

CAPÍTULO II

EL SECTOR ELÉCTRICO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

ORÍGENES DE LA ELECTRICIDAD

Sobre la energía eléctrica, no existen antecedentes más allá del siglo XIX. En épocas anteriores, la iluminación, además de la luz natural solar, se obtenía utilizando principalmente la madera y el aceite de petróleo como combustible para fogatas, teas y antorchas, y después fue el insumo de la cera para las veladoras. Otras aplicaciones, además de la iluminación, corresponden a los siglos XX y XXI. Lo que no se descubrió y se hizo tecnológicamente en el transcurso de la historia, se avanzó en siglo y medio.

Tales de Mileto, sabio griego, muerto en el año de 546 a. de C., descubrió que al frotar el ámbar —al que llamaban electrón—, atraía partículas de polvo. Y como estas especies de imanes abundaban en la ciudad de Magnesia en el Asia Menor, se le dio el nombre de magnetos. Pero no fue sino hasta el año de 1600 cuando William Gilbert de Colchester, médico de la Reina Isabel I de Inglaterra, publicó su libro *De Magnete*, donde aseguraba que nuestro mundo es un gran imán. Esta teoría mereció la aprobación de Galileo y se le consideró la primera obra escrita sobre electricidad.

En el siglo XVIII, los acontecimientos habrían de sucederse con la aparición de la primera máquina electrostática de Otón de Guericke, los instrumentos de conducción de cargas eléctricas de Stephen Gray o la botella de Leyden. A finales del siglo, Luigi Galvani experimenta con efectos eléctricos en ranas, Alejandro Volta genera energía transportada por medio de una pila y dos conductores metálicos, el gran inventor Tomás Alva Edison crea su generador bipolar y Andrés Ampere inventa la bobina.

En el siglo XIX, un puñado de científicos, entre ellos Miguel Faraday, parte de un descubrimiento de Oersted, consistente en desviar la aguja de un imán próximo, haciendo fluir una corriente eléctrica por un alambre. A partir de este principio, inventa el generador, hoy base de las grandes centrales eléctricas.

A Ampere se le atribuye la primera aplicación útil de la energía eléctrica, gracias al desarrollo de la telegrafía en 1830. Avances perfeccionados culminarían con el Código Morse. Un paso adelante, y desde 1876, Alejandro Graham Bell comunicó al mundo telefónicamente mediante un cable submarino. Investigaciones posteriores favorecieron a la humanidad con grandes beneficios, como la luz artificial.¹⁵

LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

En 1879, con la invención del foco eléctrico, se comenzaron a crear los primeros sistemas eléctricos y con ello la industria eléctrica. En 1882 Edison encendió el primer sistema de distribución de la industria eléctrica de corriente directa (CD) en el

¹⁵ Comisión Federal de Electricidad, *La electricidad en México*, México, CFE, 1992.

mundo, en la ciudad de Nueva York, Pearl Street Station. Este fue el primer modelo de sistema eléctrico de su tiempo que hizo que la generación fuera confiable, existiera una eficiente distribución y que tuviera un uso final exitoso, todo a un precio competitivo. Con este proyecto y con el financiamiento de J.P Morgan, nace la empresa “Edison Electric Light Company” que en un futuro, ante los avances tecnológicos, se convertiría en “General Electric Company”.

En 1886, Westinghouse y su empresa “Westinghouse Electric Company” y William Stanley instalaron el primer sistema de transmisión de voltaje múltiple en Massachusetts. En 1888, la compañía de Westinghouse desarrolló el medidor de energía y ese mismo año la empresa obtiene las patentes de Nikola Tesla sobre corriente alterna (CA) y su motor de inducción. Los avances eléctricos de Tesla hacen que la empresa del financiero se restructure cambiando el nombre a “Westinghouse Electric & Manufacturing Company” la cual comenzó a incentivar el uso de la corriente alterna.

Con el uso CA y CD por diferentes compañías comenzó la guerra de corrientes, con la cual la compañía de Edison y Westinghouse trataban de mostrar los beneficios y pormenores de cada una de las corrientes. Edison y su compañía trataron por todos los medios de desincentivar a la corriente alterna.

Sin embargo, victorias como la contratación de Westinghouse para iluminar la feria internacional de Chicago de 1893, en la cual se introduce al público la corriente alterna, así como la instalación de la planta hidroeléctrica en el Niágara, demostraron la superioridad de la corriente alterna, así como la transmisión de energía por medio de electricidad sobre la transmisión con medios mecánicos. A su vez, es importante mencionar que la instalación de la central del Niágara impuso los estándares para el tamaño de los generadores y fue el primer gran sistema que proporcionó electricidad desde un circuito para fines múltiples, así como el primer sistema que podría transmitir enormes cantidades de energía a más de 32 kilómetros de distancia.

