



**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

División: Ciencias Sociales y Humanidades

Grado: Licenciatura en Ciencia Política

Titulo del trabajo: ¿Es necesario reformar la Constitución  
para Modernizar al sector Eléctrico Mexicano?

Nombre de los participantes: Ever Ramos González      98215935

Tania Becerra Ballesteros      99330306

Nombre del asesor: Mtro. Rafael Montesinos Carrera

Lugar y fecha de la realización: México, D.F. Septiembre de 2003

---

# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
---------------------------	----------

---

## **Capítulo 1. Historia y evolución del Sector Eléctrico Mexicano** ... .. **8**

---

1.1. La nacionalización del sector .....	14
--	----

---

## **Capítulo 2. Estructura y Funcionamiento del Sector Eléctrico Mexicano** ..... **21**

---

2.1 La Comisión Federal de Electricidad .....	21
2.2 La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la CFE .....	23
2.3 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica .....	25
2.4 Otros ordenamientos legales que rigen a la CFE .....	27
2.5 Instituciones que regulan a la Comisión Federal de Electricidad. ....	28
2.6 La Comisión Reguladora de Energía .....	30
2.7 Funcionamiento y estructura orgánica de la CFE. ....	33
2.8 Aportaciones de seguridad social .....	35
2.8.1 IMSS .....	35
2.8.2 Sistema de Ahorro para el Retiro(SAR) .....	35
2.8.3 Derechos .....	36
2.8.1 Código Fiscal de la Federación .....	37
2.9 El presupuesto de la CFE .....	37
2.10 Luz y Fuerza del Centro .....	39
2.11 Marco Regulatorio de Luz y Fuerza del Centro .....	41
2.12 Régimen presupuestal de Luz y Fuerza del Centro .....	42
2.13 El Régimen de precios y Tarifas en el sector público de la energía ....	43
2.13.1 Naturaleza jurídica de las tarifas eléctricas .....	43
2.14 Participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico mexicano ...	47

---

## **Capítulo 3. Propuestas de Reforma del Sector Eléctrico Mexicano** ..... **50**

---

3.1 Iniciativa de Ernesto Zedillo .....	52
3.2 Propuesta del Partido verde Ecologista de México (PVEM) .....	58
3.2.1 Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	58
3.2.2 Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta .....	59
3.2.3 Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ...	59
3.2.4 Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía .....	60
3.2.5 Reformas a la Ley de Inversión Extranjera .....	60
3.3 Iniciativa del Partido Acción Nacional (PAN) .....	62
3.4 Iniciativa del Partido de la Revolución democrática (PRD) .....	64
3.5 Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI). ....	72
3.5.1 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica .....	72
3.6 Iniciativa de Vicente Fox. ....	76

---

**Conclusiones ..... 84**

---

**Bibliografía ..... 92**

---

---

## INTRODUCCIÓN

Desde que se creó la electricidad ha sido una mercancía muy preciada por la humanidad, pues revolucionó la forma de vida, con toda la gama de nuevas posibilidades que trajo consigo.

A lo largo del tiempo ha habido nuevos descubrimientos en la manera de producir y distribuir este importante descubrimiento tecnológico.

Paralelamente a esos descubrimientos en torno a la energía eléctrica, esta ha sido el motor de múltiples e importantes descubrimientos tecnológicos que hoy en día se han tornado como imprescindibles y que en mayor o menor medida han revolucionado también la forma de vida de la sociedad actual. Concretamente estamos hablando de las industrias de las Telecomunicaciones y la Informática, industrias que han evolucionado a un ritmo vertiginoso y que han ampliado su espectro de alcance a casi todas las actividades que desarrollamos a diario.

El desarrollo de esas dos industrias sumamente importantes hoy en día e incluso, el descubrimiento de la Informática nunca se hubiera podido concebir sin la existencia de la energía eléctrica. Pero esto es solo un simple ejemplo para ilustrar el importantísimo papel que juega este energético en el espectro de nuestra sociedad actual. Dado el lugar que ha llegado a ocupar la electricidad en el funcionamiento del mundo, se ha convertido en un elemento estratégico para la subsistencia y desarrollo de la humanidad.

Como la electricidad se ha convertido en un elemento imprescindible en la vida diaria, al paso del tiempo ha venido creciendo su demanda y, a decir de los analistas, seguirá creciendo a un ritmo cada vez mayor, pues hay que considerar el aumento en la población, la introducción de la aplicación del energético en cada vez más procesos de la vida diaria y además hay que asegurar el suministro para los próximos años.

---

En México, dos son las entidades encargadas de todas las actividades que tienen que ver con la generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica: la Comisión Federal de Electricidad, así como Luz y Fuerza del centro.

Las fallas que han mostrado estas dos paraestatales han desatado acaloradas discusiones en todos los sectores de la vida política nacional, se ha puesto en evidencia que necesitan modernizarse para así responder a las necesidades del mundo actual, pues fueron creadas en un contexto económico totalmente distinto al que rige nuestros días.

Esa modernización que requiere el monopolio gubernamental ha dado cabida en la discusión a muy variadas posturas expresadas en función de intereses.

En este trabajo, intentamos analizar las distintas propuestas que han entrado en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los distintos grupos parlamentarios.

En primer lugar, hacemos una breve revisión de la historia de la electricidad en nuestro país con la finalidad de entender al sector eléctrico como un área estratégica pilar de la soberanía nacional. La descripción que hacemos es breve puesto que se cuenta con poca información al respecto y a veces resulta redundante. Por ello intentamos retomar los puntos más relevantes de la poca bibliografía que existe al respecto.

Posteriormente intentamos hacer una descripción ahora si más detallada de cómo funciona y como está organizado el sector eléctrico de nuestro país. En ese apartado, procuramos hacer un análisis mas profundo de la normatividad jurídica bajo la cual operan las entidades paraestatales encargadas del sector eléctrico mexicano.

En el último capítulo repasamos las distintas iniciativas que han entrado en el congreso para reformar el sector eléctrico, cuyo objetivo primordial es la modernización de este.

---

Desde hace ya algunos años se había puesto el tema a discusión en el círculo gubernamental y se hicieron algunas adecuaciones a la ley para que, a partir de 1992 el sector privado pueda producir electricidad para el autoconsumo y la exportación e incluso vender excedentes a la CFE. Sin embargo, se aprecia una concepción unánime acerca de que hay todavía mucho que hacer para asegurar la modernización y darle la eficiencia necesaria a la industria eléctrica mexicana. Aunque hay ideas muy diferentes sobre como hacerlo.

En casi todos los países la energía eléctrica fue hasta hace no muchos años monopolio gubernamental. En todos esos países se han intentado toda clase de soluciones para garantizar el abasto del energético. Algunos de estos intentos han dado mejores resultados que otros. Pero a fin de cuentas todos han tenido problemas muy serios, como ejemplo citemos el caso de California.

Sabido es de sobra que en México, con el argumento de la modernización, vista desde el enfoque del cambio estructural; ha habido feroces intenciones de desincorporar el sector energético y particularmente el sector eléctrico, del sector gubernamental. Esta serie de argumentos utilizados por la ideología del cambio estructural, han rondado desde hace muchos años al conglomerado formado por la CFE y LyF.

Hay un acuerdo de todos los sectores acerca de que se necesita modernizar al sector eléctrico, y afortunadamente sobre esta cuestión, han surgido distintas opiniones. Hay quienes plantean que por ser un área estratégica, el sector debe permanecer en manos del Estado, tal y como lo marca la constitución. Por otro lado, hay quienes piensan que el sector se debe privatizar, debido principalmente a la falta de capital y el espíritu de competitividad empresarial. Algunos otros consideran que deben separarse las diferentes partes del proceso en empresas distintas. Y también hay quienes se han aventurado a decir que todo está bien, que las cosas sigan tal y como están.

---

Pero la idea medular de quienes en primera instancia han introducido propuestas de cambio en lo concerniente al tema eléctrico, ha girado en torno a la modernización del sector eléctrico en México y fundamentalmente piensan que esa modernización solo se puede lograr mediante la privatización.

Para los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, la privatización ha significado modernización y una de los eventos más revolucionarios en la historia reciente de la política económica. La popularidad de la privatización tiene diferentes orígenes que reflejan las distintas expectativas de sus defensores, muchos enfatizan la eficiencia: ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir el costo unitario.

Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y que se acumulen divisas para reducir la deuda del gobierno; algunos prefieren destacar la iniciativa privada para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Finalmente, un gran grupo ve en la privatización una forma de ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad, alentando en sectores mayores el interés por el sistema.

La modernización en el sector eléctrico mexicano, supone una adecuación de las dos paraestatales encargadas de todo lo que tenga que ver con el proceso para hacer llegar la electricidad al usuario final. Quiérase o no la globalización está aquí y para que los países no sucumban ante ella, necesitan hacer modificaciones para sortear los embates que este fenómeno trae consigo.

La cuestión de la modernización lleva ya algunos años debatiéndose en el congreso, en el sector académico, en los sindicatos, en los medios masivos, en el propio gobierno, en el sector privado y por los analistas.

En virtud de las iniciativas que han entrado al congreso, se desprenden como cuestiones fundamentales, la necesidad evidente y urgente que tiene México de

---

modernizar el sector eléctrico para así aumentar su producción de energía eléctrica, y la insistente estrategia privatizadora, acorde a las políticas impuestas en los últimos años en casi todo el mundo.

La modernización del sistema eléctrico ha ocurrido en empresas eléctricas públicas. Por otro lado, los diferentes procesos para la generación, distribución y comercialización de la electricidad requieren operarse como una red en donde todos los elementos y funciones estén estrechamente relacionados. Esta integración es la que permite un servicio eficiente y de calidad. Existen restricciones técnicas que limitan el libre acceso a la red de transmisión.

El debate sobre el sector eléctrico debe ser claro, preciso y conciso; solo así saldrá beneficiada la nación en conjunto. Así las cosas, atendiendo los dos tipos de criterios, cuyos intereses están en juego en el proceso de modernización del sector eléctrico, y aceptando que es necesario hacer adecuaciones acordes a los nuevos tiempos, surge la pregunta: ¿Es necesaria una reforma constitucional para modernizar el sistema eléctrico en México?

La pregunta surge en torno a las iniciativas mencionadas, las cuales tienen como común denominador la modernización del sector eléctrico como factor de desarrollo, pero para que se pueda dar este desarrollo, algunas de esas iniciativas sugieren la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. Y para dar paso a esa participación, se ha planteado en esas iniciativas como única vía posible una reforma constitucional.

---

## CAPITULO I

### HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

La generación de energía eléctrica se introdujo en nuestro país de una forma masiva en el último tramo del siglo XIX. En ese entonces se llevaron a cabo los primeros experimentos para el alumbrado público.<sup>1</sup>

En 1879 se instaló en León, Guanajuato la primera planta generadora, esta fue usada por la fábrica textil La Americana. En un principio la energía eléctrica se usó en la producción, esencialmente de las industrias textil y minera y, marginalmente, en la iluminación. En 1881 la compañía Knight instalo las primeras lámparas en el Zócalo de la ciudad de México.

El segundo avance de la energía eléctrica se da en Chihuahua, con la instalación de la primera planta hidroeléctrica en 1889, que sirvió a fábricas y minas. Posteriormente se amplió su campo de distribución hallando mercados laterales atractivos como el comercio, el alumbrado público y los servicios selectos de las familias acomodadas.

En esta etapa, el mercado eléctrico mexicano atrajo a compañías internacionales con gran experiencia y capacidad económica que constituyeron empresas como The Mexican Light and Power Company, de origen canadiense, que se instaló en la capital y se extendió en el centro del país.<sup>2</sup>

Al iniciarse el siglo XX, México contaba con una capacidad de 31 MW, propiedad de empresas privadas; para 1910 eran 50 MW de los cuales el 80% lo

---

1 Carranza Castellanos, Emilio. "Crónica del alumbrado en México". Mexico: Instituto Politécnico Nacional/Sociedad General de Escritores de Mexico/Sociedad de Ex-alumnos de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, 1998. pág. 15

2 Ibid

---

generaba The Mexican Light and Power Company, gracias al desarrollo en los años 1900-1905 del primer gran proyecto hidroeléctrico: la planta Necaxa, en el estado de Puebla. En ese período comenzó el primer esfuerzo para ordenar la industria eléctrica con la creación de la Comisión Nacional para el Fomento y Control de la Industria de Generación y Fuerza, conocida posteriormente como Comisión Nacional de Fuerza Motriz.<sup>3</sup>

Cuando la electricidad pudo ser utilizada como fuerza motriz, se puso a disposición de la industria y los transportes un nuevo medio universal y barato de distribución de energía, pero fue hasta el siglo XX cuando se desarrolló a plenitud. "Sobre esta base se creó la industria eléctrica pesada que, en contraste con las otras industrias más antiguas tuvo un carácter monopolista y científico desde su comienzo".<sup>4</sup>

En la década de los ochenta del siglo XIX se desarrollaron en el campo de la electricidad los siguientes campos: telegrafía y telefonía: generación de electricidad; transporte y medida de electricidad. Pero dada su aceptación, poco a poco se fue utilizando en casas, negocios y algunas iglesias, de modo que en 1888 además del uso doméstico de la electricidad, esta se pudo emplear para las bombas que surtían de agua.

Se afirma que en el siglo XIX la principal utilidad de la electricidad estuvo en el campo de la minería y de la industria. En el caso de Real de Catorce y San Luis Potosí, fue utilizada para alumbrar socavones, para mover turbinas ó cualquier otra máquina que lo requiriera.<sup>5</sup>

El ahorro de energía que propiciaba la utilización de la electricidad era principalmente para disminuir los costos laborales.

---

3 Parra, Alma. "Los orígenes de la industria eléctrica en México: Las compañías británicas de electricidad (1900-1929)". En: *Historias*, 1988, págs. 139-158.

4 *ibidem*

5 *ibidem*

---

Uno de los sectores que más utilizó la electricidad fue el textil, pues no sólo la requirió para maquinaria e iluminación, sino que además la que no era consumida, la vendía a poblados cercanos a las empresas.<sup>6</sup>

Ya en la década de los noventa del siglo XIX, toda empresa que quisiera ser competente en la distribución de electricidad debía adquirir generadores más potentes.

Aunque la energía del vapor y la hidráulica seguían vigentes, la electricidad constituía el 84 % del total de la energía utilizada en México en los últimos años del siglo que acababa.

Al extenderse el uso de la electricidad, surgieron diversas compañías en algunos estados de la República como la Hidroeléctrica Queretana, la Mexican Light & Power Co., la Compañía Eléctrica de Chapala y la Compañía Eléctrica de Morelia.

Ya desde el régimen del presidente Porfirio Díaz nació en México la industria pesada, sin embargo fue hasta después de la segunda guerra mundial cuando se acentuó nuestro crecimiento industrial, el que conocemos ahora cada vez más firme, moderno, competitivo y acelerado.<sup>7</sup>

Para lograr este desenvolvimiento se impulsaron dos industrias básicas: la de transportes y la energética, manifestándose la evolución de esta última con el desarrollo de la industria de generación y suministro de energía eléctrica.

De 1887 a 1911 se organizaron en México más de 100 empresas de luz y fuerza motriz, con importante participación de capital mexicano. Sin embargo, diversos factores ocasionaron algunos fracasos de los empresarios nacionales al tiempo que se establecieron en territorio nacional un sinnúmero de empresas de capital extranjero como la Mexican Light and Power Company, la Puebla Light and Power Company, la

---

<sup>6</sup> Resendiz-Núñez, Daniel (coord.). "El sector eléctrico de México". México: Comisión Federal de Electricidad / Fondo de Cultura Económica, 1994, págs.115-124.

<sup>7</sup>Ibid

---

Chapala Hydroelectric and Irrigation Company, la Guanajuato Power and Electric Company y la Rio Conchos Electric Power and Irrigation Company.<sup>8</sup>

Las empresas de capital extranjero emprendieron a su modo el desarrollo eléctrico en México, sin considerar el renglón de la electrificación rural por estimarlo no rentable. 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.

Atendiendo a criterios de interés público, puede afirmarse que la regulación y el control de los recursos hidroeléctricos en México a través del sistema de concesiones, fueron un fracaso.

Las atribuciones para desarrollar políticas, otorgar concesiones, reglamentar y supervisar las actividades desarrolladas por las empresas eléctricas concesionarias, cambiaban constantemente provocando un desbarajuste administrativo y la consolidación de los privilegios de concesionarios.

La Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, creada en 1923 por el presidente Obregón, fue un primer intento del estado mexicano por ejercer un control satisfactorio de la Industria Eléctrica.<sup>9</sup>

La primera normatividad jurídica en la materia es el Código Nacional Eléctrico creado en 1926 y la reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar sobre energía eléctrica. Estas disposiciones declararon la Industria Eléctrica de utilidad pública y en sus disposiciones

---

8 Garza Villarreal, Gustavo. "El sistema ferroviario y eléctrico como génesis de la concentración industrial en la ciudad de México", 1876-1910. En: La ciudad y el campo en la historia de México. Memoria de la VII Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos (Oaxaca 1985). México: Instituto de Investigaciones Históricas: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, págs. 215-247.

