertura al capital privado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arriola Valdés, Eduardo, “Recursos Energéticos Primarios y Tecnologías de Generación de Electricidad” en “El Sector Eléctrico de México”, Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
2. Bazúa, Luis Felipe; Campos, Leticia; Pale José Gonzálo; Rodríguez, Victor y Valle Faustino, "Reestructuración del sector eléctrico en México", Ed. Porrúa, México, 2001.
3. Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo III, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina.
4. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, “Contratos”, 2ª ed, Ed. Porrúa – UNAM, México, 2003.
5. Fernández, Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, “Servicios Públicos”, Ed. Porrúa – UNAM, México D. F., 1995.
6. Huerta Moreno, María Guadalupe, “Reforma del Estado y Modernización Económica”, INAP, México, 2001.
7. Kelly Novoa, Guillermo, “Marco Legal y Regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica en México” en “El Sector Eléctrico de México”, Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
8. Martínez Morales, Rafael, “Derecho Administrativo”, 2º Curso, Ed. Harla, México, 1991.
9. Rodríguez y Rodríguez, Guillermo, “Evolución de la Industria Eléctrica en México” en “El Sector Eléctrico de México”, Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
10. Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Segundo curso, 17ª ed., corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Ed. Porrúa, México, 1996.
11. Suárez Guevara, Sergio, “La industria eléctrica mexicana bajo un triángulo de apertura”, en “La apertura externa en el sector eléctrico mexicano”, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1997.
12. Valles, Arnaldo de, “I Servizi Pubblici”, en “Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano”, Vol. 6º, Milano, Italia, 1930.
13. Villanueva Landeros, Enrique, “Producción de Energía Eléctrica” en “El Sector Eléctrico de México”, Ed. Comisión Federal de Electricidad – Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HEMEROGRAFÍA

1. Boletín de la Universidad Autónoma de México, “Inconstitucionales, los permisos para generar electricidad”, por González Márquez, Juan José, número 136, junio 14, México, 2004.

2. Criminalía, “Uso ilegitimo de la energía eléctrica”, por Ramón Prida, año 1, número 12, septiembre – agosto, México, 1944.
3. Debate Legislativo, Revista para el debate y la polémica legislativa, “Iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos para nacionalizar la Industria Eléctrica” número 8, marzo, México, 1999.
4. Desarrollo Económico, “Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en Buenos Aires”, por Pedro Pirez, Revista de Ciencias Sociales, núm. 157, vol. 40, abril junio, Argentina, 2000.
5. El Cotidiano, número 117, “El mercado eléctrico de Vicente Fox”, por Víctor Rodríguez Padilla, UAM Atzcapotzalco, México, 2003.
6. Finanzas y Desarrollo, “Enseñanzas de la crisis de energía de California”, por Besant Jones, John y Tenenbaum Bernard, FMI, Vol. 38, Núm. 3, septiembre, Washington, D:C., 2001.
7. Momento Económico, núm. 90, “Retos del sector eléctrico mexicano” por Sheinbaum, Claudia, J. Islas y L. Rodríguez, México, D. F., 1997.
8. Novedades Regulatorias, Volumen 3, “El Sector Eléctrico de Gran Bretaña”, por Sebastián Auguste y Santiago Urbiztondo, Centro de Estudios Regulatorios FIEL, Buenos Aires, Argentina, 1999.
9. Novedades Regulatorias, Volumen 3, “El sector eléctrico de EEUU: la experiencia reciente de California”, por Sebastián Auguste y Santiago Urbiztondo, Centro de Estudios Regulatorios FIEL, Buenos Aires, Argentina, 1999.
10. Política Exterior, “Enron, liberalización, nueva economía.”, por Betancor, Andrés, Vól. XVI, Núm. 86, marzo – abril, Madrid, España, 2002.
11. Política Exterior, “Enron: una brecha abierta en el sistema”, por Valcárcel, Darío, Vól. XVI, Núm. 86, marzo – abril, Madrid, España, 2002.
12. Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, “Comentarios a la Propuesta de Reforma Estructural de la Industria Eléctrica Mexicana” por Steve Thomas, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Vol. 30, núm. 118, México, julio – septiembre, 1999.
13. Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, “El fracaso de la desregulación eléctrica en California”, por Viqueira Landa, Jacinto, núm. 124, vol. 32, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001.
14. Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, “El Gran Apagón de un Sector de la Ciudad de Buenos Aires”, por Caldera M., Enrique, Núm. 117, Vól. 30, abril – junio, México, 1999.
15. Revista el Foro, “Inconstitucionalidad del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por Enrique Calvo Nicolau, Ed Barra Mexicana, Colegio de Abogados, México, 2003.
16. Revista Mexicana de Derecho Público, “El significado contemporáneo del concepto de áreas estratégicas en las industrias del petróleo y la electricidad”, por Andrade Martínez, Virgilio, Departamento de Derecho, Ed. ITAM, México, 4 de octubre de 2002.
17. Revista Polis, “Privatización de la Industria Eléctrica y Modelos de Empresas. Un Balance de la Experiencia Internacional, con Especial

Referencia a los casos de Gran Bretaña y México", por Melgoza Valdivia, Javier, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Volumen Uno, UAM – Departamento de Sociología, México, 2001.
18. Revista Quórum, "Razones y fundamentos para la permanencia del control estatal en el sector eléctrico mexicano" por Joaquín Antonio Hernández Correa, año VIII número 67, Julio- Agosto, Editado por Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, México 1999.

0TROS

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª ed., Tomo I, Real Academia Española, España, 2001.
2. Diccionario Enciclopédico SALVAT, Volumen 10, Salvat Editores, Barcelona España, 1985.
3. Diccionario Enciclopédico ENCARTA, Microsoft, 2004.
4. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A -C, "áreas estratégicas", y Tomo I – O "monopolio", por Marcos Kaplan, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998.
5. http://www.la jornada.unam.mx, Periódicos "la Jornada": 21 de mayo de 2002; 20 de agosto de 2004; 11 de marzo de 2005; 28 de marzo de 2005, 10 de abril de 2005; 8 de agosto de 2006; 24 de agosto de 2006.
6. http://www.eluniversal.com.mx, Periódico "El Universal", 1º de junio de 2000; 24 de agosto de 2006.
7. http://www.proceso.com.mx
8. http://www.cre.gob.mx.
9. http://www.ssp.gob.mx.
10. http://www.cfe.gob.mx
11. http://www.lfc.gob.mx
12. http://www.prd.org.mx.
13. .
14. http://www.200.38.86.53/rdonlyres.com. "Controversia 61/2004"
15. http://www.unam.mx.biblioinfo.
16. http://www.amlo.compromiso22.com.mx
17.