ORÍGENES DE LA ELECTRICIDAD EN MÉXICO

En nuestro país la generación y el uso de la electricidad inicia con carácter industrial en 1879 con la construcción de una planta termoeléctrica de 1.8 kilovatios, instalada en una fábrica de textiles en la ciudad de León, Guanajuato. En 1889 entra en operación la primera hidroeléctrica del país, con capacidad de 22 kilovatios, en Batopilas, Chihuahua, para alimentar del fluido eléctrico a las actividades mineras de la localidad.

La industria eléctrica surge en México para utilizarse como fuerza motriz y satisfacer necesidades propias de empresas manufactureras y mineras. En un principio se utilizaban pequeñas plantas generadoras de propiedad nacional, que posteriormente se empezaron a utilizar para suministrar electricidad para el iluminado público y los tranvías de los principales centros urbanos del centro y norte del país.

En 1881 la compañía de Samuel B. Knight, puso en servicio las primeras 40 lámparas eléctricas para el incipiente alumbrado público, que, al término de la década, alcanzaron la cifra de 300 luces, desapareciendo con ello el uso del aceite de nabo, a un siglo de haberse introducido, y varias de ellas en la alameda central, que se veía

iluminada con 100 farolas que sustituyeron a las de gas que hasta entonces había en ese parque. Carlos Pacheco, ministro de Porfirio Díaz, instaló en su casa particular ubicada en el número 5 de la calle de Humboldt, una planta de luz con 70 lámparas de 10 bujías.

Al concluir el siglo XIX, la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, creada en 1881, empezó a proporcionar alumbrado particular desde sus instalaciones en la calle de Reforma.

En los albores del presente siglo, ya funcionaban dentro del país 177 plantas eléctricas privadas, muchas de ellas con capital extranjero, y numerosas compañías de luz y fuerza motriz que brindaban servicio al público en varias ciudades del país.¹⁶

Otra de las plantas pioneras de la electrificación en México fue la de Necaxa, Puebla, construida por la Mexican Light and Power Company Limited que obtuvo la concesión en 1903 para aprovechar las aguas del río Necaxa, misma compañía que fue una de las más grandes en esos años que inicia la electrificación del centro del país. Se convirtió en la principal empresa de generación y distribución de electricidad en México.

¹⁶ *Ibídem*.

1 ETAPAS Y ASPECTOS ESENCIALES DE LA REGULACIÓN ELÉCTRICA EN MÉXICO

Para una mejor explicación de los antecedentes del marco jurídico del sector eléctrico, se puede dividir su evolución en cinco etapas:

- La prestación privada del servicio eléctrico bajo una exigua regulación, de 1900 a 1933.
- El esquema mixto del servicio público eléctrico, de 1934 a 1959.
- La nacionalización del servicio público de la energía eléctrica, de 1960 a 1991.
- El inicio de la participación privada en actividades que no constituyen servicio público, de 1992 al 2013.
- La apertura de la industria y el fin del monopolio, a partir de la reforma constitucional de 2013.

Con el mismo propósito explicativo de este entorno regulatorio, incluiremos previamente un apartado con un análisis conciso del régimen jurídico del agua, puesto que, como recurso natural para la generación de la electricidad, ésta determina una de las modalidades tecnológicas de esta generación mediante las plantas hidroeléctricas y geotérmicas.

1.1 EL RÉGIMEN DE CONCESIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DEL AGUA

Con la base constitucional establecida en el artículo 27, párrafos quinto y sexto, el aprovechamiento del agua por parte de los particulares se lleva a cabo mediante la figura de las concesiones, lo cual ha generado un régimen jurídico vinculado al de la generación de electricidad, como en su oportunidad se comenta.

2 ESQUEMA PRIVADO DEL SERVICIO ELÉCTRICO BAJO UNA EXIGUA REGULACIÓN (1900-1933)

EL ORIGEN DE LA REGULACIÓN VINCULADA AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA

En la electricidad, como ocurrió con el petróleo, la iniciativa privada propició el nacimiento de esta industria y adquirió los conocimientos tecnológicos para desarrollarla. También poseía el capital de inversión, que al principio fue nacional y después fue de empresas de origen británico, canadiense y estadounidense.

Durante este periodo se constituyeron múltiples empresas. Entre éstas destacaron la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. (Mexican Light and Power Company Limited, de capital canadiense), que agrupó un sinnúmero de subsidiarias; la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S. A. (American and Foreign Power Company y la Electric Bond and Share Company, de capital estadounidense), que igualmente adquirió los bienes y derechos de otras muchas empresas para conformar un gran consorcio; y la Compañía Eléctrica de Chapala, S. A., por citar a las principales.