9 ibidem

---

le confirieron atribuciones a la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo para regular las tarifas de la energía que suministrarán las empresas eléctricas.

El contexto en que nos encontrábamos para 1937 era una oferta que no satisfacía la demanda, interrupciones constantes en el servicio, tarifas muy elevadas; todas estas situaciones no permitían el desarrollo económico del país y la prioridad de las empresas era el mercado urbano. Dejando de lado el problema de abastecimiento para siete millones de mexicanos que constituía un 38 por ciento de la población.

Para responder a esos problemas, el Gobierno de México decide crear el 14 de agosto de 1937 la Comisión Federal de Electricidad y se expiden en 1939 la Ley del Impuesto sobre el Consumo de Energía Eléctrica y la Ley de la Industria Eléctrica.

La creación de la Comisión Federal de Electricidad, se sustentó en el fenómeno de crecimiento económico y en la consecuente demanda creciente de energía. Esto determinó que las empresas privadas disminuyeran sus inversiones y frenaran el desarrollo eléctrico hasta 1934.<sup>10</sup>

El presidente Lázaro Cárdenas estableció formalmente la Comisión Federal de Electricidad, concediéndole patrimonio y responsabilidad propios, garantizando su integridad mediante prohibición de gravámenes en sus bienes muebles, aportaciones de capital a empresas eléctricas, así como contratación con particulares de la explotación de alguna parte de su patrimonio.

Durante la tercera década del siglo pasado, el esfuerzo del gobierno se orientó a pacificar a la Nación y lograr una estabilidad política y económica. La industria precisaba de obras de infraestructura básica y necesitaba con urgencia apoyo financiero y un insumo seguro de energéticos. En ese marco de requerimientos, se crearon la Comisión Federal de Electricidad como dependencia con atribuciones para generar y

---

10 ibidem

---

distribuir energía eléctrica con una visión de conjunto a nivel nacional, y Petróleos Mexicanos.<sup>11</sup>

Lo que se observo en ese tiempo fue una reforma del aparato administrativo central y una definición de infraestructura institucional, especialmente en el rubro de los energéticos, lo que vino a motivar una especial atención a este sector para ubicarlo desde entonces como la base de un desarrollo nacional independiente.

El 31 de diciembre de 1938 se expidió la Ley de la Industria Eléctrica, que reguló las tarifas y consideró a la industria eléctrica como un servicio público sujeto a concesión exclusiva, es decir, un monopolio regulado y vigilado por el Estado.<sup>12</sup>

Otro reglamento que regula la Industria Eléctrica es la Ley que establece las bases para el *funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad*, lo que jugo un papel fundamental en el sistema nacional de electrificación.

El 11 de enero de 1949, la CFE quedó establecida como organismo público descentralizado, con patrimonio propio y personalidad jurídica. Aunque fundada desde 1937, sólo hasta 1944 puso en servicio la primera unidad de la planta de Ixtapantongo.

La política de inversión pública en el sector energía estuvo encaminada a resolver el problema de cubrir la demanda. Después de creada la CFE, el incremento de la producción se obtuvo fundamentalmente elevando los factores de utilización del escaso equipo existente y gracias a la operación de las plantas de servicio privado cuya producción se incremento a un ritmo de 9% anual.

Las practicas monopólicas de las empresas mas poderosas, provocaron en un plazo no mayor de 30 años, la formación de grupos de intereses que dominaron el panorama de la industria eléctrica en México.

---

11 Basurto, Jorge. "El nacionalismo revolucionario y la unificación de los electricistas". México: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autonoma de México, 1989, págs. 30-35.

12 ibidem

---

Así pues, la Comisión Federal de Electricidad y el grupo de la Compañía Eléctrica Chapala, S.A. establecen a finales de la década de los treinta el contrapeso que habría de definirse con el transcurso de los años a favor del Estado, para prestar el servicio público en la totalidad del territorio nacional.<sup>13</sup>

## **La nacionalización del sector**

Este proceso constituye el hecho más importante en la industria eléctrica mexicana. El Estado plasmó en la constitución la creación de un área estratégica de actividades económicas que únicamente pueden ser desarrolladas por el sector público, dejando a los sectores privado y social la realización de actividades económicas a las que podían concurrir.

La situación que privaba hasta ese entonces en el sector, motivó al Presidente Adolfo López Mateos a nacionalizar la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960. Lo conducente fue adherir al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo 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". La iniciativa fue aprobada sin condición por el Congreso de la Unión.<sup>14</sup>

Congruente a lo que acababa de suceder, el gobierno realizó la compra de acciones de empresas que tenían a su cargo el suministro de energía eléctrica y fueron

---

13 Díaz Arias, Julián. "La industria eléctrica y su importancia en la industrialización de México". México: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1946. págs. 156-174

14 Lara Beautell, Cristóbal. "La industria de energía eléctrica". México: Fondo de Cultura Económica, 1953. págs. 28-32

---

integradas al patrimonio nacional. Ese mismo año la CFE poseía el 54% de la capacidad instalada para atender el servicio público.

Posteriormente, el Presidente López Mateos da a conocer al país la adquisición de la mayoría de las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, que se encontraban en poder de inversionistas extranjeros.<sup>15</sup>

El gobierno mexicano se convertía así en el accionista mayoritario de dicha empresa al adquirir el 95% de las acciones preferentes. Posteriormente, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz S.A., y sus filiales, fueron autorizadas para enajenar la Compañía de Fuerza del Suroeste de México S.A., que cambio su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A.

La mayoría de las acciones de la Mexican Light and Power Company quedaron en propiedad del gobierno de México y, a su vez, esta empresa continuo como propietaria de casi todas las acciones de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas.

Por otra parte, el 21 de abril de 1960, en la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, se suscribió el convenio de compraventa de los activos de las empresas eléctricas que hasta ese momento estaban bajo la administración de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S.A., propiedad de la American and Foreign Power Company, Inc., subsidiaria a su vez del consorcio norteamericano Electric Bond and Share.<sup>16</sup>

La operación de compraventa surtió sus efectos retroactivamente al 31 de marzo de 1960.

---

15 ibidem

16 Movimiento Cívico Mexicanista, México. "Documentos interesantes para la historia de las tarifas de la Mexican Ligth and Power Co., Ltd". México, 1958.

---

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 de energía eléctrica, en el proceso de integración tuvo un avance definitivo. El control del servicio público lo asumió el gobierno federal, a través de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., del Grupo Nacional Financiera-Empresas Eléctricas y de la propia Comisión Federal de Electricidad con 19 afiliadas.

A partir de la nacionalización y hasta 1972, la Comisión Federal de Electricidad, además de intensificar sus actividades como empresa pública responsable de la prestación del servicio público en gran parte del territorio nacional, prosiguió con la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionando en el país.

El 22 de diciembre de 1975 se expidió la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, que aboga la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938, y que establece que el Servicio Público de Energía Eléctrica será prestado únicamente por la CFE.

Al finalizar la década de los 70, se superó el reto de sostener el mismo ritmo de crecimiento al instalarse entre 1970 y 1980 centrales generadoras por el equivalente a 1.6 veces lo hecho anteriormente, que implicó una capacidad instalada de 17,360 MW. En la década de los 80's el crecimiento fue menos espectacular principalmente por la disminución en la asignación de recursos. En 1991 la capacidad instalada ascendía a 26,797 MW.

Cuando se nacionalizó el sector, los principales sindicatos eran el Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana (SNESCRM); el de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), y el Mexicano de Electricistas (SME). El 20 de noviembre de 1972 el SNESCRM y el STERM se

---

fusionaron, dando origen al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la Republica Mexicana (SUTERM), que actualmente detenta la titularidad del contrato colectivo de trabajo con la Comisión Federal de Electricidad.<sup>17</sup>

Vemos también cómo otra de las reservas del Estado habría de establecerse a través de la compra de las empresas eléctricas por el presidente Adolfo López Mateos. El consideraba que parte de las reservas y del patrimonio del Estado estaba en la energía eléctrica, y aunque se había establecido la Comisión Federal de Electricidad como la empresa productora de energía eléctrica y distribuidora en beneficio de las comunidades menos atendidas por las empresas eléctricas particulares, esta función se habría de cumplir íntegramente hasta el momento de la nacionalización de la industria eléctrica y con ello se recuperaría la propiedad de la misma por ser ésta un bien del comercio que es tan importante para el desarrollo del país.

Quizá cuando el país llegó a la cima del modelo de Estado benefactor, gracias a la política de desarrollo estabilizador y después de negociar la compra de las participaciones privadas nacionales y extranjeras en la industria eléctrica, el presidente Adolfo López Mateos expidió el decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960, mediante el cual se declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en los siguientes términos: “Corresponde exclusiva mente 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”

---

17 Gómez Tagle, Silvia. “Insurgencia y democracia en los sindicatos electricistas”. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1980, págs. 15-22.

---

Los recursos ya sean hidráulicos, térmicos, gaseosos, eólicos o sola res, que se pueden aprovechar para la generación de energía eléctrica son recursos que las diferentes áreas de competencia del gobierno federal asignan a la empresa pública Comisión Federal de Electricidad, para que los aproveche y pueda producir electricidad.

Entre los años 1949 y 1951, se celebraron diecisiete contratos riesgo, que comprometían porcentajes de la producción de hidrocarburos obtenidos de la perforación de pozos, que nunca bajaron del 15% y que se extenderían por un plazo de veinticinco años.

Fue durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz que se cancelaron estos contratos en definitiva; todo como resultado de la negociación de Jesús Reyes Heróles, director de Pemex, quien rescindió el último de éstos en 1970.

Durante el mandato del presidente Luis Echeverría Álvarez, el 6 de febrero de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Declaratoria que adiciona al párrafo sexto del artículo 27 constitucional lo siguiente:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni con tratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.<sup>18</sup>

Asimismo, se adicionó el párrafo séptimo del mismo artículo estableciendo lo siguiente:

---

18 Martínez Domínguez, Guillermo. “La nacionalización de la industria eléctrica”. México, 1960, págs. 142-154.

---

“Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos”.

Como vemos, ésta fue un poco la historia a la que nos vamos a referir y, haciendo una síntesis muy esquemática dentro del marco de la regulación de la energía nuclear, encontramos los pasos que se fueron dando y que básicamente parten de 1975, en la reforma del presidente Echeverría, y posterior mente la Ley Reglamentaria de 1985, que establece la forma como deberán concretarse los actos de autoridad que realiza a través de los organismos encargados, tanto del control como de la investigación de esta parte tan importante que también está reservada a la nación.

Por último, simplemente se podría decir que, como se ha visto en todo este régimen patrimonial al que nos hemos referido, descubrimos una constante obviamente nacionalista, una historia jurídica que proviene de una evolución clara, una evolución natural. El derecho fue dándose incluso en los baches en los que el liberalismo o el derecho de propiedad privada beneficiaron a unos pocos que explotaron los recursos.

Lo que es muy claro , es que habría que entender la evolución y la reserva precisamente del patrimonio del Estado, no en un contexto casuístico o contemporáneo simple y llanamente, sino entender que tiene todo un bagaje histórico, y árbol genealógico amplio que nos puede decir por qué México, a partir de tal reforma ha establecido esta reserva patrimonial en beneficio de sus connacionales.

En consecuencia es a través de las empresas del sector público: Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y subsidiarias, Luz y Fuerza del Centro, entre otros organismos que se dedican a la conservación de estos recursos patrimoniales del Estado, como los mexicanos podemos satisfacer no solamente necesidades de carácter económico, sino también, a partir de éstas, impulsar el desarrollo del país en el que

---

todos estamos comprometidos. Por lo tanto en esta evolución jurídica nos queda muy claro el porqué de la reserva patrimonial que al Estado corresponde.

Esta es una posición en la que seguramente habrá puntos de vista contrarios, pero considero que hoy las defensas de nuestros derechos patrimoniales, de nuestros recursos, es parte de nuestra labor cotidiana, y que, con todas las modalidades de las corrientes económicas contemporáneas, tenemos que estar ciertos y seguros de que esto es nuestro y en beneficio de nosotros.

---

## **CAPITULO II**

### **ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO**

La constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento jurídico de la República mexicana, consagra en su artículo 27 que únicamente corresponde a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga como finalidad la prestación de un servicio público. Lo que quiere decir que en estos renglones no podrán otorgarse concesiones ni podrán celebrarse contratos con particulares. Así mismo, queda claro que es la nación el único ente que podrá aprovechar los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines, a través de órganos públicos.

Lo anterior queda refrendado en el artículo 28 del mencionado ordenamiento, al dejar establecido que el desarrollo de las áreas estratégicas (entre ellas la electricidad) corresponderá exclusivamente al Estado mexicano.

### **LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**

En nuestro país, el sector eléctrico no podría entenderse sin una adecuada comprensión de una de las grandes instituciones que han contribuido a la construcción del México de hoy: la Comisión Federal de Electricidad.

Esta empresa provee de energía eléctrica a casi 80 millones de mexicanos a través de su red que cubre casi la totalidad del territorio nacional. Esto lo hace a través de sus actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica para sus 20.6 millones de clientes, los cuales han registrado durante los últimos seis años una tasa de crecimiento de 4.4%.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Datos de la CFE en [www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx)

---

La CFE lleva a cabo las actividades de generación de energía eléctrica por medio de las tecnologías disponibles en la actualidad, centrales hidroeléctricas, termoeléctricas, eólicas y nuclear. Al mes de marzo de 2003 la CFE, incluyendo productores externos de energía, cuenta con una capacidad para generar energía eléctrica de 40,354 megawatts (MW), de los cuales 9,378 MW se generan con hidroeléctricas; 26,160 MW se generan en las termoeléctricas que consumen hidrocarburos; 2,600 MW se generan en las carboeléctricas; 847 MW en geotermoeléctricas; 1,365 MW en nucleoeeléctricas y 2 MW se deben a la eoloeléctrica.<sup>20</sup>

La CFE tiene ventas anuales por aproximadamente 118 mil millones de pesos y de estas, el 74.9% lo constituyen las ventas directas al público, el 24.5% se vende a Luz y Fuerza del Centro y el 0.6% restante **se exporta**.<sup>21</sup>

Las actividades de operación, control, administración y organización de las dos entidades paraestatales encargadas de la electricidad en México se rigen por una normatividad jurídica que comprende una muy variada y compleja interrelación de ordenamientos y disposiciones legales.

Dado el contexto en que fue creada la CFE, esa complejidad no podría ser minúscula por tratarse de un sector que se considera estratégico y prioritario precisamente por nuestro máximo ordenamiento legal. Sin embargo no podemos dejar de reconocer que uno de los signos de nuestro tiempo es el cambio constante. El dinamismo histórico del que hablaba Marx<sup>22</sup> se manifiesta de la manera más grosera una y otra vez en México como en todo el mundo. Estas transformaciones traen consigo la necesidad de adaptar la legislación y las instituciones para que sean acordes a los

---

20 Ibid

21 Ibidem

22 Marx Carlos. El Capital. Madrid: Ed. Siglo XXI, 1978, pág. 126

---

nuevos tiempos y sigan respondiendo con eficacia a los objetivos para los cuales fueron creadas.

## **La constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la CFE**

El sector eléctrico mexicano encuentra su máxima normatividad jurídica en la constitución general de la república. Los artículos que norman dicho sector expresamente son los siguientes:

El artículo 25<sup>23</sup> hace referencia a la rectoría económica del Estado. Quiere decir que al Estado le corresponde la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. Para ello será necesario que el sector público tenga bajo su tutela en forma exclusiva las áreas estratégicas<sup>24</sup> entre las que se encuentra la electricidad.

El artículo 26<sup>25</sup> establece el principio de la planeación del desarrollo. Este precepto dispone la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y la obligación de sujetar al Plan Nacional de Desarrollo los programas de la administración pública federal. En ese sentido, el diseño y la inclusión de los programas de la CFE en el PND están regulados por este artículo.

El artículo 27<sup>26</sup> establece la exclusividad de la nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación del servicio público.

El 28<sup>27</sup> constitucional dicta que no constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza en las áreas estratégicas, dentro de las cuales se encuentra la electricidad.

---

23 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24 Ibid

25 Ibidem

26 Ibidem

27 Ibidem

---

El artículo 73<sup>28</sup> establece la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar sobre energía eléctrica. Esta materia exige la intervención del legislador federal, debido a la importancia que reviste para el desarrollo del país y por tratarse de un área estratégica de la economía nacional.

El mismo artículo 73 otorga al Congreso General la facultad exclusiva para establecer gravámenes sobre energía eléctrica, cuyos rendimientos deben compartirse con los estados y municipios.

El artículo 74<sup>29</sup> dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, dentro del cual se encuentra el correspondiente a la Comisión Federal de Electricidad.

El artículo 90<sup>30</sup> dicta la forma de organización de la administración pública federal, dividiéndola en centralizada y paraestatal, señalando que la ley orgánica que expida el Congreso, distribuirá los negocios administrativos de la Federación en diversas secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La Comisión Federal de Electricidad queda ubicada, dentro de esta estructura, como una entidad perteneciente a la administración pública paraestatal, dentro del sector coordinado por la Secretaría de Energía.

El artículo 108<sup>31</sup> agrupa como servidores públicos a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, y establece sus responsabilidades. La Comisión Federal de Electricidad opera a través de sus servidores públicos, que ajustan su conducta a esta norma.

---

28 Ibidem

29 Ibidem

30 Ibidem

31 Ibid

---

El artículo 123<sup>32</sup> dicta que los trabajadores de la industria eléctrica estarán sujetos a la jurisdicción de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

### **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**

Un concepto de servicio público de energía eléctrica puede bajarse de la constitución. Este incluye las actividades de generación, transmisión, transformación, distribución y abastecimiento o venta de la energía eléctrica; actividades que se llevan a cabo por las entidades paraestatales facultadas para esas actividades.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica amplía ese concepto. Incorpora la planeación del sistema eléctrico nacional y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional, siempre que dichas actividades se encuentren encaminadas a la prestación del servicio público en los términos de la propia ley. El reglamento de dicha ley dispone la elaboración de un documento de prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico, en el que se deben establecer las necesidades previsibles del país en materia de energía eléctrica.

El artículo segundo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, dicta que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público, por lo que debe entenderse que su observancia es obligatoria y que los derechos emanados de la misma no son renunciables.

Por disposición del artículo sexto de la propia ley, “todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica son

---

32 Ibidem

---

responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad, aun cuando todas estas actividades no las realice por sí misma”<sup>33</sup>.

La venta de energía eléctrica se rige por las tarifas que fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al criterio de cubrir con eficiencia las necesidades financieras del suministrador y contar con recursos para ampliar el servicio. La Comisión Federal de Electricidad propone dichas tarifas o sus modificaciones con base en los estudios y análisis económicos que se llevan a cabo permanentemente en la institución. A su vez, las Secretarías de Energía y de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) formulan su respectiva opinión, que se hace llegar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

En materia de construcción de obras de infraestructura eléctrica, así como todas aquellas actividades que tengan que ver con la expansión de generación, la Comisión Federal de Electricidad está facultada para negociar y obtener financiamientos.

El artículo 49 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica permite que a través de la estructura de las tarifas se distribuyan los costos entre los usuarios, según se considere conveniente.

Las cuotas por el suministro y venta de energía eléctricas no son obligaciones impuestas por el Estado, sino que son determinadas conforme a las tarifas fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

---

33 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

---

Cabe aclarar que aun cuando los actos se refieran a actividades relacionadas con la Comisión Federal de Electricidad, que es un organismo descentralizado, en realidad, quien dicta las resoluciones es la Secretaría de Energía, o bien la Comisión Reguladora de Energía, y es ante estas autoridades ante las cuales se debe presentar el señalado recurso.

### **Otros ordenamientos legales que rigen a la CFE**

Además de la constitución general de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, existen otros ordenamientos jurídicos que regulan la prestación del servicio de energía eléctrica y a la CFE. Entre las principales tenemos a las siguientes:<sup>34</sup>

Ley federal de las Entidades Paraestatales. Esta ley dicta la forma en como se organizarán y funcionarán las entidades paraestatales, también regula su interrelación con la Administración Pública centralizada.

Ley General de Bienes Nacionales. Esta ley establece la forma en como se llevarán a cabo todas las acciones que tengan que ver con la propiedad de mobiliario e inmobiliario, público y privado de la nación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento distribuye y asigna sus facultades a las secretarías de Estado. En este caso, regula a la Secretaría de Energía así como su ubicación en las entidades paraestatales.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Regula las actividades y la organización de esta entidad, así como sus facultades e interrelación con otras entidades del sector público.

---

<sup>34</sup> Datos de la CFE en: [www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx)

---

Ley de Planeación. Establece todo el sistema de planeación a que hace referencia el artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta ley dicta las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Regula la forma de prever, ejercer y registrar el gasto de la administración pública.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Esta norma establece el marco jurídico conforme al cual se deben realizar las adquisiciones de toda clase de bienes y servicios para la administración pública.

Ley General de Deuda Pública. Regula la forma y procedimientos para la contratación de empréstitos por parte de la administración pública.

## **Instituciones que regulan a la Comisión Federal de Electricidad**

En estricto apego a las disposiciones constitucionales, el funcionamiento de todo el sector público debe estar debidamente regulado, tanto jurídica como institucionalmente. En ese sentido, en concordancia con la amplia normatividad legal que rige a la Comisión Federal de Electricidad, existen diversas instituciones del sector público que la regulan.<sup>35</sup>

Cabe aclarar que no hay un orden jerárquico en las instituciones que a continuación se mencionan, cada una cumple una función específica en igual rango de importancia.

En primer lugar tenemos a la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).<sup>36</sup> Conforme al artículo 37 de la Ley

---

35 Estatuto orgánico de la Comisión Federal de Electricidad

36 Por decreto del 10 de abril de 2003 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la SECODAM cambia de nombre por el de Secretaría de la Función Pública

---

Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>37</sup> a esta dependencia del gobierno federal le compete vigilar todo lo que tenga que ver con el ejercicio del gasto público federal. Y como de ese gasto una parte le es asignado a la Comisión Federal de Electricidad, esta secretaría está facultada para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de adquisiciones y obras públicas, así como de las responsabilidades de servidores públicos.

De acuerdo al artículo 33 de la citada ley,<sup>38</sup> a la Secretaría de Energía le corresponderá todo lo concerniente al diseño, planeación y ejecución de la política energética del país. Además las actividades de los organismos paraestatales cuyo objetivo este orientado a la explotación y generación de energéticos. Una cuestión de suma importancia es que al secretario de energía le compete ser el presidente del órgano de gobierno de la CFE.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene la obligación de ejecutar la política fiscal del país, cuyo elemento fundamental es la planeación y coordinación de los ingresos y egresos de la federación. También le compete la aprobación de las tarifas eléctricas.

Un organismo de fundamental importancia en cuanto al funcionamiento de La CFE se refiere es la Comisión Reguladora de Energía. Esta entidad cuyo funcionamiento se rige por la Ley de la Comisión Reguladora de Energía tiene entre sus facultades el participar en la determinación de las tarifas para el suministro de energía eléctrica, el otorgamiento de permisos a quienes deseen ser productores externos de energía eléctrica, opinar sobre la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía, verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica se adquiera la que resulte de menor costo y ofrezca óptima calidad y seguridad

---

37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

38 Ibid

---

para el sistema eléctrico nacional. Debido al importante papel que juega la CRE en el sistema eléctrico mexicano, a continuación intentamos hacer una descripción más detallada sobre este organismo.

## **La Comisión Reguladora de Energía**

La creación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) tiene como antecedente la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica impulsada y ejecutada en 1992 por el entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari. Esa reforma significó importantes alteraciones al marco jurídico en los sectores de electricidad y gas natural.

El motor de esos cambios fue la idea de permitir, de manera disfrazada, la participación del sector privado en la construcción, operación y posesión de plantas de generación de energía eléctrica, cuya atribución antes solo estaba reservada para la CFE. Para que las instituciones privadas pudieran incursionar en estos campos, hubieron de crearse instituciones gubernamentales que llevaran a cabo actividades de regulación energética. De tal suerte que en 1995 entra en vigor la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Los cambios que se llevaron a cabo en el ordenamiento jurídico<sup>39</sup> en cuanto a electricidad se refiere, tuvieron que ver con la entrada de la inversión privada en el sector, principalmente en la generación bajo la modalidad de productor externo (autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente y pequeña producción),<sup>40</sup> también se contemplaron la exportación e importación de electricidad, así como la posibilidad del uso de la red de transmisión propiedad de la CFE por parte de permisionarios.

---

39 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

40 Ibid

---

El decreto de reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica rezaba que con el fin de brindar una atención más eficiente en el desahogo de los asuntos que le competían a la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en materia de regulación de energía, el poder Ejecutivo Federal creaba la Comisión Reguladora de Energía, como órgano desconcentrado de la citada dependencia.

En tal virtud, la Comisión Reguladora de Energía fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994. La CRE se constituyó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica.

El decreto de creación<sup>41</sup> otorgó a la Comisión Reguladora de Energía, facultades para actuar como órgano de consulta de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de energía eléctrica, sin tener facultades resolutorias ni atribuciones regulatorias propias. Otras de las principales facultades fueron:

- Ø Opinar sobre el otorgamiento de permisos de generación, importación y exportación de energía eléctrica

---

41 Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1992) y a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo de Petróleo (1995) plantean importantes modificaciones a la estructura industrial de los sectores de energía eléctrica y gas natural.

Las reformas abren la posibilidad de que el sector privado construya, opere y tenga en propiedad plantas de generación de energía eléctrica y sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, actividades previamente reservadas exclusivamente a los operadores estatales (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad).

La participación de la iniciativa privada en estas áreas requirió ajustar las estructuras e instituciones gubernamentales. Así, el Congreso de la Unión aprobó en octubre de 1995 la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Esta Ley amplía el ámbito de acción y las atribuciones que se otorgaron a la CRE en su decreto de creación de 1993. La CRE inició operaciones en enero de 1994 como órgano técnico-consultivo desconcentrado de la Secretaría de Energía. El decreto de creación limitaba la acción de la Comisión a tareas de consulta en la industria eléctrica.

- 
- Ø Conocer y atender las quejas y reclamaciones de los usuarios del servicio público de energía eléctrica
  - Ø Realizar las actividades que la Secretaría de Energía le señale en materia de regulación de energía eléctrica
  - Ø Opinar sobre los criterios y lineamientos de los programas y acciones del gobierno federal en materia de regulación de energía
  - Ø Actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría de Energía en materia de energía eléctrica

El artículo 1 de la ley<sup>42</sup> establece que la Comisión Reguladora de Energía es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, o sea, que la ley no crea a la Comisión, toda vez que ésta ya había sido creada por el decreto presidencial de 1993. Dicho artículo dispone que la Comisión gozará de autonomía técnica y operativa en los términos de dicha ley, por lo que sin dejar de ser una unidad administrativa de la Secretaría de Energía, se convierte en un órgano con autoridad resolutive.

El artículo 2 de la ley<sup>43</sup> dispone que la Comisión tendrá que llevar a cabo el desarrollo de las actividades reguladas, tanto en materia de gas como en electricidad.

El artículo 3<sup>44</sup> habla de las facultades de la Comisión, las que se agrupan en materia de energía eléctrica y en materia de gas. En materia de energía eléctrica establece que las facultades de la CRE serán, entre otras:

- Û Participar en la determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica
- Û Aprobar los criterios y bases para determinar costos de conexión

---

42 Ley de la Comisión Reguladora de Energía

43 Ibid

44 Ibidem

---

Ü Aprobar la metodología para la determinación de los cargos por servicios de transmisión

Ü Vigilar el proceso de adquisición de energía eléctrica para el servicio público

Ü Opinar sobre la adición o sustitución de capacidad del sistema eléctrico nacional.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que la ley de la Comisión Reguladora de Energía constituye un instrumento legal adecuado para regular las actividades relacionadas con las industrias de los sectores de energía eléctrica y de gas natural. Así mismo, dicha ley cuenta con todos los instrumentos para generar la certeza jurídica deseable entre usuarios e inversionistas. La CRE está facultada para proponer a la Secretaría de Energía, actualizaciones al marco jurídico del sector de energía, actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas, así como imponer sanciones administrativas por las infracciones que pudieran suscitarse a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

## **Funcionamiento y estructura orgánica de la CFE**

La ley reglamentaria o secundaria del artículo 27 de nuestra carta magna en materia de electricidad es la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Esta ley dicta en su artículo 70 que la prestación del servicio público de energía eléctrica estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, responsabilidad que se extiende para todo el territorio nacional.

Luz y Fuerza del Centro es la empresa que surte del energético que nos ocupa en este trabajo, a toda el área metropolitana de la ciudad de México, a los estados de México, Hidalgo, Puebla y Morelos.<sup>45</sup> Esta empresa es un organismo descentralizado creado por decreto presidencial en febrero de 1994. Dicho organismo fue dotado de

---

45 Datos de Luz y Fuerza del Centro en [www.lfc.gob.mx](http://www.lfc.gob.mx)

---

personalidad jurídica y patrimonio propio con el objetivo de prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las empresas en liquidación Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A.<sup>46</sup> Pero para no distraernos, más adelante trataremos con mayor detalle la situación de Luz y Fuerza del Centro.

Retomando el tema de la estructura y funcionamiento de la CFE, es importante subrayar que el organismo se rige por tres órganos: la junta de Gobierno; la Dirección General y el Consejo de Vigilancia.

La Junta de Gobierno la integran: los secretarios de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía, de Medio Ambiente, y de Recursos Naturales. Se incluyen también en dicha Junta el director general de Petróleos Mexicanos y tres representantes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM). El secretario de Energía es quien preside la Junta de Gobierno.<sup>47</sup>

Las funciones primordiales de la Junta de Gobierno, según dicta el artículo 5 del ordenamiento jurídico que rige el funcionamiento interno de la CFE<sup>48</sup>, son aprobar el presupuesto anual de egresos, aprobar el estado patrimonial y financiero anual, someter a consideración de la Secretaría de Energía los programas que requieran su autorización. Otra de las funciones es la designación, a propuesta del director general, de los directores o gerentes. Acuerda las propuestas de ajuste o reestructuración a las tarifas.

---

46 Ibid

47 Estatuto orgánico de la Comisión Federal de Electricidad

48 Ibid

---

El director general es designado por el presidente de la República<sup>49</sup>, y tiene a su cargo la representación del organismo. Entre las principales facultades y obligaciones del director general, destacan la de apoderado para actos de dominio en los términos que apruebe la Junta de Gobierno, la de apoderado para todo tipo de acto administrativo, la ejecución de las resoluciones de la Junta de Gobierno, así como la resolución de asuntos cuyo conocimiento no esté reservado a la Junta de Gobierno.

La Comisión Federal de Electricidad cuenta para el cabal desempeño de las tareas que le han sido asignadas cuenta con siete subdirecciones: la de Construcción, la de Generación, la de Transmisión y Transformación, la de Distribución, la de Administración y Finanzas, la de Programación y la Técnica. También están las gerencias, coordinaciones y áreas descentralizadas en todo el país que permiten responder con eficiencia a las demandas de los clientes.

## **2. Aportaciones de seguridad social**

### **a) IMSS**

Serán sujetos del régimen obligatorio las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos.

### **b) Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)**

La CFE debe entregar las aportaciones por este concepto a instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema

---

49 Ibid

---

de Ahorro para el Retiro, (CONSAR) para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

### **3. Derechos**

Los organismos públicos que, en cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, usen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación o presten los servicios públicos exclusivos del Estado, estarán obligados a pagar los derechos que se establecen en la Ley Federal de Derechos, con las excepciones que en la misma se señalan.

La cantidad que se cubra por concepto de derechos se destinará al organismo que deba recibir dicho pago. La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, y los organismos descentralizados deberán pagar los derechos que establece esta Ley, repitiendo, con las excepciones que en la misma se señalan.

Los derechos que deberá cubrir la CFE son:

#### **a) Derechos por uso o aprovechamiento de aguas nacionales.**

En la generación de energía eléctrica, la CFE tiene que usar o aprovechar aguas nacionales. Sin embargo, en este rubro se puede afirmar que la mayor parte de los derechos que entera la CFE provienen del uso de aguas nacionales por la generación hidroeléctrica.<sup>50</sup>

#### **b) Derecho de trámite aduanero**

De conformidad con el artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, este impuesto lo debe pagar CFE por las operaciones aduaneras que realice en términos de la ley.

---

50 Ley Federal de Derechos

---

Las operaciones se toman en cuenta tanto en importaciones como en exportaciones. Las tasas y cuotas aplicables se contemplan en el artículo 49 de la Ley<sup>51</sup> citada con anterioridad.

#### **4. Código Fiscal de la Federación**

De conformidad con la ley correspondiente,<sup>52</sup> este organismo deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- Ü Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Ü Inscribir a sus trabajadores en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Ü Expedir comprobantes en los términos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código y su Reglamento.
- Ü Solicitar comprobantes. En observancia del artículo 29 del Código vinculado con el artículo 73 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ü Solicitar a los usuarios su clave del Registro Federal de Contribuyentes.
- Ü La CFE en su carácter de organismo descentralizado, tiene la obligación de dictaminar, en los términos del artículo 52 del mismo Código, sus estados financieros por contador público autorizado.<sup>53</sup>

### **El presupuesto de la CFE**

En la política económica de nuestro país juega un papel central la Cámara de Diputados, pues justamente esta entidad aprueba el monto de los ingresos con que habrá de contar la Federación y como habrá de erogarse esta cantidad a través del gasto público.<sup>54</sup>

---

51 Ibid

52 Código Fiscal de la Federación

53 Ibid

54 Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

A parte de los ordenamientos legales que rigen a la CFE antes examinados, existe una normatividad administrativa secundaria en materia presupuestal que la CFE debe acatar, a saber:

- Ø Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento
- Ø Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ø Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ø Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

El presupuesto de Egresos de la Federación se basa en programas, por lo que los programas de la CFE se agrupan dentro de un conjunto armónico de programas y proyectos encaminados al uso racional de los recursos públicos.