Como a finales del siglo XIX y principios del XX casi no existía la necesidad general, como en nuestros días, del fluido eléctrico en sus variadas aplicaciones y, como consecuencia, no se dimensionaba su importancia económica y social, resulta explicable la ausencia de una reglamentación eléctrica en los primeros 25 años del siglo XX.

En la época colonial, la propiedad de aguas guarda una similitud fundamental con el régimen del suelo y del subsuelo, que según analizamos en el capítulo del petróleo, se trataba de bienes que formaban parte de la Corona española y, como tal, con la independencia de México se transmiten como propiedad de la nación.

El inicio de la incipiente regulación se vinculó con el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país. El régimen de aguas fue determinado por las legislaturas estatales hasta antes de la Constitución de 1857. Esa Constitución, en el artículo 72, fracción XXII, estableció como facultad de la Federación legislar en materia de vías generales de comunicación, lo cual consideraba la navegación fluvial. El Código Civil de 1870 consideró a los ríos como bienes de propiedad pública y la Ley de Vías Generales de Comunicaciones de 1888 reguló de manera general el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país.

Fue hasta 1894 y 1896 cuando se establecen ordenamientos para regular incipientemente el aprovechamiento de aguas federales (caídas de agua) para la generación de electricidad y en 1902 con la Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación se amplió la vigencia de las concesiones para el aprovechamiento de aguas federales para usos de riego y generación de electricidad.

En 1908 se reforma la Constitución para asignarle al Congreso la facultad de definir las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre su uso y aprovecha-

miento. Las empresas operaban básicamente conforme a los términos de los contratos que celebraban para la transmisión, distribución y venta de energía eléctrica con sus clientes industriales o municipales, así como con las concesiones en materia de aguas, particularmente a partir de la regulación de los recursos hidroeléctricos establecida en la Ley sobre el Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, publicada el 21 de diciembre de 1910, que previó un régimen de concesiones, de la cual se destacan los siguientes aspectos:

Concesiones: se requería una concesión para la producción de energía y para los servicios industriales en general.

Plazo de la concesión: se podían otorgar por un periodo de veinte a noventa y nueve años, el cual se fijaba teniendo en cuenta la utilidad general que se derivara del aprovechamiento, la importancia de las obras que debían ejecutarse y el monto de los capitales que se invertirían en la empresa.

Adquisición por el Estado de los bienes de la concesión: cuando la duración estipulada en las concesiones era menor de sesenta años, se fijó el derecho a favor del Gobierno, para que cuando expirara la concesión, pudiera adquirir en su conjunto todas las obras que se hubiesen ejecutado en cumplimiento de la concesión y todos los demás bienes que estuvieran destinados de una manera directa a los objetos de la misma. El gobierno, si hacía uso de ese derecho, estaba obligado a pagar de contado el valor de los bienes indicados, fijado su valor por juicio pericial.

Transmisión gratuita al gobierno de los bienes concesionados: cuando el plazo fijado de la concesión excedía de sesenta años o más, las obras hidráulicas y bienes de las mismas que tuviesen el carácter de inmuebles, de acuerdo con el Código Civil del Distrito Federal, pasaban, al expirar el plazo de la concesión, a ser propiedad de la nación, sin que ésta estuviera obligada a pagar indemnización alguna. El gobierno tenía el derecho de adquirir, en su justo valor, fijado por los peritos, los demás bienes que no fuesen inmuebles y que estaban destinados, de una manera directa, al objeto de la concesión.

Otras cuestiones relevantes son la confirmación de los derechos constituidos sobre aguas que, en virtud de esta ley, pasaron a ser de jurisdicción federal; las exenciones de impuestos por cinco años sobre capitales invertidos y por bienes de importación; los derechos de paso y los derechos de uso y ocupación gratuita de terrenos baldíos y nacionales necesarios para las obras.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El Congreso Constituyente no abordó directamente el tema eléctrico. Sin embargo, estableció las bases constitucionales del régimen jurídico del agua. La energía proveniente del agua, energía hidráulica y vapor, dieron lugar a las primeras formas para la generación de la electricidad, mediante el aprovechamiento de la energía cinética de las masas de agua de los ríos y lagos y el vapor caliente del subsuelo (aprovechamiento

geoelectrico). Por ello, el agua, como fuente energética primaria, fue y es fundamental en la industria eléctrica, por lo cual su aprovechamiento cuenta con un marco legal que deriva de los principios constitucionales sobre la propiedad originaria y el dominio directo de la nación, en forma inalienable e imprescriptible, sobre sus recursos naturales.