La Ley de Planeación señala que es mediante la planeación como se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades. A partir de ello, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.<sup>55</sup>

En base a los programas, surge la necesidad de contar con los recursos económicos para su ejecución, es aquí donde se aplica la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Este ordenamiento contempla y regula de manera particular el proceso de elaboración del presupuesto.

Por todo lo anterior, la CFE en su carácter de órgano descentralizado de la administración pública federal, debe preparar su anteproyecto de presupuesto con base en sus programas institucionales, para hacerlo llegar, por conducto de la Secretaría de Energía, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien procederá a su análisis,

---

55 Artículo 3

---

evaluación y sanción, para finalmente integrarlo al proyecto de Presupuesto que se remite a la Cámara de Diputados.<sup>56</sup>

Atravesada esa etapa, surge el decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el se establecen las asignaciones del presupuesto de egresos de la Federación. El Presupuesto de Egresos de la Federación es un reflejo de la política y estrategia económica de nuestro país.

Por otro lado, debemos recalcar que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica faculta a la Junta de Gobierno para la aprobación del proyecto con el presupuesto anual de egresos.<sup>57</sup>

Es necesario encontrar nuevos esquemas que otorguen una mayor autonomía de gestión a la CFE, lo cual se podría lograr excluyendo a esta entidad del férreo control presupuestal existente, así como implantando un sistema que le permita manejar eficientemente su financiamiento, en relación con sus objetivos y necesidades. Así mismo, es menester elaborar y aplicar adecuadas políticas fiscales y presupuestales para mejorar el aprovechamiento de los recursos energéticos.

## **LUZ Y FUERZA DEL CENTRO**

Actualmente Luz y Fuerza del Centro (LFC) atiende el servicio de energía eléctrica en una superficie aproximada de 20,530 km atendiendo a más de cinco millones de clientes, lo que representa una población que en conjunto supera los 20 millones, distribuidos en el Distrito Federal y los Estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla.<sup>58</sup> Este organismo es el resultado de una organización que tiene más de 90 años de prestar el servicio público de energía eléctrica a la zona central del país.

---

56 Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad

57 Artículo 12 fracción I

58 Información de Luz y Fuerza del Centro con datos de [www.lfc.gob.mx](http://www.lfc.gob.mx)

---

Al mes de julio de 2003, Luz y Fuerza del Centro continúa con una capacidad instalada para generar energía eléctrica de 834.33 MW; de los cuales 236 MW son de Hidroeléctricas, 224 MW corresponden a una Central Termoeléctrica y 374 MW son del tipo Turbogas.<sup>59</sup>

La zona de servicio de LFC satisface las necesidades de consumo de energía eléctrica de más de 20 millones de habitantes, lo que significa que en una extensión cercana al 1% del territorio nacional, se concentran y atienden los requerimientos de más del 20% de la población total del país.

La energía que produce LFC no es suficiente para cubrir la demanda, por lo que se ve en la necesidad de comprar a la CFE casi el 95% de la energía que comercializa. Se estima que esta situación persistirá en el futuro. El hecho de que no posea la capacidad de generación propia incide en su capacidad de suministro, pues la distribución se realiza con plantas generadoras alejadas de los centros de consumo, lo que incrementa las pérdidas técnicas por la conducción de energía a través de las líneas de transmisión.

Las pérdidas totales de energía representan casi el 15% de la energía disponible, incluida la adquirida a la CFE.

Por otro lado, la calidad del servicio que presta el organismo paraestatal se ha visto mermada debido a la falta de presupuesto suficiente para invertir en nuevos equipos y materiales. Los consumidores han manifestado una y otra vez que la calidad del servicio no es adecuada. En el aspecto administrativo, la sistematización de procedimientos en cada una de las áreas del organismo no se ha realizado con la debida oportunidad. Todo ello como consecuencia de las restricciones presupuestales mencionadas.

---

<sup>59</sup> Ibid

---

## **Marco regulatorio de Luz y Fuerza del Centro**

El más importante ordenamiento jurídico que tiene que ver con LFC, después de la normatividad constitucional es el decreto presidencial publicado en 1994, por el que se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, que atribuye al organismo la responsabilidad de prestar el servicio público de energía eléctrica en la zona central del país. -Distrito Federal, estados de Hidalgo, México, Morelos y partes de Michoacán y Puebla-

Con la expedición de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica quedaron sin efecto las concesiones otorgadas a diversas empresas para el servicio público de energía eléctrica, y se dispuso que debían entrar o continuar en disolución y liquidación, pero prestando el servicio hasta su liquidación.

En 1989 se dispuso, en una reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que una vez 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.- se constituiría un organismo descentralizado que tendría a su cargo la prestación del servicio que habían venido ofreciendo esas compañías.

De acuerdo con el decreto de su creación, Luz y Fuerza del Centro se rige por una Junta de Gobierno presidida por el secretario de Energía, e integrada por representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de

---

Economía, y de Agricultura; así como por el director general de la Comisión Federal de Electricidad y por tres representantes del Sindicato Mexicano de Electricistas.<sup>60</sup>

### **Régimen presupuestal de Luz y Fuerza del Centro**

En este rubro, el proceso de presupuestación implementado en el organismo contempla la identificación de las obras a ejecutar en su zona de influencia con el objeto de asegurar el suministro de energía. Asimismo, para estar en condiciones de atender el crecimiento constante de la demanda en la zona central, se considera el aumento en la capacidad de las instalaciones de transformación y transmisión, así como la ampliación de la red de distribución, en forma tal que se permita la incorporación de nuevos usuarios en un tiempo razonable. Todo lo anterior, se cuantifica en términos de los recursos necesarios dentro del gasto de inversión, para estar en posibilidad de dar cumplimiento a la estrategia de suministrar en forma oportuna y confiable el fluido eléctrico.

Es de resaltar que el organismo cuenta con 35 mil trabajadores activos, de los cuales solamente el 2% es personal de confianza. El costo total salarial incluyendo las prestaciones y demás compromisos establecidos en el contrato colectivo de trabajo, representan un porcentaje significativo del total de erogaciones de LFC.

En otro orden de ideas, para cumplir con el objetivo de suministrar el servicio de energía eléctrica, se cuenta con 22 mil trabajadores aproximadamente en las subdirecciones de distribución y comercialización y de producción; 5 mil trabajadores en las subdirecciones administrativas y demás áreas de apoyo. El resto de los

---

<sup>60</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de Febrero de 1994

---

trabajadores se dedica a obras de construcción de infraestructura y mantenimiento de instalaciones.<sup>61</sup>

En lo que respecta a la energía eléctrica que se adquiere a la CFE, aproximadamente el 95% proviene de esa entidad, por lo que su costo también representa elevados costos para el rubro de erogaciones del organismo.

El escaso margen de maniobra que se tiene para destinar recursos a la adquisición de los materiales necesarios para las actividades de operación e inversión, una vez cubiertos los compromisos que se pueden denominar fijos, como lo son la energía eléctrica adquirida y el costo de los servicios personales.

Analizando el presupuesto autorizado a este organismo, podemos observar que el gasto corriente representa el 88.3% del total del gasto asignado, este monto incluye el pago de la energía que se adquiere a la CFE y el costo de la plantilla de personal con que cuenta el organismo. La inversión física autorizada representa el 9.7% del gasto asignado. Finalmente, como parte del gasto programable, se tiene el rubro de operaciones ajenas, 2.0% del total.

## **EL RÉGIMEN DE PRECIOS Y TARIFAS EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA ENERGÍA**

### **Naturaleza jurídica de las tarifas eléctricas**

Según dicta la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,<sup>62</sup> la venta de este bien estará regida por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta institución gubernamental junto con las Secretarías de Energía y de Economía, y a propuesta de la CFE, fijará las tarifas, su ajuste y reestructuración.

---

61 Información sobre Luz y Fuerza del Centro en [www.lfc.gob.mx](http://www.lfc.gob.mx)

62 Artículos 30 y 31

---

La misma Ley en su artículo 12 señala que es facultad de la Junta de Gobierno de la CFE acordar las propuestas de ajuste a las tarifas, que deberán formularse de acuerdo con el estado patrimonial y financiero del organismo.

Por otra parte, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía<sup>63</sup> otorga a este organismo la atribución de participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.

La fijación de las tarifas, por disposición del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,<sup>64</sup> será conforme al interés público y buscará cubrir las necesidades financieras así como la ampliación del servicio público, propiciando paralelamente el consumo racional de energía.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>65</sup> señala que es competencia de la Secretaría de Hacienda establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando en todo momento a la Secretaría de Economía y a las dependencias que tengan que ver con el tema en cuestión.

Por otro lado, la citada Ley en su artículo 33 señala dentro de las atribuciones de la Secretaría de Energía, la de “realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, proyectos, mercados, precios, tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético y proponer, en su caso, las acciones conducentes”.<sup>66</sup>

---

63 Artículo 3 fracción I

64 Artículo 48

65 Artículo 31

66 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

---

La Ley de la Comisión Reguladora de Energía<sup>67</sup> señala que, para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá, entre otras atribuciones, la de participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.

De otra parte, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica<sup>68</sup> dice que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía y de Economía, 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 ampliaciones del servicio público y el racional consumo de energía.

En materia de energía eléctrica tenemos un problema que trasciende lo legal, y es el problema económico. Se suscita aquí una severa discusión en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, cada vez que se trata el tema, porque es esta Comisión la que debe decir cuánto es lo que podrá ofrecerse como subsidio.

Pero por encima de todo, la importancia económica y social de las tarifas de energía eléctrica está fuera de toda discusión por lo que se ha considerado conveniente, durante las últimas décadas, que sean subsidiadas.

Sin embargo, la verdadera problemática en la fijación de las tarifas no esta en los ordenamientos legales que acabamos de revisar, sino muchas veces en sus reglamentarias, por lo que hacemos a continuación un breve repaso.

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,<sup>69</sup> señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del suministrador, con la participación de esta Secretaría y la de Economía fijarán las tarifas para la venta de energía eléctrica, su modificación o reestructuración, según las modalidades que dicte el

---

67 Artículo 30

68 Ibid

69 Capitulo VI, Artículo 47

---

interés y los requerimientos del sector público. Encontramos aquí la fundamentación jurídica para operar los subsidios. El subsidio debe estar fincado en el interés público, en el interés social y en los requerimientos del propio servicio.

Desafortunadamente, en México no contamos con un régimen legal estricto sobre subsidios y transferencias. Hasta ahora se ha venido operando esta política a través del presupuesto de egresos de la Federación, donde se establecen condiciones anuales para el otorgamiento de subsidios.

Siguiendo con la revisión de los ordenamientos jurídicos menores, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda<sup>70</sup> dicta que compete a la Dirección General de Planeación Hacendaria proponer, para la aprobación superior, los lineamientos de política del gobierno federal en materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.

Por otro lado, el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, señala que<sup>71</sup> compete a la Dirección General de Política Energética, examinar y opinar sobre la viabilidad de las políticas de precios y energéticos, así como su compatibilidad con los programas de desarrollo del sector y de las entidades que lo integran.

Finalmente, tenemos el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la posibilidad de que las dependencias del Ejecutivo ejerzan sus funciones de manera colegiada, a través de comisiones intersecretariales, que no habrán de requerir forzosamente una infraestructura administrativa; simplemente son el foro de coordinación entre

---

70 Artículo 19

71 Artículo 3, Fracción IV

---

dependencias que tienen atribuciones que deben ejercerse, en ocasiones de manera simultánea, respecto de un tema en particular.<sup>72</sup>

Con esto se pretende haber dado, de una manera general, un repaso sobre las disposiciones jurídicas, legislativas, constitucionales legislativas, reglamentarias y administrativas, que rigen el funcionamiento del sector eléctrico en México.

## **PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO**

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica<sup>73</sup> describe las actividades que no se consideran servicio público, entre estas menciona la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento; cogeneración o pequeña producción; generación de energía por parte de productores independientes para su venta a la CFE; generación de energía para exportación derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; importación de energía destinada al uso propios, y la generación de energía eléctrica para emergencias como consecuencia de fallas en el servicio público.

La citada LSPEE autoriza la Producción independiente.<sup>74</sup> Se refiere a los proyectos de generación de más de 30 MW, generados por entidades privadas para su venta a la CFE. La capacidad de generación deberá estar incluida en la planeación que realice la CFE. Los permisos obtenidos bajo este esquema no podrán exceder de treinta años, sin embargo, los permisos pueden ser renovados.

---

72 El acuerdo generador se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 1983. Señala el acuerdo presidencial que esta Comisión tiene por objeto estudiar y analizar las necesidades y los diversos factores que deberán tomarse en cuenta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la revisión y el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.

73 Artículo 3

74 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Art. 36 y 37

---

Otra de las modalidades bajo la cual opera la inversión privada en el sector eléctrico es la de pequeños productores.<sup>75</sup> Este esquema se permite cuando los solicitantes son personas físicas o morales con nacionalidad mexicana. El permiso es otorgado siempre y cuando se destine la totalidad de la energía, que no deberá exceder los 30 MW, para su venta a la CFE, o bien para que sea destinada a pequeñas comunidades rurales que carezcan de la misma.

El tercer esquema que permite operar la ley<sup>76</sup> es la cogeneración. Se autoriza solo para generar energía eléctrica a base de vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, y que la electricidad obtenida se destine a la satisfacción de necesidades propias además de que contribuya a incrementar la eficiencia energética y económica del proceso. El permisionario queda obligado también a poner a disposición de la CFE sus excedentes.

Otra de las modalidades permitidas es el caso de importación o exportación. El requisito fundamental en el caso de importación es que la energía importada se destine exclusivamente al autoconsumo. En el caso de exportación, los permisos se otorgan cuando la energía eléctrica se obtiene como resultado de procesos de producción independiente. Si los permisionarios utilizan la red del sistema eléctrico nacional, deberán pagar una cantidad por concepto de contraprestación a la CFE por haber utilizado su red. Queda muy claro que quienes hayan obtenido los permisos correspondientes, de ninguna manera están autorizados para llevar a cabo actividades de venta, reventa o enajenación de energía eléctrica.

El esquema de autoabastecimiento se refiere a la generación de energía eléctrica para el consumo de una persona física o moral generadora de energía eléctrica. Se

---

75 Ibid

76 Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica Art. 36 y 37

---

autoriza a los autoabastecedores generar energía a partir de una central eléctrica cuando los solicitantes tienen carácter de copropietarios de esta.

Estos son a grandes rasgos los esquemas bajo los cuales ha venido operando la iniciativa privada en el sector eléctrico mexicano. Sin embargo, esa participación no se circunscribe a los productores externos que hemos mencionado, pues hay otros medios que permiten la participación del capital privado que ofrecen alternativas económicamente viables y jurídicamente apegadas al marco normativo del sector eléctrico, para desarrollar nuevos proyectos de inversión privada que ayuden a satisfacer las necesidades de energía de nuestros días y del futuro. Entre dichos esquemas se estudian con particular atención, diversas formas de coinversiones, que permitan satisfacer las necesidades del sector.

---

## CAPÍTULO III

### PROPUESTAS DE REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

Como la electricidad se ha convertido en un elemento imprescindible en la vida diaria, su demanda ha venido creciendo y, a decir de los analistas, seguirá creciendo a un ritmo cada vez mayor. Como ya se explico en el capítulo anterior, en nuestro país son dos las entidades encargadas de todas las actividades que tienen que ver con la energía eléctrica: la Comisión Federal de Electricidad, así como Luz y Fuerza del centro.

Las insuficiencias innegables que han mostrado estas dos paraestatales han desatado acaloradas discusiones en todos los sectores de la vida política nacional, se ha puesto en evidencia que necesitan modernizarse para así responder a las necesidades del mundo actual, pues fueron creadas en un contexto económico totalmente distinto al que rige nuestros días.

La discusión generada por los diferentes actores políticos económicos y sociales implicados en el tema de la reforma energética mexicana, parece estar caracterizada por actitudes irreconciliables, falta de compromiso político, y protagonismos partidistas.

Sin embargo, a pesar de las diversas posturas partidistas, existe consenso en que la modernización del sector eléctrico es parte fundamental para la estrategia de desarrollo nacional. Convienen también en que el crecimiento económico y la competitividad internacional del aparato productivo, dependen de la disponibilidad adecuada de capacidad de generación y de un sector eléctrico confiable que provea un servicio en condiciones de precio y calidad.

En las distintas propuestas para adecuar al sector eléctrico a las condiciones actuales, podemos encontrar acuerdos en la necesidad de revisar las condiciones

---

estructurales e institucionales bajo las que opera el sector energético mexicano. Sin embargo, los principales planes para reformar al sector eléctrico, parecen no encontrar unidad.

Uno de los argumentos más fuertes para instar a la privatización<sup>77</sup> es la incapacidad del Estado para destinar recursos orientados a invertir en la expansión de la infraestructura para atender la demanda de energía eléctrica, que oficialmente prevé un crecimiento de entre 5.5% y 6% anual.<sup>78</sup>

Esos recursos, según se ha dicho en la exposición de motivos de las iniciativas presentadas por Zedillo y Fox para reformar al sector,<sup>79</sup> de destinarse del erario, significaría sacrificar recursos del gasto social, como salud o educación, u otros programas asistenciales, debido a que, como lo señala Vicente Fox, la expansión y modernización del sector eléctrico nacional radica prácticamente en los ingresos públicos disponibles.

Sin embargo, como lo demuestran las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del propio Partido Revolucionario Institucional, existen alternativas viables en el caso mexicano que no necesariamente tienen que ver con la desincorporación del sector.

Hacemos también una breve revisión de casos donde se ha privatizado el sector eléctrico y los resultados no han sido muy buenos que digamos, como pretenden algunas iniciativas hacernos creer. Pero para tener un panorama más amplio, veamos las distintas iniciativas que han entrado en el Congreso Federal de los Estados Unidos Mexicanos para modernizar al sector.

---

77 Autores como Steve N. Nanke la definen como el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de los bienes

78 Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el expresidente Ernesto Zedillo para reformar al sector eléctrico mexicano

79 Más adelante se comentan a detalle

---

## **Iniciativa de Ernesto Zedillo**

Aunque en la actualidad, la iniciativa que presentó al Congreso General Ernesto Zedillo para reformar al sector, está fuera de discusión. Creemos importante mencionar algunas cuestiones sobre ella, pues representa la primera gran embestida (después de la reforma de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica) para intentar privatizar el sector eléctrico mexicano.

La iniciativa de Zedillo argumenta que “Las reformas estructurales le han permitido al gobierno de la República destinar más recursos que nunca al desarrollo social y al combate a la pobreza.”<sup>80</sup>

Dice también que: “Para que sea motor del desarrollo nacional, los mexicanos hemos modificado en diversas ocasiones la estructura de la industria eléctrica. De este modo, nuestro sector eléctrico ha sido capaz de dar respuesta efectiva a los requerimientos cambiantes y exigentes de nuestra economía y de la sociedad mexicana en su conjunto.”<sup>81</sup>

El expresidente se lamenta del carácter público del sector energético al afirmar que:

*“Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de diciembre de 1992, y una nueva reglamentación abrieron un espacio limitado para la participación privada nacional y extranjera en el sector, al precisar el criterio de servicio público y delimitar las actividades que están a cargo del Estado en forma exclusiva y aquellas en las que pueden participar los particulares. Este cambio implicó un reconocimiento de la necesidad de sumar el esfuerzo privado para ampliar la oferta eléctrica, ante las limitaciones financieras del gobierno federal y las demandas sociales de una población creciente.*”

---

80 Exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el Jefe del Ejecutivo a la H. Congreso de la Unión el 2 de febrero de 1999.

81 Ibid

---

*En virtud de esas reformas, los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica bajo esquemas de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente de energía eléctrica. Sin embargo, debe reconocerse que dadas las restricciones que todavía impone la estructura institucional a los inversionistas, el número de participantes privados es muy limitado.*

*En su momento, la nacionalización de la industria eléctrica respondió a las necesidades de una rápida integración del sistema eléctrico nacional y de extender la cobertura de los servicios eléctricos en el país. Hoy podemos afirmar que los objetivos que llevaron a la nacionalización de la industria eléctrica han sido plenamente cumplidos.”<sup>82</sup>*

Argumenta también Zedillo que:

*“Para los siguientes años, la demanda de energía eléctrica aumentará cerca de 6 por ciento cada año. Ello obligará a aumentar rápidamente la capacidad de generación, así como a modernizar y ampliar los sistemas de transmisión y distribución. En suma, durante los próximos años, los mexicanos tendremos que aumentar muy aceleradamente la oferta de electricidad, al tiempo que elevamos la eficiencia y mejoramos el servicio.*

*El reto de la expansión y modernización del sistema eléctrico representa necesidades de inversión que, tan sólo para los próximos seis años, se estiman en 250 mil millones de pesos a precios actuales. Para tener una idea del esfuerzo en términos relativos, esta cantidad equivale a un poco más que los recursos que erogará el gobierno federal en educación y seguridad social durante 1999 o aproximadamente a una cuarta parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999.*

*Pretender enfrentar los retos del sector eléctrico exclusivamente con recursos fiscales, implicaría estar dispuestos a afectar programas de desarrollo e infraestructura social y así evitar que muchos mexicanos obtengan los mínimos de capacidades y bienestar necesarios para acceder a un trabajo adecuadamente remunerado que les permita elevar su nivel de vida.*

*Los recursos públicos son limitados y las necesidades de inversión crecientes. Por esto, para asegurar la disponibilidad de inversiones públicas para el bienestar social, al tiempo que atendemos las necesidades de la industria eléctrica nacional, debemos ampliar los espacios necesarios para la concurrencia de los sectores público, social y privado en su desarrollo.*

---

82 Ibid

---

*Durante varias décadas, el esquema de exclusividad estatal fue el apropiado para integrar el sistema eléctrico nacional y ampliar su cobertura a todo el territorio del país.*

*Hoy en día, las exigencias de desarrollo del sector eléctrico, los cambios tecnológicos y la transformación de las condiciones en las que opera, han dejado de ser compatibles con este esquema. Se requieren nuevos mecanismos que permitan sumar al esfuerzo del sector público el del sector privado para enfrentar el enorme reto que tiene el país para contar con un suministro suficiente de energía eléctrica.*

*La participación exclusiva del Estado en el servicio público de energía eléctrica ya no puede ser el sustento de la evolución que requiere nuestro sistema eléctrico. De hecho, esa exclusividad puede llegar a convertirse en un obstáculo para su expansión y modernización.*

*La rectoría del Estado no implica ser el único y exclusivo participante en el sector eléctrico, sino crear instituciones y normas que garanticen que la sociedad cuente con la electricidad que necesita, al menor costo posible.*

*Así, para continuar con la transformación estructural que fortalece nuestra economía; para asegurar la expansión y competitividad de nuestra planta productiva, y para afianzar la acción social del Estado y mejorar la infraestructura básica de nuestro país, me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»<sup>83</sup>*

En los argumentos que presenta el expresidente Zedillo, trata de convencer al Congreso y al pueblo de México que la red nacional de transmisión es el único elemento que se considera estratégico. Dice Zedillo:

“La reforma propone reservar a la Nación en forma exclusiva, en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, el control operativo de la red nacional de transmisión, abriendo las demás actividades de la industria eléctrica a la concurrencia de los sectores público, social y privado. En congruencia, la iniciativa propone modificar el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, a efecto de establecer que dicho control operativo sea una actividad estratégica y de redefinir a la electricidad en sus diferentes

---

83 Ibidem

---

segmentos como un área prioritaria para el desarrollo nacional sobre la que el Estado ejerce su rectoría en los términos del artículo 25 constitucional. Para reafirmar esta rectoría, el Estado conservaría el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión y de distribución, vitales para el suministro de energía eléctrica. Asimismo, el Estado conservaría como área estratégica la generación de energía nucleoelectrica.”<sup>84</sup>

Y continúa Zedillo: “El Estado continuaría a cargo, en forma exclusiva, de la generación de energía nucleoelectrica, a través de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que habría de constituirse para este efecto.

La distribución de energía eléctrica a través de redes de media y baja tensión estaría concesionada a empresas regionales de distribución. El país se dividiría en varias áreas de distribución en las que podrían operar empresas privadas.

La factura de los consumidores desglosaría el precio de generación, la tarifa de transmisión y la tarifa de distribución. El precio de generación sería determinado en el mercado eléctrico mayorista, mientras que las tarifas de transmisión y distribución serían reguladas por el Estado a través de un régimen de tarifas máximas.

El ámbito de participación del Estado en la industria eléctrica comprendería la conducción de la política energética del país; la definición y financiamiento de programas de electrificación rural y en zonas populares que aseguren el suministro eléctrico a todos los mexicanos; el otorgamiento de subsidios transparentes y directos a quienes verdaderamente los necesitan; la generación exclusiva de energía eléctrica de origen nuclear; la operación de algunas plantas hidroeléctricas y la de otras para respaldo del sistema; el control operativo de la red nacional de transmisión; la operación

---

84 Ibid

---

del mercado mayorista, y la expedición y aplicación de la regulación de la industria eléctrica en general.<sup>85</sup>

Con toda esa argumentación como sustento, Zedillo remata con su propuesta de reforma a la constitución para abrir totalmente el sector eléctrico a la inversión privada:

**“DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

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

*Artículo 27-...*

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

*Ia XX ..."*

*Artículo 28-...*

---

85 Ibidem

---

*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 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.”*

Podríamos resumir la propuesta de Zedillo en los siguientes términos:

- Propone modificar el artículo 27 de la Constitución para eliminar la exclusividad que tiene actualmente el Estado para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica en la prestación de servicio público. Con esta medida quedan abiertas totalmente las puertas para la privatización del sector eléctrico mexicano.
- Plantea que corresponderá exclusivamente al Estado el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a particulares.
- Argumenta que la inversión privada, nacional y extranjera, haría posible la adquisición de tecnologías avanzadas para la expansión del sector eléctrico nacional.
- Propone modificar el artículo 28 constitucional para establecer que la generación, distribución, transmisión y comercialización de la energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

- 
- También establece que al otorgar concesiones o permisos en esas áreas, el Estado mantendrá el dominio de las redes generales de transmisión y distribución de energía eléctrica.

## **Propuesta del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)**

### **Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La reforma que se propone para el artículo 27 incluye la eliminación de la exclusividad del Estado en generación y distribución de energía eléctrica, manteniéndola únicamente en la transmisión.

Según la exposición de motivos, la participación privada estaría restringida al ámbito de generación, para gradualmente incorporarse al negocio de distribución y servicio. Según el Partido Verde, la transmisión siempre será exclusiva del Estado por ser estratégica para el país. También argumentan los verdes que a inversión privada será complementada por la continua inversión pública, para mantener bajas tarifas eléctricas y asegurar un abasto eléctrico mínimo para el país.

Por otro lado, la reforma que propone el PVEM al artículo 28 “eliminaría la disposición donde se menciona que las acciones del Estado en generación y distribución de energía eléctrica no constituyen monopolios y las mantendrá como áreas prioritarias. La transmisión de electricidad se mantendrá como área estratégica.”<sup>86</sup>

---

86 Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; y Ley de Inversión Extranjera. Esta propuesta se presentó el 21 de noviembre de 2001

---

### **Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.**

La propuesta del PVEM “sugiere otorgar incentivos fiscales a los generadores de alta eficiencia y a aquellos que generen electricidad por medios renovables. En este sentido se les otorga una reducción de impuesto:

Del 15% a aquellas plantas de generación eléctrica de alta eficiencia. Este criterio debería ser dictado entre la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del 25% a aquellas industrias que generen electricidad por los medios renovables allí descritos; entendiéndose que en el caso de cogeneración solo se refiere al ciclo de vapor.”<sup>87</sup>

Por otro lado, “en atención a la incursión de particulares en el mercado eléctrico, y atendiendo a la intención de incentivar y fomentar a las energías renovables, en este artículo se incluye una depreciación de hasta el 100% al equipo destinado a la generación eléctrica por estos medios. Así mismo, se propone igualar la tasa de depreciación de la maquinaria y equipo usados en la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica a la de la industria petrolera y de gas natural (es decir, cambiarla de 5 a 7%).”<sup>88</sup>

### **Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

En esta materia, el proyecto del PVEM propone modificar el artículo 1 con el objetivo de coincidir con la reforma constitucional que se presenta en esta misma iniciativa.

Así mismo, “añadió que la Secretaría de Energía dictará la política nacional energética atendiendo las recomendaciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (esto se debe a que el sector energético es el mayor emisor de gases

---

87 Ibid

88 Ibid

---

contaminantes). Esta adición tiene como objetivo incluir lineamientos de sustentabilidad y protección ambiental en la política energética nacional.<sup>89</sup>

Además, “se actualiza el nombre de algunas secretarías y se incluye al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales como parte de la junta de Gobierno. Esto en relación a que la CFE explota recursos naturales y presenta un riesgo al medio ambiente en la realización de sus actividades.”<sup>90</sup>

### **Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.**

En este sentido, el partido verde propone que “esta Comisión promueva el desarrollo eficiente de la distribución de energía eléctrica que realicen los particulares, con miras al mercado eléctrico que se construirá en nuestro país; en congruencia con las propuestas anteriormente mencionadas.” También otorga a la CRE la atribución de verificar que las adquisiciones de energía eléctrica que realice el Centro Nacional de Despacho Eléctrico (CNDE) incorporen costos ambientales. Además se le instruye, para que verifique que el CNDE adquiera a precio preferencial la energía eléctrica generada por medios renovables.”<sup>91</sup>

### **Reformas a la Ley de Inversión Extranjera.**

“Se reforma este artículo para que únicamente la transmisión de electricidad esté reservada exclusivamente al Estado (se libera la generación y distribución de energía eléctrica).”<sup>92</sup> También “se sugiere adicionar el inciso y) en la fracción III, con la intención de limitar la inversión extranjera en la generación y distribución de energía eléctrica a un 49%, a excepción de aquella generada por medios renovables.

---

89 Ibidem

90 Ibid

91 Ibid

92 Ibidem

---

Se propone un 49% de participación extranjera, para garantizar que el sector eléctrico permanecerá en manos de nacionales y no obedecerá a intereses extranjeros.

Se liberan los límites de inversión extranjera en la generación por medios renovables, con el fin de fomentar este tipo de energía y con el anhelo de incrementar sustancialmente nuestra capacidad instalada renovable y depender menos de los hidrocarburos.”<sup>93</sup>

En esencia, las propuestas del PVEM son:

- Reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y la Ley de Inversión Extranjera.
- Las modificaciones al artículo 27 incluyen la eliminación de la exclusividad del Estado en generación y distribución de energía eléctrica, pero manteniéndola en la transmisión.
- La participación privada estará restringida principalmente al ámbito de generación, para gradualmente incorporarse al negocio de distribución y servicio.
- La reforma al artículo 28 elimina la disposición que establece que las acciones del Estado en generación y distribución de energía eléctrica no constituyen monopolios y las mantendrá como áreas prioritarias. La transmisión de electricidad se mantendrá como área estratégica.
- Sugiere otorgar incentivos fiscales a los generadores de alta eficiencia y a aquellos que generen electricidad por medios renovables. En este sentido se les otorga una reducción de impuesto.

---

93 Ibid

- 
- En la Ley de Inversión Extranjera, plantea cambios para limitar la inversión extranjera en la generación y distribución de energía eléctrica a un 49%, a excepción de aquella generada por medios renovables.

### **Iniciativa del Partido Acción Nacional**

El grupo parlamentario del PAN en el senado de la república presento en su oportunidad su propia iniciativa para reformar el artículo 27 y 28 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta iniciativa es casi una copia fiel de la propuesta que presento el expresidente Ernesto Zedillo, observamos que hasta en la exposición de motivos hay similitudes de forma y fondo. Veamos:

Dice la iniciativa del PAN que: “El reto energético se traduce en construir en los próximos años infraestructura de la misma dimensión con la que contamos hoy en día. Y que México no está exento de ver interrumpida su capacidad de crecimiento y desarrollo por falta de electricidad. Aun cuando tenemos la potencialidad, carecemos de un marco institucional que permita un desarrollo más dinámico del sector, acorde con las necesidades y exigencias del país.”<sup>94</sup>

Sigue el PAN:

*“El Estado no tiene la posibilidad de continuar financiando el crecimiento de la demanda por energía eléctrica con recursos fiscales, ni es deseable recurrir a esquemas de deuda pública o a contratos de largo plazo que signifiquen un importante pasivo contingente para el Gobierno federal.*

*La complementariedad de la inversión privada y social respecto de la inversión pública no significa renunciar ni hacer nugatoria la responsabilidad del Estado.*

*La autonomía de gestión, con un adecuado control corporativo de las empresas, será indispensable para favorecer su sano crecimiento e incrementar su*

---

94 Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República. 4 de diciembre de 2001

---

*contribución al desarrollo del país. Debemos garantizar empresas viables y finanzas públicas sanas.*

*Un medio de incrementar la eficacia de las empresas públicas es el desarrollo de mercados competitivos en los que participan como usuario, comprador y proveedor de servicios.*

*La industria eléctrica, basada en el servicio público prestado en forma exclusiva por el Estado, logró integrar a los distintos sistemas eléctricos regionales y llevar energía a prácticamente todas las regiones del país.*

*El sector eléctrico, al ser definido como área estratégica, ratificó su carácter de monopolio estatal.*

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

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

*Hoy en día, la relación precio/costo se encuentra en 71 centavos por cada peso para la Comisión Federal de Electricidad y en 49 para Luz y Fuerza del Centro, lo que significa una pérdida en rentabilidad.*

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

*Extender la apertura a la participación de los sectores social y privado en la industria, más allá de lo que marca la legislación vigente, se puede fundamentar en el hecho de que en la actualidad diversos campos de dicha industria, principalmente en las áreas de la generación y la venta de energía, ofrecen oportunidades para el capital social y privado. En estos términos, ya no será*

---

*necesario que el Estado sea el único que atienda todas las necesidades derivadas de la provisión del servicio público de electricidad.*

*El nuevo marco jurídico busca brindar a los nuevos inversionistas la certeza de que el Estado no generará distorsiones que vulneren la equidad en el nuevo marco competitivo.”<sup>95</sup>*

Podríamos resumir las propuestas del Partido Acción Nacional como sigue:

- Cambiar los artículos 27 y 28 constitucionales.
- Plantea transitar de un servicio prestado, en forma exclusiva por el Estado, a un servicio en el que participen las empresas de los sectores públicos, social y privado, bajo la rectoría del Estado.
- La iniciativa busca que las empresas de los sectores social y privado puedan concurrir con las entidades del sector público a la ampliación de la capacidad de generación, así como al crecimiento de la infraestructura de transmisión y distribución y a la prestación de los servicios de energía eléctrica.
- La Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, no necesitarán concesión para continuar atendiendo las zonas de distribución de energía eléctrica en las que actualmente presta el servicio.
- La reestructuración de la industria eléctrica respetará los derechos laborales de los trabajadores del sector.