La Constitución de 1917 considera las aguas como propiedad y dominio directo de la nación, y las establece como un recurso natural concesionable para su explotación por parte de los particulares. Con la base constitucional establecida en el artículo 27, párrafos quinto y sexto, el aprovechamiento del agua por parte de los particulares se lleva a cabo mediante la figura de las concesiones, lo cual ha generado un régimen jurídico vinculado al de la generación de electricidad, como en su oportunidad comentaremos.

Art. 27.- La propiedad de las comprendidas dentro de los límites nacional, corresponde originariamente tierras y aguas del territorio a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]

Párrafo Quinto:

[...] “Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

Párrafo Sexto:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

Párrafo Séptimo:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

*I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para **obtener concesiones de explotación** de minas, **aguas** o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”*

2.1 LOS PRIMEROS INTENTOS INSTITUCIONALES PARA REGULAR LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

LA COMISIÓN DE FOMENTO Y CONTROL DE LA INDUSTRIA DE GENERACIÓN DE FUERZA

El primer intento del gobierno federal para ejercer control sobre la industria eléctrica fue la creación de la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, como un órgano consultivo de las Secretarías de Agricultura y Fomento e Industria y Comercio¹⁷

La Comisión tenía entre sus finalidades:

- La conservación y mejor aprovechamiento de los recursos nacionales en materia de fuerza hidráulica.
- La protección de las nuevas empresas para la explotación de fuerza motriz.
- Establecer restricciones que convengan imponer a las empresas en comento, y
- La revisión de tarifas.

Sin embargo, al carecer de atribuciones regulatorias la Comisión se convirtió en un organismo ineficaz.

¹⁷ Decreto presidencial, DOF, 2 de junio de 1923.

LA COMISIÓN NACIONAL DE FUERZA MOTRIZ

Posteriormente, en 1926, se crea la Comisión Nacional de Fuerza Motriz como resultado de la reestructuración de la Comisión creada en 1923. Sus objetivos fueron regular las finanzas, los servicios y las tarifas de las empresas eléctricas. Sin embargo, al igual de la Comisión anterior, al ser un órgano consultivo careció de efectividad.

2.2 LA PRIMERA Y EXIGUA REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

El Ejecutivo Federal, en uso de facultades extraordinarias que le concedió el Congreso el 4 de febrero de 1926, expidió el primer ordenamiento específico en materia eléctrica: el Código Nacional Eléctrico publicado en el *Diario Oficial* el 11 de mayo de ese año y su Reglamento del 15 de agosto de 1928. Al respecto, hay que señalar que no se tenía base constitucional para que la Federación legislara sobre esta materia. Pese a ello, el Congreso autorizó al Ejecutivo Federal a expedirlo. No fue sino hasta el 18 de enero de 1934 cuando se publica la modificación del artículo 73 constitucional para otorgar al Congreso la facultad de legislar sobre energía eléctrica.

Este Código fue un tímido propósito de regulación técnica para poner orden a esta incipiente industria. Con escasos 17 artículos, aporta los siguientes aspectos novedosos y relevantes:

JURISDICCIÓN FEDERAL:

Se establece de la exclusiva jurisdicción del Ejecutivo Federal, la reglamentación, regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales, así como el determinar los requisitos técnicos a que deben sujetarse la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes o que se establecieran para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de electricidad, a efecto de procurar su mejor aprovechamiento, proteger la vida de las personas y garantizar las propiedades.¹⁸

UTILIDAD PÚBLICA:

La industria eléctrica se declaró de utilidad pública y, como consecuencia, procedía la expropiación en aquellos casos que se requiriera.¹⁹

Asuntos tan relevantes como la aprobación de las tarifas, los modelos de contratos, las condiciones para la prestación de los servicios, así como la autoridad competente para ejercer estas funciones (Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo), fueron establecidos en el Reglamento del Código Nacional Eléctrico antes señalado, expedido en agosto de 1928, lo que constituyó un paso importante para regular a las empresas eléctricas.

¹⁸ Código Nacional Eléctrico; Artículo 1º.

¹⁹ *Ibidem*; Artículo 4º.

La aplicación de este Código Nacional enfrentó controversias jurídicas con las empresas eléctricas y la aplicación paralela de disposiciones, fundamentalmente de orden fiscal, por parte de los estados, lo que limitó sustancialmente su eficacia. La ausencia de base constitucional fue un argumento jurídico utilizado por las empresas para impugnar su aplicación.