### **Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática**

*“La industria eléctrica proporciona un servicio público necesario a toda la población y al desarrollo de la Nación donde hay ámbitos en los que no se puede actuar exclusivamente atendiendo a un óptimo económico, sino a un imperativo de beneficio social, como se desprende del artículo 28 de la Constitución. Por ello es indispensable seguir considerando a la industria eléctrica como estratégica.*

---

95 Ibid

---

*El Estado debe garantizar que la sociedad cuente con la electricidad que necesita, al menor costo posible y con la confiabilidad y la calidad requeridas, lo que lleva de manera inmediata al severo problema de la regulación de la industria eléctrica. No se trata de una regulación que se limite al control de precios y tarifas -subsidios, o a la supervisión de inversiones para la adecuada expansión de la generación, la transmisión, el control, la distribución y la comercialización del fluido eléctrico. La reorganización jurídica para la prestación del servicio público de energía eléctrica, al inicio del siglo XXI, debe llevar a una nueva visión de las responsabilidades entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la orientación, operación y control de los entes encargados por la nación del uso y aprovechamiento de los energéticos en el país.*

*El sector eléctrico ha sido siempre uno de los sectores que más alto grado de inversión financiera ha requerido para su desarrollo. Por ello, su estabilidad y solvencia es una garantía básica del sistema financiero en su conjunto.*

*De tal forma, es necesario actualizar el marco jurídico del sector eléctrico estableciendo una serie de medidas que garanticen tanto a mediano como a largo plazo que el rendimiento obtenido sea el óptimo.*

*El Partido de la Revolución Democrática CONSIDERA QUE es necesario:*

- *Preservar el principio de servicio público de energía eléctrica que garantiza el abasto general independientemente de los niveles de ingreso de los consumidores.*

- *Conservar la facultad del Estado en la planeación a mediano y largo plazos del sector.*

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

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

- *Establecer una política de subsidios desconectada de las finanzas de las empresas públicas y asumidas adecuadamente en las políticas sociales del gobierno orientados a quien realmente lo requiere.*

---

## **Respecto de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

*Permitirán la estructuración del sistema jurídico especial para la actividad energética nacional.*

*La fracción X, del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal. En este sentido, la Iniciativa propone restringir esta facultad en lo que se refiere a los precios y tarifas de energía eléctrica, y que sea la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a propuesta del suministrador del servicio público, la encargada de determinarlas, como un organismo descentralizado de la administración pública.*

*Para un efectivo sistema de planeación energética a corto, mediano y largo plazos, se modifica la redacción de la fracción VI del artículo 33, a fin de que la Secretaría de Energía mantenga su facultad de intervenir directamente en el proceso de planeación del sector energético, que es una facultad plenamente ejecutiva, pero mediante una reglamentación específica para el mismo, dado su carácter estratégico para la nación. Se pretende volver efectiva la planificación de las políticas públicas en materia energética y dotar a los planes y programas de fuerza vinculante para ser estrictamente obedecidos. Para conseguirlo, se propone la creación de una ley especial, la Ley de la Comisión Nacional de Energía (CNE), por lo que la reforma a la fracción citada tiene como fin sujetar la planeación a dicha ley y a las demás disposiciones que se emitan en la materia.*

*Se propone también la reforma a la fracción IX del artículo 33, para retirar a la Secretaría de Energía las facultades de regulación sobre el cumplimiento de los estándares de calidad en el sector, aunque conservará la facultad de emitir las normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía, y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector.*

*Por último, las funciones que la fracción XXI del artículo 34 confiere a la Secretaría de Economía en cuanto a su intervención en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas, son sujetas por esta iniciativa a la obligatoria observancia de lo que establezcan las leyes en la materia.*

---

**Respecto de las reformas propuestas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.**

*En dicho ordenamiento existen disposiciones que resultan incompatibles con las funciones, atribuciones y responsabilidades de la CRE como una entidad descentralizada.*

*En el caso de la CRE, las características que esta iniciativa le incorpora mediante la emisión de una nueva Ley Orgánica, son incompatibles únicamente en algunos aspectos a las disposiciones de la Ley en comento, por lo que se estima pertinente conservar expresamente la cobertura de la Ley de paraestatales como ordenamiento de observancia supletoria.*

*En este sentido, se incorpora a la Comisión Reguladora de Energía en el Artículo 5º de la citada Ley, pues en este se establecen ya algunas entidades que aplican supletoriamente las disposiciones contenidas en esta Ley, en virtud de contar con reglas especiales establecidas en su propio marco jurídico.*

*En cambio, en el caso de las entidades operadoras del sistema eléctrico nacional, CFE y LyFC, éstas si tendrán un marco regulatorio propio que se contrapone en lo fundamental con el ordenamiento de paraestatales, por lo que se propone excluir expresamente a dichas entidades de su regulación incluyéndolas en las excepciones de aplicabilidad que establece el artículo 3º.*

**Respecto de las reformas propuestas a la Ley de Planeación.**

*La Ley de Planeación, ordenamiento al que se ciñen todos los entes de la administración pública federal, entre ellos, por supuesto, los organismos públicos descentralizados, establece una serie genérica de instrumentos para la planeación y programación en las entidades –programas sectorial, institucional y anual–, pero no delimita con claridad los objetivos ni detalla los contenidos de cada uno ellos, y restringe las facultades de aprobación de los mismos expresamente al sector central.*

*La planeación en el sector energético no puede ser integral, ni garantizar la continuidad de los proyectos a mediano y largo plazos a partir de una legislación como la existente. Por ello, y para que la planeación en el sector energético no siga siendo objeto de la inestabilidad que le generan las constantes modificaciones de las políticas del gobierno federal, se propone la creación de un órgano que concentre las facultades de planeación y programación a mediano y largo plazos, con participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en lo que constitucionalmente les corresponde:*

- 
- *Las empresas productoras del sector.*
  - *Los organismos públicos que guardan relación con éste;*
  - *Los trabajadores.*
  - *Los sectores empresarial.*
  - *Los consumidores.*

*La reforma consistiría en imprimir modificaciones a los siguientes artículos: 8, para remitir a la nueva ley en el caso de los procedimientos de evaluación; 12, para disponer expresamente la salvedad sobre la aplicación de la Ley al sector energético, así como una referencia directa a la ley que se propone; 13, para armonizarlo con el contenido del artículo anterior, y para incluir al nuevo órgano de planeación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; 14, para armonizar la salvedad antes dispuesta con las facultades de la Secretaría de Energía en materia de planeación; 17, para armonizar la salvedad referida en cuanto a las obligaciones de las entidades paraestatales en materia de planeación; 22, para establecer una clara referencia a la delimitación de esquemas de programación que serán contenidos por la ley que se origina; y, 29, para armonizarlo con el contenido del artículo anterior.*

**Respecto de las reformas propuestas a la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

*Las disposiciones contempladas tanto en la Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas así como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, quebrantan la autonomía con se pretende dotar a estos organismos, toda vez que se permite la injerencia del Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias administrativas, en el manejo, la administración y el goce de sus recursos y patrimonio.*

*En este sentido, dada la importancia que representan los organismos descentralizados encargados de las áreas estratégicas referidos en el artículo 28 constitucional, es conveniente crear un régimen legal distinto de aplicación para en donde se asegure su plena autonomía para administrar su patrimonio en función de sus requerimientos, necesidades o demandas.*

*Con el objeto de proponer una reforma congruente del sector eléctrico se consideró que era conveniente, con base en los razonamientos anteriores, adicionar los artículos 1º de la Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas, y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, para excluir de*

---

*la necesaria regulación de dichas leyes a los organismos descentralizados como la Comisión Federal de Electricidad, la Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos y la Comisión Reguladora de Energía ejercieran con plena autonomía la administración de su patrimonio, cuando así lo determinen sus propios ordenamientos, dejando la regulación de esta Ley en forma supletoria.*

**Respecto de la creación de la Ley Orgánica de la Comisión Reguladora de Energía.**

*La CRE fue establecida mediante un decreto ejecutivo en 1993. Su creación fue determinada por el artículo Tercero Transitorio de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992, mediante la cual se abrió a los particulares la posibilidad de participar en la generación de electricidad bajo esquemas controlados.*

*La CRE nació como parte de las modificaciones de 1992, y que aun con la ampliación de facultades de 1995 ese órgano se encarga básicamente de la regular las actividades que ejercen los particulares en materia energética.*

*La propuesta es transformar a la CRE en un efectivo organismo regulador de la actividad energética, desvinculado jerárquicamente de la Secretaría de Energía, aunque sectorizado en ella. Con facultades para regular las actividades de producción y comercialización de energéticos en los casos en que participan particulares, o cuando se trata de prestación de un servicio público.*

*Se considera necesario convertir a la CRE en un organismo descentralizado con autonomía de gestión, entendiéndola como la capacidad que tiene un órgano para regir intereses peculiares de su funcionamiento interno.*

*El dotar a la CRE de autonomía de gestión significa darle un margen de acción que le permitirá alcanzar la alta especialización que éste órgano requiere.*

*La regulación y promoción del desarrollo de las actividades descritas en el artículo 2º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía vigente, pueden agruparse en: comunes; de energía eléctrica; y de gas. En lo referente a este artículo se considera clara y suficiente la redacción actual, por lo que solo se propone una modificación formal: establecer como objeto de la Comisión regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades del sector.*

*La situación de exclusividad de las entidades paraestatales no debe traducirse en precios superiores o en calidades inferiores, y la disponibilidad debe asegurarse con eficiencia y oportunidad.*

---

*Para tener congruencia con la autonomía dotada en el artículo 1º, se reforma la fracción XV del artículo 3º, para que los proyectos de actualización al marco jurídico del sector de energía que tenga la CRE sean propuestas directamente al Congreso de la Unión o al Ejecutivo Federal, y no al secretario de Energía como actualmente sucede.*

*Se propone que la Comisión tenga facultad de autorregulación. No cabe la referencia a un órgano autónomo, si las normas que definirán la operatividad de la mayoría de las disposiciones contenidas en este proyecto le son impuestas.*

*Como se establece en el artículo primero de la iniciativa, la CRE tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio. Debemos recordar que todo organismo público descentralizado goza de un patrimonio propio entendido este como el conjunto de bienes, Derechos, cargas y obligaciones cuantificables y valuables en dinero que constituyen una universalidad.*

*Se propone que para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones de las direcciones, se establezca un servicio de carrera que permita que la asistencia técnica y especializada sea llevada a cabo por expertos en la materia. Dejando al órgano de gobierno sólo la designación del personal de confianza de los Comisionados.*

### **Respecto de la creación de la Ley de la Comisión Nacional de Energía**

*Las necesidades estratégicas y de planeación en materia energética, han originado que países como Nicaragua, Chile y España crearan organismos altamente especializados para diseñar, proyectar y concebir políticas públicas de desarrollo energético. Estos órganos asumen fundamentalmente funciones y responsabilidades de planeación energética; se erigen como entidades que dictan la política energética nacional; impulsan la optimización en el aprovechamiento de los recursos naturales.*

*Esta iniciativa propone crear una entidad de la administración pública denominada Comisión Nacional de Energía (CNE) con funciones primordialmente de planeación en el sector.*

*La autonomía técnica y operativa con que se dota a la Comisión Nacional de Energía, mediante el mecanismo de reglamentar en forma rígida los procedimientos de planeación y programación, proporciona los elementos necesarios para que esta entidad cumpla con la función desconcentrada. De nada serviría dotar la desconcentración jurídica al poder de decisión, si no se confiere*

---

*un grado de independencia decisional respecto del ente con el que se vincula orgánica y jerárquicamente.*

*La Comisión Nacional de Energía se integra por dos Consejos: uno decisional, el de Planeación, y otro consultivo, el Consultivo y de Representación Ciudadana.*

*La iniciativa dispone que los acuerdos que se celebren en el seno de ambos Consejos se hagan por mayoría de votos, y en caso de empate, los presidentes gocen de voto de calidad. A pesar de que ambos Consejos gozan de autonomía funcional y ejercen atribuciones distintas, comparten la misma responsabilidad, y el desempeño de uno no se entiende sin el quehacer y la participación del otro.*

*La Comisión contará con un Secretario Técnico el cual será designado por el Presidente del Consejo de Planeación y ratificado por el Consejo Consultivo. En la iniciativa se especifican los requisitos que deben cumplir los candidatos a ocupar el cargo, así como sus facultades y obligaciones.*

### **Respecto de la creación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Energía Eléctrica.**

*El servicio público de energía eléctrica es una actividad estratégica para desarrollo económico y social del país. Si bien en la Constitución que funda el estado mexicano contemporáneo, en 1917, dicha actividad no se estableció con un carácter estratégico, el desarrollo de las actividades económicas de la posrevolución dictó la necesidad de que el estado tomara control definitivo y permanente sobre dicho sector, como uno de los caminos esenciales para el fortalecimiento de la economía y la soberanía de la nación mexicana, a mediados del siglo pasado.”<sup>96</sup>*

Podemos resumir la iniciativa del PRD como sigue:

- A diferencia de las tres iniciativas anteriores, el proyecto del PRD no contempla la participación privada en el sector eléctrico y a cambio busca la autonomía financiera y administrativa de la Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

---

96 Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el senado de la republica. Iniciativa con proyecto de Decreto que crea, reforma, modifica, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones y ordenamientos relacionados con el Sector Energético. Abril de 2002

- 
- Plantea cambios a las leyes de la Administración Pública Federal, de Entidades Paraestatales, del Servicio Público de Energía Eléctrica, de la Comisión Reguladora de Energía, de Planeación, y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
  - Que el presupuesto anual de las empresas públicas de energía eléctrica incluya programas de investigación y ahorro de energía y que no experimente recortes que pondrían en riesgo el suministro de electricidad.
  - Libertad de las empresas para tomar decisiones dirigidas a mejorar la operación y garantizar suministro de electricidad.
  - Aumentar la inversión pública en obras de infraestructura eléctrica y asegurar que los recursos que se obtengan del incremento en las tarifas eléctricas sea destinado íntegramente al desarrollo de la industria.

## **Iniciativa del Partido Revolucionario Institucional**

### **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**

*“Nuestra propuesta busca consolidar el servicio público de energía eléctrica. Como una actividad estratégica y prioritaria de la Nación. Por ello, al proponer el artículo 1º y 2º de la nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, sostenemos que: los argumentos a favor de la reforma constitucional no son sostenibles, la necesidad de contar con la energía eléctrica a precios competitivos, lejos de una modificación a la Carta Magna, se alcanza con el mantenimiento a efecto de que siga correspondiendo exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, como medio que contribuya a la conducción del desarrollo nacional, generando las condiciones para que se dé en libertad, justicia social y manteniendo en todo momento la propiedad y el control nacional de las entidades que prestan este servicio fundamental a toda la población mexicana (art. 2).*

*Nuestra propuesta se sustenta en siete principios que consideramos fundamentales para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior.*

---

*I.- Mantener y consolidar el servicio público de energía eléctrica en los términos definidos por la Constitución de la República.*

*II.- El servicio público de energía eléctrica es un derecho de todos.*

*III.- La unidad del servicio público de energía.*

*IV.- Complementariedad de los productores privados con respecto al servicio público de energía eléctrica.*

*V.- La transparencia.*

*VI.- De participación social.*

*VII.- La solidaridad con la Comisión Federal de Electricidad, empresa auténticamente nacional.*

**Puntos estructurales que definen la propuesta de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica:**

*1º El fortalecimiento del concepto de servicio público.*

*2º Una diferente estructuración de la Comisión Federal de Electricidad, que le otorgue nuevas responsabilidades técnicas, económicas y sociales, con el objeto de transformarla en una entidad moderna y competitiva, tanto en el ámbito nacional como internacional.*

*3º Un distinto régimen fiscal en relación con la prestación del servicio público de energía eléctrica, que fortalezca la autonomía de gestión de la Comisión Federal de Electricidad.*

*4º El establecimiento de un nuevo régimen tarifario, que implique la obtención de la autonomía suficiente para la Comisión Reguladora de Energía, cuyas decisiones garanticen un servicio público de energía eléctrica de calidad, al más bajo costo, además de ofrecer certidumbre y confianza a la población del país, respecto de la determinación de las tarifas eléctricas.*

*5º La reorganización de normas dispersas que regulan la prestación del servicio público de energía eléctrica, a fin de darles unidad y congruencia en un conjunto legislativo que consolide los principios de transparencia y participación social.*

---

### **Exposición de Motivos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

*Se propone otorgar facultades a la Comisión Reguladora de Energía para establecer tarifas y compensaciones económicas por el uso de la red de transmisión y por la adquisición de electricidad de los particulares, así como definir sus características de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio con autonomía técnica y operativa. De esta manera estará habilitada para: establecer tarifas, metodología para el cálculo de prestaciones y contraprestaciones de todos los servicios de electricidad; participar en la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía, opinar sobre las condiciones en que los interesados en participar en la generación complementaria de electricidad como productores independientes, convocar a concurso para suministrar a energía eléctrica complementaria, imponer sanciones administrativas correspondientes.*

*La integración de sus comisionados y su funcionamiento debe garantizar el cumplimiento de sus funciones de manera autónoma estrictamente profesional jurídica, técnica y económicamente*

### **Exposición de Motivos Ley que crea la Comisión Reguladora de Energía**

*(Sobre el Art. 1) La propuesta de Reforma Eléctrica considera la necesidad de contar con un organismo independiente frente al gobierno y la Comisión Federal de Electricidad para una autentica regulación de esta función fundamental del Estado Mexicano. La Comisión Reguladora de Energía deberá integrarse con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y operativa para que pueda tomar libremente las decisiones que más convengan al país en aspectos del servicio público de energía eléctrica.*

*La Comisión Reguladora de Energía (sobre el Art. 1 bis) contará con patrimonio propio integrado por derechos, bienes, muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le asigne, y los que posteriormente ella adquiera; además de ingresos provenientes de pago de derechos, del fruto que obtenga de sus bienes y operaciones y cualquier otro tipo de aportaciones todo con la finalidad y justificación de que al obtener ingresos propios pueda desarrollar con verdadera independencia y libertad sus funciones.*

*(Sobre el Art. 3) Se asignarán a este organismo funciones centrales para el servicio público de energía eléctrica: establecer tarifas, metodologías para el cálculo de prestaciones y contraprestaciones de todos los servicios de electricidad; participar en la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de*

---

*energía, opinar sobre las condiciones en que los interesados en participar en la generación complementaria de electricidad como productores independientes, convocar a concurso para suministrar la energía eléctrica complementaria, imponer sanciones administrativas correspondientes. Todo de conformidad con lo establecido en los artículos 36 A, 36 B y 37 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.*

*(Sobre el Art. 4, 5, 6, y 6 Bis) La integración de la comisión y su funcionamiento asegura un trabajo responsable, capaz, profesional, en todas las áreas.*

### **Exposición de Motivos Ley de Ingresos de la Federación**

*(Sobre el Art. 3) Se establece aquí un ordenamiento de excepción correspondiente a que la Comisión Federal de Electricidad se guiará para fijar o modificar su propio régimen de compensaciones que deba cubrir al Gobierno Federal, correspondiente a un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que por disposición expresa de la ley, tendrá el carácter de no lucrativo en la prestación del servicio público de energía eléctrica; sin embargo, la empresa se dará de alta en el Registro Federal de Contribuyentes, y cubrirá además las contribuciones federales que genere su actividad de acuerdo a lo siguiente: en materia de restricciones la Comisión Federal de Electricidad efectuará todas las que las leyes tributarias establezcan y tengan relación con su operación*

*Sobre el Art. 12 y 13) Los ingresos de la Comisión Federal de Electricidad se manejarán de acuerdo a su propia reglamentación, para asegurar que sea una empresa competitiva y solvente en la prestación del servicio público de energía eléctrica, además de generarle certeza financiera y un fortalecimiento sólido que le permita su consolidación como una empresa autónoma.”<sup>97</sup>*

Podemos concluir que los puntos principales de la iniciativa del Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional son:

- Este proyecto no contempla la participación privada en el sector eléctrico y a cambio busca la autonomía financiera y administrativa de las empresas estatales que abastecen al país de casi el 100% de electricidad

---

<sup>97</sup> Iniciativa de reformas en materia de energía eléctrica, presentada por el senador Ernesto Gil Elorduy, del grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República. Miércoles 13 de marzo de 2002

- 
- Propone una reestructuración del sistema eléctrico nacional, que incluye una revisión a las tarifas que estarían regidas por la Comisión Reguladora de Energía y no por la Secretaría de Hacienda, como ocurre ahora
  - Mantiene intacta la autogeneración y cogeneración de particulares permitidas actualmente por las leyes mexicanas para el autoconsumo, siempre y cuando demuestren uso eficiente de electricidad
  - Promulgación de una nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica orientada a la autonomía de la Comisión Reguladora de Energía y las empresas estatales abastecedoras de electricidad

### **Iniciativa de Vicente Fox**

*“El sector eléctrico es un área estratégica para el desarrollo y crecimiento de cualquier país. No solo es necesario mantener un sector eléctrico saludable por razones de oportunidad de negocio, sino por el beneficio que representa para la población en general.*

*El sector eléctrico nacional debe tender paralelamente hacia una modernización que le permita ofrecer un suministro acorde con las especificaciones técnicas más estrictas, aparejado de una gama de servicios integrales diseñados para satisfacer las necesidades de los distintos tipos de usuarios.*

*En diciembre de 1992, se introdujeron reformas a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica con el objeto de abrir nuevas oportunidades de participación a los inversionistas privados en actividades de generación de energía eléctrica, que no constituyen servicio público, a través de un régimen de permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía.*

*Los resultados de dichas reformas en materia de inversión no han sido los deseados debido a las limitaciones del esquema contenido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica vigente, que no ha otorgado los incentivos adecuados a la inversión de los sectores social y privado.*

*Hoy en día, la expansión y modernización del sector eléctrico nacional radica prácticamente en los ingresos públicos disponibles.*

---

*El esquema financiero bajo el cual se ha instrumentado el crecimiento del sector se está agotando, por lo que es difícil mantener el dinamismo de una industria que crece a tasas considerablemente mayores a las de la economía en su conjunto.*

*No sólo es suficiente con responder a la demanda, sino que es necesario llevar a cabo una profunda modernización de la infraestructura actual para alcanzar una mayor eficiencia del sector. Por ello, debemos considerar que para mejorar la competitividad nacional, los retos de inversión que deberán enfrentarse serán aún mayores.*

*Es un hecho que la globalización y la apertura comercial han obligado a las empresas mexicanas a la introducción de procesos productivos cada vez más intensivos en el uso de energía eléctrica para poder competir a nivel internacional; por el otro, a medida que se incrementan los salarios reales por el aumento en la productividad, se facilita el acceso de las familias a un mayor número de equipos eléctricos que mejoran la calidad de vida. Es decir el consumo de energía eléctrica está directamente ligado con el crecimiento de la economía y del bienestar social.*

*La reforma propuesta introduce un esquema en el que los usuarios, que por sus necesidades particulares tanto económicas como de consumo, tendrán la oportunidad de optar por fuentes alternas de suministro, es decir, generar por sí mismos la energía que requieren, o bien, optar por adquirirla a un tercero mediante contratos de largo plazo.*

*La reorganización de la industria eléctrica se sujetará a los siguientes principios: i) El fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro; ii) Pleno respeto a los derechos laborales consignados en la Ley Federal del Trabajo y en el Contrato Colectivo de Trabajo de los trabajadores de Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro; iii) La transformación del Centro Nacional del Control de Energía en un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que estaría encargado del control y operación del sistema, así como del intercambio de electricidad entre los participantes; iv) El establecimiento de un despacho de generación a través del cual los generadores privados colocarían su capacidad no contratada para uso de los autoconsumidores que adquieran su energía directamente del despacho de generación y para el servicio público, siempre y cuando el uso de dicha energía resulte en un menor costo para los usuarios; v) Fortalecimiento de la estructura operativa de la Comisión Reguladora de Energía y redimensionamiento de sus atribuciones; vi) Reestructuración de las tarifas*

---

*eléctricas, así como de porteo, por parte de la Comisión Reguladora de Energía; vii) Acceso no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las redes de distribución, siempre y cuando se cubran las necesidades del servicio público; viii) El desarrollo de contratos de largo plazo, cuyos términos serían acordados por los auto consumidores, posibles generadores privados y Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro; ix) El establecimiento de disposiciones que permitirían operar bajo condiciones especiales a los sistemas eléctricos aislados del país; x) La introducción de vendedores especializados que agreguen oferta y demanda para hacer más eficiente el intercambio de eléctrica; xi) La planeación de la industria eléctrica, a cargo de la Secretaría de Energía de acuerdo al programa propuesto por el Centro Nacional de Control de Energía, daría señales de transparencia y permitiría el óptimo flujo de inversiones al Sistema Nacional de Transmisión, así como el establecimiento de incentivos para el desarrollo eficiente y competitivo del sector; xii) La instrumentación y desarrollo de un marco jurídico claro y transparente capaz de generar la certidumbre y seguridad jurídica necesaria a los inversionistas, permitiendo a la Comisión Reguladora de Energía, como autoridad independiente, regular los monopolios naturales de transmisión y distribución en cuanto a tarifas, inversiones, confiabilidad del servicio, y; xiii) El impulso a la inversión en proyectos que promuevan el uso de fuentes de energía alternas para la generación de energía eléctrica.*

*Dicho esquema no representa riesgo alguno para la operación del Sistema, y mucho menos vulnera la prestación del servicio público, sino al contrario lo refuerza buscando la especialización y liberando recursos de las paraestatales.*

*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 crecimiento a ritmos constantes.*

*Con la nueva estructura organizacional del sector eléctrico, se fomentará la modernización de las empresas paraestatales del sector, en una búsqueda por mejorar su servicio y calidad en el suministro y esto, junto con la participación de proveedores privados y sociales, se garantizará que el sector eléctrico nacional se convierta en una industria que se expanda y modernice por si sola, y ofrezca a las*

---

*demás industrias, comercios, usuarios domésticos y al sector agrícola nacional las opciones que mejor cumplan con sus necesidades, en materia de electricidad.*

*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.*

*Las empresas públicas con activos de transmisión y distribución se encargarán de proveer el sistema físico por el cual se llevarán a cabo las transacciones de energía eléctrica, y tendrá un cobro establecido por la Comisión Reguladora de Energía, debido el uso de las líneas.*

*El Centro Nacional de Control de Energía se encargará del despacho de la Red Nacional de Transmisión y de la operación física y financiera del mismo.*

*Finalmente, las entidades con activos de distribución entregarán la energía a todos los usuarios interconectados a la red con tarifas de porteo regulados por la Comisión Reguladora de Energía. El precio del despacho de generación, considerará para su cálculo, los costos marginales de las plantas públicas, por lo que los usuarios que cumplan con los umbrales de consumo anuales y que se encuentren registrados en el organismo regulador, tendrán dos opciones: optar por el despacho de generación o realizar contratos a largo plazo.*

*En ese sentido Fox propone reforma y adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 27.-*

*En los casos a que se refieren las dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a*

---

*partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca la ley; en esta materia no se 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.*

*I a XX...*

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

*Artículo 28.-...*

*No 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 dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.<sup>98</sup>*

---

98 Iniciativa de reformas a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el Jefe del Ejecutivo a la H. Congreso de la Unión el 16 de agosto de 2002.

---

México efectivamente necesita una reforma en el sector energético. Pero no es necesariamente cierto que el sentido de ésta deba ser el que señalan Zedillo, el PVEM, el PAN y el presidente Fox.

El sector energético mexicano es un sector moderno. Crecemos más de lo que ha crecido cualquier sector eléctrico en el mundo. Hoy por hoy el sector eléctrico mexicano tiene una proporción de capacidad, de equipo moderno, de generación más alta que las empresas en Europa o en Estados Unidos. Por lo tanto, no puede ser un sector obsoleto. Eso es algo que debe difundirse y reconocerse. Por otra parte, debe considerarse que tenemos un sector eléctrico de los más extensos del mundo bajo una sola propiedad, el cual cubre todo el territorio nacional.

Por ello, necesitamos ser más conscientes de lo que tenemos y de lo que se hace. La decisión de qué hacer con el sector eléctrico requiere de una definición de lo que se pretende. Necesario es también, reconocer que lo que se tiene es bueno y debe preservarse. En el sector energético, México ha logrado cosas que han sido imitadas en otros países. Ha logrado operar uno de los sistemas eléctricos más extensos bajo una sola propiedad. En fin, se sabe qué hacer, cómo hacerlo y cómo operarlo. Ahora hay que encontrar la mejor manera de financiar los requerimientos futuros del sector.

Las propuestas de reforma del sector eléctrico que hay en el Poder Legislativo, tienen muchas coincidencias. La mayor de ellas, que es necesario introducir cambios en el sector eléctrico mexicano para adaptarlo a las exigencias de nuestro tiempo. ¿Que si es necesaria la participación privada en generación? Pues que se discuta la forma más conveniente para el país (mercado, reglas de despacho, contratos bilaterales, etc.)<sup>99</sup>

El escándalo de Enron debería servir para revisar a fondo las características de las reformas que se impulsan desde 1999 y que el actual gobierno ha ratificado.

---

<sup>99</sup> Escofet Alberto. La Reforma Eléctrica, Repercusiones y Prospectivas

---

*“Si en algún país se puede decir que hay reglas de mercado es en EUA, ahí, empresas como Enron se instalan y operan libremente.*

*Los resultados se vieron en pocos años: California tuvo un problema de incrementos tarifarios de una semana a otra del 200%. La manipulación del mercado fue verdaderamente desastrosa. Se incorporaron a este problema varios estados de la Unión Americana para plantear, por parte del Gobernador de California, una recomendación a países como México: “Por favor no privaticen, es un desastre”.*

*George Soros, uno de los capitalistas especuladores más importantes del mundo señaló que el propósito de la tecnocracia de lograr mercados perfectos lleva a que estos se “deshumanicen”, dejándolos sujetos a los avatares de corrupción nunca antes vistos, por ausencia de consideraciones éticas. Por eso, dice Soros, es muy importante incorporar la política al análisis de acción de estos mercados para que la humanice y pueda incorporarle conceptos éticos.*

*Al estar inmersas estas empresas en un mercado brutal, les pagaban a los ejecutivos con acciones, mismas que registraban en el renglón de inversiones y no de gasto. Esto se fue inflando en forma impresionante y hacía aparecer a la empresa como que vendía muchas acciones; entonces; hasta, los fondos de pensiones de los grandes sindicatos norteamericanos adquirieron acciones de Enron. Por ello, la quiebra de esta empresa lesionó a más de 80 millones de norteamericanos.*

*Este fenómeno, pensamos nosotros, hay que tenerlo muy presente antes de tomar cualquier decisión. En ningún lugar del mundo, hasta ahora, ha dado resultados la privatización de la energía eléctrica.*

*Tenemos unas iniciativas de ley que, claramente, son el modelo de las empresas tipo Enron; y tenemos, por otro lado, verdades y mentiras a medias.*

---

*Lo que hemos planteado quienes nos interesamos por este capítulo de la actividad nacional, es que se requiere un análisis que nos permita conocer las cifras verdaderas que se manejan en la Comisión Federal de Electricidad, pues sería, seguramente, el punto de partida, para que con la mira puesta en la soberanía de la Nación y en el interés de los mexicanos se tomaran las decisiones pertinentes.*

*Si hacemos un recorrido por los antecedentes que otros países han tenido en esta materia, se puede ver que la determinación tarifaria está en relación directa a los estados financieros, puesto que ahí están los costos en que incurren las empresas.*<sup>100</sup>

Después de la crisis energética de California, la quiebra de la empresa Enron pone a discusión el esquema de funcionamiento del servicio público de energía eléctrica. Existen empresas públicas que actúan en un sistema regulado por el mercado, y empresas privadas que son un monopolio nacional o regional regulado por una entidad o autoridad específica, que planean a largo plazo sus inversiones y deben cobrar una tarifa fijada por la entidad reguladora u otra autoridad. Este último fue el caso de EUA. Actualmente existen en ese país empresas públicas actuando en un sistema regulado por el mercado, es decir desregulado. El escándalo de Enron también debería servir para el debate sobre si la industria eléctrica debe estar regulada o desregulada.