3 ESQUEMA MIXTO DEL SERVICIO PÚBLICO ELÉCTRICO (1934-1959)

Esta etapa se caracteriza por la reforma constitucional de la industria eléctrica como materia exclusiva a ser legislada por el Congreso de la Unión, por su reglamentación legislativa y la participación creciente del Estado en la industria con la creación del organismo descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad. El escenario estaba dominado totalmente entonces por las empresas privadas, básicamente de capital extranjero. Esta etapa comprende hasta 1960 cuando se llevó a cabo la estatización de la industria.

3.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1934

A pesar de que se había iniciado la regulación de la industria en el Código Nacional Eléctrico y que la consideraba de jurisdicción federal, con excepción del aprovechamiento de aguas, el Congreso de la Unión carecía de facultad expresa para legislar en materia de energía eléctrica y, por tanto, de conferirle el carácter federal.

El 18 de enero de 1934 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de la fracción X del artículo 73 de la Constitución por medio de la cual se le otorgaron facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, así como para establecer impuestos sobre energía eléctrica, sobre los cuales se previó la participación de los estados y municipios, en la proporción que acordaran las autoridades federales y locales respectivas.

La aprobación de esta iniciativa del presidente Abelardo L. Rodríguez presentada en noviembre de 1932, suscitó un debate intenso en la Cámara de Diputados y un proceso largo de más de un año para su aprobación. El tema de mayor discusión se centró, básicamente, en la concentración de facultades del Congreso para legislar sobre esta materia y la consecuente pérdida de ingresos de los estados que les generaba la actividad de las empresas eléctricas.

En el dictamen de la Cámara de Diputados se reconoció “*la importancia que ha adquirido en toda clase de usos domésticos, industriales, agrícolas y comerciales, la energía eléctrica; la satisfacción de esas necesidades se impone en la actualidad en la forma de servicio público*”. Se reconoció también que se habían tardado en la atención del problema eléctrico que se expresaba en el “*acaparamiento de la fuerza eléctrica del país en unas cuantas manos*”, en las “*exageradas tarifas*”, en la falta de una política uniforme en el país y la ausencia de una regulación efectiva. El acaparamiento se ha traducido, según el propio dictamen, en que “*los ‘trust’ americanos han ido invadiendo nuestro mercado en forma verdaderamente alarmante. Todas las empresas, absolutamente todas las que existían antes como verdaderas unidades, muchas de ellas pequeñas pero debidas al esfuerzo y a la aportación de capitales mexicanos, han caído fatalmente en las garras de esas dos grandes organizaciones.*” Esas dos grandes organizaciones mencionadas eran la “*Mexican Light and Power Co.*” y la “*Bond and Share Co.*”

“Es doloroso constatar que esas empresas, que en su país tienen que someterse a leyes y reglamentos extremadamente rigurosos, que limitan y controlan sus actividades, aquí, en México, tengan el campo abierto y estén absorbiendo sin ningún obstáculo y sin ninguna limitación, la riqueza más importante del país, base de su futuro desarrollo industrial, agrícola y económico.”

Se estableció que *“de hecho y con la aceptación de las entidades federativas y de los usuarios de tal energía, está federalizada la actividad correspondiente a generación, transformación, circulación y consumo de la energía eléctrica; teniendo para ello en cuenta las facultades extraordinarias concedidas por el H. Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para expedir el Código Nacional Eléctrico”*. Sin embargo, se reconocía que el gobierno federal estaba *“chocando constante, incesantemente, con las acciones diversas de las entidades locales y con las argucias de orden legal, de orden económico o de orden financiero de las empresas”*. De esta manera, se concluía, que *“el escollo que dificulta en la actualidad la adopción de una política eléctrica definida de parte del Gobierno Federal, radica en que no se ha sometido de modo francamente constitucional a su jurisdicción esa materia, como ha sucedido con las cuestiones de minas, de petróleo, de vías generales de comunicaciones y de trabajo, de acuerdo con lo que preceptúa la fracción X del artículo 73 constitucional”*.

Ante la oposición de diversos legisladores que consideraban que la iniciativa para federalizar esta materia conllevaba la concentración federal de los ingresos fiscales y que ello mermaría los ingresos de los Estados, se dictaminó que era necesario *“atribuir a los Estados y a los Municipios determinados porcentajes sobre la contribución total que la Federación cobra. De esta manera se elimina esta dificultad de origen económico, que de otro modo podría constituir un serio obstáculo para la aprobación del proyecto por la mayoría de los Congresos locales.”*

A partir de esta reforma constitucional el gobierno federal adquirió facultades plenas para legislar a nivel federal a la industria eléctrica.

La reforma constitucional estableció textualmente lo siguiente:

*Art. 73- El Congreso tiene la facultad [...] X. Para legislar en toda la República sobre [...] Energía Eléctrica [...] En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.*²⁰

²⁰ *Diario de Debates*, 20 de diciembre, 1932, Legislatura XXXV, Cámara de diputados.