---

<sup>100</sup> De Garay Fernando. Ponencia en la mesa redonda 'La energía de los mexicanos no se vende'

---

## CONCLUSIONES

Es innegable que nuestro país ha experimentado en los últimos años (particularmente desde la década de los 80) profundos cambios en su vida política, económica y social. De hecho, una de las frases de nuestro tiempo es “lo único que es constante es el cambio”. Por otro lado, al revisar la historia en cualquier tiempo, en cualquier lugar, siempre, invariablemente encontraremos el cambio como un patrón de comportamiento de cualquier grupo social.

Al observar con detenimiento lo anterior, encontramos que el dinamismo histórico está fuera de toda discusión. Los cambios están siempre presentes dondequiera y como sea. Al menos eso es una enseñanza elemental de la historia.

En ese sentido, no podríamos intentar detener la marcha de las sociedades, no podríamos detener los cambios que sustentan el funcionamiento del mundo. Podríamos llamarle al fenómeno adaptación, si decimos por ejemplo que las sociedades se adaptan a las condiciones imperantes en un periodo determinado. Pero llámesele como se le quiera llamar, no podríamos luchar contra esa descomunal inercia histórica que, como dijimos anteriormente, es el eje de la existencia de nuestro mundo social actual.

Como acabamos de mencionar en las primeras líneas de este apartado, nuestro México no ha sido la excepción y ha sufrido importantes cambios en distintas materias. Al encontrarse ahora inmerso en un “mundo global”, donde se ha impuesto un modelo económico basado en las llamadas políticas de ajuste estructural, el país ha tenido que ir “aprendiendo” los pasos del son neoliberal, y debemos decirlo, ha sido uno de los pocos bailarines –si no es que el único- que mejor ha ejecutado las melodías que le toquen.

Es decir, nuestro país ha seguido al pie de la letra las recomendaciones dictadas por los organismos financieros internacionales, basados en las exigencias de los consejos de administración de las grandes multinacionales. Estaría demás aclarar a que

---

nos referimos, pues de todos (los que se interesan y conocen la realidad nacional) es sabido lo que significa: el consenso de Washington, el FMI, el Banco Mundial, la OMC, el BID, la OCDE y los propios EUA.

El tema de este trabajo no fue las políticas de ajuste recomendadas e impuestas por estos entes, pero si tiene que ver directamente con estas, pues una de sus premisas básicas es la privatización y el tema que nos ocupó fue justamente una presunta privatización del sector eléctrico mexicano.

Ese intento por privatizar al sector (cuatro de las seis iniciativas presentadas al Congreso Federal proponen medidas que van encaminadas a la privatización) se da en el marco de un modelo neoliberal inacabado que nuestros gobernantes quieren completar como dios manda. Afirmamos lo anterior, en virtud de que nuestro país ha tenido en las últimas dos décadas una combinación de Estado benefactor y rector de la economía con políticas neoliberales, (principalmente hasta el sexenio de Salinas) esto lo observamos (afortunadamente) hasta nuestros días, pues nos encontramos con que el gobierno (antes llamado o mejor conocido como Estado) todavía controla una parte importante del sector energético, además de la banca de desarrollo, parte de alguna que otra aerolínea y demás empresillas que no se han dejado o no han resultado tan apetitosas para los inversionistas privados. Por otro lado, podemos ver y sentir en carne propia los embates del ajuste estructural que han implantado en el país los últimos cuatro presidentes. Los ejemplos sobran: nulo crecimiento económico, desempleo, delincuencia, destrucción de valores sociales, etc.

Lo que queremos decir en el párrafo anterior es que no vivimos un neoliberalismo puro, pues si bien el país ha adoptado severas medidas de ajuste, aun existen entes públicos. Vivimos si la crudeza estructural, pero aun contamos con un sistema de salud público (pésimo), un sistema educativo (también muy descuidado)

---

público, nuestros campesinos cuentan con un (miserable) subsidio llamado “prograsa” u “oportunidades” y así, podemos seguir la lista de la herencia del otrora Estado benefactor. Entonces, aun quedan reminiscencias de ese tipo de Estado que (dicen los entes multinacionales antes mencionados) hay que acabar en aras de lograr la eficiencia, la competitividad y la productividad que “no tienen otro fin que acabar con la pobreza del mundo.”

Pero ¿realmente han acabado con la pobreza las políticas públicas de la doctrina neoliberal impuestas en nuestro México durante los últimos 20 años? Veamos:

Si calculamos las dos variables macroeconómicas más importantes que miden la marcha de una economía, (esto es el PIB y la inflación) durante el periodo comprendido entre el gobierno de Lázaro Cárdenas y el del presidente López Portillo, (es decir, cuando no teníamos neoliberalismo) tuvimos un incremento del PIB promedio de 6.1% anual y una Inflación de 6.8% hasta el gobierno de Díaz Ordaz y de 21% en el periodo 70-82, ocasionada por el problema del petróleo.

Por otro lado, desde que se introducen los cambios estructurales hasta nuestros días, esto es: el periodo comprendido entre el gobierno de Miguel de la Madrid y Vicente Fox, encontramos que hemos tenido un crecimiento del PIB de 2.1% promedio anual y una inflación (que ahora se jactan, está controlada) de 33.8% en promedio.

La demostración de las bondades del modelo está ahí. Las cifras son contundentes, no solo para nuestro país, sino que podemos mencionar otros donde se han aplicado fielmente las recetas del modelo y las consecuencias han sido desastrosas, remitámonos tan solo a Argentina, a Brasil y en general a Latinoamérica.

Injusto sería que, en el breve repaso que hacemos de los cambios más trascendentes que ha experimentado nuestro México, no hiciéramos mención a los que se han dado en el sistema político. Nosotros creemos que estos han sido de enorme

---

importancia, pues dígame lo que se diga, el Poder Legislativo representa ahora un importante contrapeso al Ejecutivo, y al parecer el Poder Judicial despierta a la autonomía le confiere la Constitución, sin restar importancia a otros importantes cambios que podemos observar hoy en día, nos atrevemos a afirmar que el inicio del funcionamiento del equilibrio de poderes es el más importante. Debemos reconocer también que todos esos cambios se han logrado como resultado de reformas (cambios) que se han hecho a los distintos ordenamientos jurídicos que rigen el quehacer social en nuestro país.

Recapitulando lo expuesto, queda claro que: una sociedad se encuentra en constante cambio; que para que los miembros de esa sociedad no sucumban ante ese cambio tienen que adaptarse (hacer adecuaciones) para estar acordes a las nuevas circunstancias; que esas adecuaciones no siempre son las más acertadas; que hay opciones que han dado contundentemente mejores resultados que otras; la necesidad de realizar cambios está fuera de toda discusión, aunque no el cómo, el dónde y en qué realizarlos.

Si echamos un vistazo a la historia contemporánea de nuestro país, podemos observar que desde 1992 se ha venido armando en las más altas esferas del poder un proyecto de privatización de la industria eléctrica nacional. Las reformas introducidas en ese año por el entonces presidente Salinas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica permiten a inversionistas privados realizar actividades que la Constitución le confiere de manera expresa exclusivamente al Estado. No somos jueces supremos para decir si es bueno o malo que haya inversión privada en el sector eléctrico, pero lo que si es contundente es que la LSPEE de 1992 contraviene descaradamente a lo estipulado por nuestro máximo ordenamiento jurídico que es la Constitución.

---

Las iniciativas presentadas por el ex presidente Ernesto Zedillo junto con la del PVEM, la del PAN y el año pasado la del presidente Fox, van encaminadas a una reforma de los artículos 27 y 28 de la constitución para abrir el sector al capital privado ya sea nacional o extranjero, esto significa en pocas palabras la privatización del sector. Por otro lado, las iniciativas del Revolucionario Institucional y del PRD no contemplan reformar la constitución pero si plantean reformar diversos ordenamientos legales secundarios que rigen al sector eléctrico mexicano.

Como podemos observar, hay un reconocimiento general de que las dos paraestatales encargadas de las actividades de generación, transmisión distribución y comercialización de energía eléctrica en México están en problemas. También hay un reconocimiento unánime de que para resolver esos problemas es necesario realizar cambios. En este caso los cambios que se plantean son legales, pues se argumenta que la normatividad jurídica bajo la cual operan estas paraestatales las tiene agarradas del cuello y no les permite avanzar y responder ya a los objetivos para los cuales fueron creadas.

Sin embargo, después de intentar hacer un análisis de cómo operan esas dos paraestatales y bajo qué ordenamientos legales, nosotros consideramos que, en términos generales, el marco jurídico vigente que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica parece adecuado para satisfacer las demandas de los usuarios y las formas de obtener recursos para prestar dicho servicio por ahora. No obstante, es innegable la necesidad de inversión futura para el perfeccionamiento y evolución del sector, de acuerdo, como decíamos anteriormente a las condiciones imperantes del momento.

Dicho marco legal ha permitido prestar el servicio de manera eficiente, extensiva y económica en todo el país; ha alentado la participación de la inversión privada

---

nacional y extranjera. Sin embargo, esta normatividad ha obedecido fundamentalmente a regular el funcionamiento de las empresas públicas, dejando de lado la definición de los límites de la intervención del Estado en la economía.

Queremos decir que, en cuanto a control y evaluación del desempeño de las empresas paraestatales no existe un punto de referencia normativo que vaya encaminado a medir la eficiencia, productividad y rentabilidad financiera. Es decir, se requiere una normatividad que propicie el cumplimiento de programas y metas y no que implante un terrorismo legal que obligue a las paraestatales a tener como objetivo primordial el cumplimiento de dicha normatividad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con las iniciativas presentadas al Congreso y a la opinión de reconocidos especialistas en la materia –por supuesto que nosotros no lo somos- queda claro que hay una necesidad apremiante de introducir cambios en el sector eléctrico mexicano para que este pueda hacer frente a las exigencias del siglo XXI. Pero que quede bien claro que el hablar de cambios, no significa referirse a cambios en la Constitución.

En ese orden de ideas, revisando las distintas propuestas que se han presentado al Congreso para reformar al sector eléctrico, consideramos que se pueden retomar elementos de las iniciativas del PRD y del PRI, pues como lo expusimos ya, el proyecto perredista no contempla la participación privada en el sector, sino más bien busca dotar a las paraestatales de autonomía financiera y administrativa. Esto se lograría por medio de las modificaciones que proponen a la Ley de Administración Pública Federal, a la Ley de Entidades Paraestatales, a la –hasta ahora ilegal- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a la Ley de la CRE, a la Ley de Planeación, así como a la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Una propuesta fundamental del PRD es que el presupuesto destinado a estas entidades no sufra recortes. Esa propuesta contempla

---

también otorgar a las empresas paraestatales libertad para tomar decisiones de manera autónoma y así mejorar la operación y garantizar suministro de electricidad.

La iniciativa del PRI por su parte busca consolidar el servicio público de energía eléctrica. Los priístas consideran que los argumentos que se han expuesto para reformar la constitución son insostenibles, pues aseguran que el contar con energía eléctrica a precios competitivos, se alcanza sólo si el sector se mueve sobre el eje de la prestación de un servicio público, como una actividad estratégica y prioritaria de la Nación, en los términos definidos por la Constitución de los EUM.

La propuesta del PRI si contempla la Complementariedad de los productores privados con respecto al servicio público de energía eléctrica. Así mismo, plantea una diferente estructura de la CFE, con nuevas responsabilidades técnicas, económicas y sociales, para transformarla en una entidad moderna y competitiva. Esto se lograría a través de un régimen fiscal distinto, que fortalecería la autonomía de gestión de la CFE. La iniciativa priísta contempla también La reorganización de lo que considera normas dispersas que regulan la prestación del servicio público de energía eléctrica, con la finalidad de hacerlas congruentes entre si.

La iniciativa priísta reconoce la participación de inversionistas privados al proponer otorgar facultades a la CRE para establecer tarifas por el uso de la red de transmisión y por la adquisición de electricidad de los particulares. También se le confiere a la CRE la facultad de opinar sobre las condiciones en que los interesados en participar en la generación complementaria de electricidad como productores independientes.

La propuesta priísta considera también la necesidad de contar con un organismo independiente frente al gobierno y la CFE para una autentica regulación. En ese sentido, la CRE poseerá personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y

---

operativa, patrimonio e ingreso propios. Así, dicen los priístas, podrá desarrollar con verdadera independencia y libertad sus funciones.

En cuanto a la reforma que propone el PRI a la Ley de Ingresos de la Federación, se establece que la CFE se regirá por un ordenamiento de excepción que servirá para fijar o modificar su propio régimen de compensaciones al Gobierno Federal. La CFE será un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá el carácter de no lucrativo en la prestación del servicio público de energía eléctrica. Sin embargo, la paraestatal se dará de alta en Hacienda y cubrirá las contribuciones a que esté obligada como tal.

Las necesidades del sector eléctrico son innegables, las propuestas están ahí. Sin embargo la discusión se ha atorado en el Congreso al tornarse en un debate más ideológico que económico, cuando lo que necesitamos es más realismo y menos ideología tanto de una como de otra parte. Hay alternativas de financiamiento, ya sea que este provenga del Gobierno federal, del capital privado o una combinación de ambas, pero para la primera alternativa sería necesario primero realizar una reforma integral de las finanzas públicas, para lo cual también se requiere menos ideología y más realismo.

En fin, alternativas existen. Pero si lo que se quiere, como dijimos anteriormente, es que las empresas paraestatales cumplan con el objetivo primordial de estar apegadas a la normatividad legal, lo primero que tendría que hacerse es modificar la Constitución, pues la LSPEE de 1992 que ha permitido complementar el servicio ofrecido por CFE y LFC con eficacia, contraviene a lo dispuesto en el artículo 27 de nuestra Carta Magna. Palabras más palabras menos, lo dejamos a la reflexión de los responsables de la conducción del Estado.

---

## Bibliografía

- § Basurto, Jorge. “El nacionalismo revolucionario y la unificación de los electricistas”. México: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, págs. 30-35.
- § Carranza Castellanos, Emilio. “Crónica del alumbrado en México”. México: Instituto Politécnico Nacional/Sociedad General de Escritores de México/Sociedad de Ex-alumnos de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, 1998. pág. 15
- § Código Fiscal de la Federación
- § [www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx)
- § Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- § Diario Oficial de la Federación
- § Díaz Arias, Julián. “La industria eléctrica y su importancia en la industrialización de México”. México: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1946. págs. 156-174
- § Estatuto orgánico de la Comisión Federal de Electricidad
- § Exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el Jefe del Ejecutivo a la H. Congreso de la Unión el 2 de febrero de 1999.
- § Garza Villarreal, Gustavo. “El sistema ferroviario y eléctrico como génesis de la concentración industrial en la ciudad de México”, 1876-1910. En: La ciudad y el campo en la historia de México. Memoria de la VII Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos (Oaxaca 1985). México: Instituto de Investigaciones Históricas: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, págs. 215-247.
- § Gómez Tagle, Silvia. “Insurgencia y democracia en los sindicatos electricistas”. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1980, págs. 15-22.
- § Iniciativa con proyecto de Decreto que crea, reforma y modifica, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones y ordenamientos relacionados con el Sector Energético. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el senado de la republica
- § Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República.

- 
- § Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - § Iniciativa de reformas en materia de energía eléctrica, presentada por el senador Ernesto Gil Elorduy, del grupo parlamentario del PRI en el Senado de la Republica
  - § Iniciativa de reformas a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el Jefe del Ejecutivo a la H. Congreso de la Unión.
  - § Lara Beautell, Cristóbal. “La industria de energía eléctrica”. México: Fondo de Cultura Económica, 1953. págs. 28-32
  - § Ley de la Comisión Reguladora de Energía
  - § Ley del Impuesto al Activo
  - § Ley del Impuesto sobre la Renta
  - § Ley Federal de Derechos
  - § Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
  - § Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
  - § [www.lfc.gob.mx](http://www.lfc.gob.mx)
  - § Marco legal y normativo de la CFE
  - § Martínez Domínguez, Guillermo. “La nacionalización de la industria eléctrica”. México, 1960, págs. 142-154.
  - § Marx Carlos. El Capital. Madrid: Ed. Siglo XXI, 1978, pág. 126
  - § Movimiento Cívico Mexicanista, México. “Documentos interesantes para la historia de las tarifas de la Mexican Ligth and Power Co., Ltd”. México, 1958
  - § Parra, Alma. "Los orígenes de la industria eléctrica en México: Las compañías británicas de electricidad (1900-1929)". En: Historias, 1988, págs. 139-158.
  - § Resendiz-Núñez, Daniel (coord.).“El sector eléctrico de México”. México: Comisión Federal de Electricidad / Fondo de Cultura Económica, 1994, págs.115-124.
  - § Escofet Alberto. La Reforma Eléctrica, Repercusiones y Prospectivas

---

§ De Garay Fernando. Ponencia en la mesa redonda 'La energía de los mexicanos no se vende'