3.2 LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Así como era necesario desarrollar un esquema regulatorio sustentado constitucionalmente, se estimó que era necesaria la participación directa del Estado en las actividades de la industria. Ambas medidas obedecían al reclamo social por la disparidad y las altas tarifas imperantes en el país, por la ausencia de una política homogénea y de una regulación eficaz, por la necesidad de ampliar la cobertura, así como por la falta de respuestas oportunas de las empresas eléctricas a esos reclamos, que unificaron a usuarios domésticos, industriales y comerciantes, que se habían agrupado desde finales de 1932 en la Confederación Nacional de los Servicios Públicos (CNDSP).

Como señala Miguel S. Wionczek, el gobierno respondió a la presión social, incorporando en el Plan Sexenal 1934-1940 una sección especial sobre la industria eléctrica, en la que postulaba la reducción de las tarifas eléctricas; la extensión del sistema de distribución para permitir el desarrollo de núcleos regionales de productores; la introducción de un control de las actividades de las concesionarias por parte del Estado; y la intervención del Estado en *“un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, integrado por empresas semioficiales y cooperativas de consumidores”*. La falta de respuesta de las empresas eléctricas, tres de las cuales controlaban gran parte de la distribución (*Mexican Light and Power Company*; Compañía Eléctrica de Chapala; y, *American and Foreign Power Company*), se debía a la falta de inversiones de las mismas para la conservación y expansión de las redes eléctricas.²¹

Adicionalmente, al inicio de la administración del presidente Lázaro Cárdenas se toman medidas para controlar y restringir las concesiones en materia eléctrica. Así, se expide el decreto²² por el cual se fijan las condiciones a las que se sujetaría el otorgamiento de concesiones para la introducción, generación, transmisión, distribución o venta de energía eléctrica. Se estableció que las concesiones sólo se otorgarían a mexicanos o sociedades mexicanas y que, en caso de que tuvieran socios extranjeros, la mayor parte debía ser propiedad de mexicanos y los extranjeros debían renunciar a su nacionalidad. En su otorgamiento se daría preferencia *“a las empresas semioficiales y a las sociedades cooperativas que organizaran la CFE o la Secretaría de Economía Nacional”* y sus modalidades serían fijadas *“con vista de los intereses generales, de manera que permitan al Estado tener el control y la dirección de las actividades de los concesionarios, así como la participación que en cada caso que se fije”*. Claramente se observa, que al igual que en materia petrolera, el presidente Cárdenas intenta la nacionalización de la industria eléctrica, bajo una intervención creciente del Estado, aunque en el caso de la explotación del petróleo se suprimirían las concesiones en 1940.²³

²¹ Wionczek, Miguel., *El nacionalismo y la industria extranjera*, México, Siglo XXI, 1973.

²² DOF, 18 de enero de 1937.

²³ De Rosenzweig, Francisco L., *El sector eléctrico en México*, Editorial Porrúa y Universidad Panamericana, México, 2007.

Con esa base, el 24 de agosto de 1937 se publica la ley que crea la Comisión Federal de Electricidad como una dependencia oficial con el objeto de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener, con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales. En sus considerandos, el presidente Lázaro Cárdenas señaló que no obstante la modificación realizada por decreto del Congreso de la Unión de 15 de abril al decreto mencionado, *“se ha estimado necesario modificar la organización de la Comisión con objeto de lograr mayor unidad de acción y mayor rapidez en la ejecución de sus planes y programas.”*

La Comisión estaría conducida por un presidente, que sería el secretario de Economía Nacional y dos vocales, uno ejecutivo y el otro secretario, nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía Nacional. Entre sus facultades estaba el estudio de la planeación del sistema nacional de electrificación, realizar toda clase de operaciones relacionadas con estas actividades y las bases de su financiamiento, inclusive la adquisición de bienes muebles o inmuebles; organizar sociedades con el objeto de producir, transmitir y distribuir energía eléctrica, así como fabricar aparatos y equipos utilizables en plantas eléctricas. Se establecía a la Comisión la limitación no de hacer aportaciones de capital en empresas eléctricas, sin la autorización expresa del Ejecutivo Federal.

Para el cumplimiento de sus finalidades, se le otorgó preferencia sobre los particulares para el uso o aprovechamiento de los bienes que necesitara y se consideraron de utilidad pública sus actividades, por lo que procedería la expropiación de los bienes para ese propósito. En enero de 1939 se establece la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica, que tuvo como propósito destinar los ingresos que por este concepto se recaudaran para integrar el patrimonio de la Comisión e invertirlo en la construcción y mejoramiento de obras de electrificación.

Diez años después, el 14 de enero de 1949, se publica el decreto del Congreso de la Unión que establece las Bases para el Funcionamiento de la Comisión y la transformación de una dependencia a un organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, naturaleza que conservó hasta la reforma constitucional de 2013.

3.3 LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA DE 1939

El 11 de febrero de 1939, después de dos años de intenso debate, se publicó la Ley de la Industria Eléctrica. La iniciativa original de 1936 fue sustituida por otra del 22 de julio de 1938, con diversas modificaciones y precisiones para reducir la vigencia de las concesiones, establecer facultades para modificar los términos y condiciones de dichas concesiones, precisar bases para la fijación de tarifas y considerar falta administrativa y no delito los “aprovechamientos irregulares”. Esta ley y su reglamento vinieron a abrogar el Código Nacional Eléctrico de 1926 y el decreto del 2 de enero de 1936. La ley fue

reformada en 1940, con lo que esta legislación estuvo vigente hasta la nacionalización en 1960.

3.4 ACTIVIDADES QUE INTEGRAN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

Para los efectos de esta ley, se denominaban genéricamente como industria eléctrica las actividades de generación, transformación, distribución, exportación, importación, compra-venta, utilización y consumo de energía eléctrica, así como las demás relativas a estos objetos de la ley. Conviene observar que esta ley de 1939 consideraba industria eléctrica incluso la utilización y el consumo de la energía, lo cual no solamente fue excesivo, sino que tuvo un impacto relevante en los alcances de la exclusividad estatal en esta industria, cuando tuvo lugar el proceso de nacionalización.

Se incluye en la ley la materia de seguridad, al constituir también como su objeto el establecer las normas para la protección y seguridad de la vida e intereses de las personas, en lo que se relaciona con la industria eléctrica. Así como también se establece que la autoridad competente para la aplicación de la ley fue la Secretaría de la Economía Nacional (SE).

3.5 EL ABASTECIMIENTO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA COMO SERVICIO PÚBLICO

Del texto del artículo 5o, fracción II, de la ley, se desprendía claramente que el abastecimiento de energía eléctrica era considerado un servicio público y, por lo tanto, podía prestarlo tanto el Estado directamente como los particulares mediante concesiones. Este fue el primer ordenamiento que le otorgó al abastecimiento el carácter de servicio público. También se precisó en el caso de los servicios mixtos (uso propio y abastecimiento público), que no se consideraría servicio público de abastecimiento si se destinaba más del 60 por ciento a uso propio. Esto es, si se destinaba el 40 por ciento o más de la energía al abastecimiento público se consideraba un servicio público y, por tanto, sujeto a concesión.

3.6 CONCESIONES Y PERMISOS

Las actividades de la industria eléctrica requerían de concesión en los siguientes casos:

- Cuando la actividad de generación eléctrica implicara el aprovechamiento de recursos naturales cuya propiedad o dominio directo correspondían a la nación, como en el caso del aprovechamiento de las aguas de ríos y lagos.
- Cuando comprendiera el servicio público de abastecimiento de energía eléctrica.
- Las concesiones sobre el servicio público se podían otorgar hasta por cincuenta años, y al término de las mismas los bienes destinados por los particulares al ob-

jeto de la concesión pasaban a formar parte del Estado sin compensación alguna. Sin embargo, la ley también establecía concesiones sin límites de tiempo mientras subsistieran los fines para los cuales fueron otorgadas y la conveniencia pública de la misma.

Las concesiones sólo se otorgaban a mexicanos y a empresas de nacionalidad mexicana. No obstante, la mayoría de las grandes empresas de la época eran de capital extranjero, constituidas al amparo del Código Nacional Eléctrico y de otros ordenamientos, las cuales permanecieron bajo el principio constitucional de la no aplicación retroactiva de ordenamientos en perjuicio de persona alguna. Los permisos se expedían para las actividades de la industria que no fueran servicio público ni implicaran el aprovechamiento de los recursos naturales, como aquellas para satisfacer necesidades propias.

3.7 TARIFAS

El control de las tarifas quedó a cargo del Ejecutivo Federal, a través de la SE. Se estableció que la venta de energía solo podía ser efectuada de conformidad con los contratos y tarifas que autorizara la SE. Aplicable para el abastecimiento público tanto de los concesionarios como de los permisionarios que vendieran el excedente de su autoabastecimiento o uso propio. En caso de falta de pago oportuno de los consumidores, las empresas podían suspender el servicio, pero conforme a las normas que autorizaba la SE.

Posteriormente, se creó por ley la Comisión de Tarifas de Electricidad²⁴ como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con facultades para fijar, revisar y modificar las tarifas eléctricas. Con la reforma a la ley en 1949²⁵ amplió su materia al gas, por lo que cambió su denominación a Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. El primero de diciembre de 1983 se publicó el decreto por el que se abroga la ley que creó la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. Sus funciones fueron asumidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Esta Comisión constituye el antecedente de la regulación de contratos y tarifas de electricidad y gas que posteriormente asumiría el gobierno federal a través de la Comisión Reguladora de Energía.

²⁴ DOF, 6 de enero de 1949.

²⁵ DOF, 31 de diciembre de 1949.

3.8 EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

La Ley de la Industria Eléctrica de 1939 vinculaba al régimen de concesiones de la industria a aquellas que tuvieran como objeto el aprovechamiento de los recursos naturales, como el agua, para la generación eléctrica.

Establecía como obligatorio que el concesionario del servicio de abastecimiento eléctrico, en caso de requerir el aprovechamiento de los recursos naturales propiedad de la nación, no podía obtener esta concesión si previamente no obtenía la correspondiente concesión sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.

4 LA ESTATIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (1960 A 1992)

Esta etapa se distingue por la estatización de la industria eléctrica mediante una reforma constitucional y por la adquisición del Estado mexicano de las empresas privadas que venían prestando el servicio público eléctrico, así como por la expedición de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que estableció el esquema regulatorio básico de la nueva industria eléctrica nacional.

4.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1960

Hasta 1960 el servicio público de energía eléctrica lo venían prestando, indistintamente, tanto empresas privadas al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica de 1939 (y del Código Nacional Eléctrico), como la empresa pública CFE, conforme a la ley que la creó.

A partir de 1945 se inició un esfuerzo para electrificar al país, en paralelo y como condición de la industrialización que se impulsó, por lo que se llevaron a cabo inversiones públicas crecientes, muy superiores a las que realizaron las empresas privadas, que dieron como resultado que para 1959 la CFE y sus filiales contaban ya con el 53 por ciento de la capacidad instalada de generación del país, mientras que en 1945 era de solo 5 por ciento.

Las otras dos empresas importantes que controlaban la industria eran las pertenecientes a la *American and Foreign Power Company* y la *Mexican Light and Power Company*. A pesar de esta capacidad de generación, la CFE únicamente distribuía el servicio de energía eléctrica al 15 por ciento de la población. Las empresas privadas extranjeras, operando como revendedoras de la electricidad generada por la CFE, la proporcionaban al resto de los consumidores. La operación de la CFE generó la diferenciación de tarifas respecto a las que cobraban las empresas privadas, lo que ocasionó gran descontento y animadversión en contra de estas últimas. Adicionalmente a las diferencias de precio y calidad, existía una heterogeneidad tecnológica ya que las grandes empresas ofrecían un flujo eléctrico diferenciado que hacía difícil integrar un solo sistema. Mientras que la *Mexican Light and Power Company* ofrecía el flujo eléctrico a 50 ciclos por segundo, en el resto del país, abastecido en su gran mayoría por la *American and Foreign Power Company*, se ofrecía a 60 ciclos.²⁶

Ante esta situación, el gobierno federal inició en 1959 un proceso de adquisición de acciones y bienes de las empresas extranjeras. Así, se adquirieron las compa-

²⁶ De la Peña, E., “Comisión Federal de Electricidad: Institución básica de un proceso de nacionalización y de integración del sector eléctrico”, Certamen de Ensayo Histórico del 50 aniversario de la CFE, 1988.

ñas pertenecientes a la *American and Foreign Power Company* y el 90 por ciento de las acciones de la *Mexican Light and Power Company* y sus filiales.

En 1963 se expidió un acuerdo presidencial para que la *Mexican Light and Power Company* y sus filiales transmitieran la totalidad de sus bienes y derechos a la Compañía de Luz y Fuerza del Sureste de México, S.A., que ésta cambiara su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro.S.A., y decretara un aumento de su capital social. Esta empresa generó, transmitió, distribuyó y comercializó energía eléctrica en la parte central del país incluyendo a la Ciudad de México, a 80 municipios del Estado de México y algunos municipios de los estados de Morelos, Puebla y de Hidalgo. En el caso de la industria eléctrica, la adquisición de los bienes de las empresas privadas eléctricas no se hizo por medio de una expropiación, como fue el caso de los bienes de las compañías petroleras extranjeras.

En su informe al Congreso del primero de septiembre de 1960, el presidente Adolfo López Mateos señaló que:

“La energía eléctrica era una materia de esencial importancia para el país, y cuyo alcance y significado van más allá de un ejercicio anual o de un periodo presidencial, pues trasciende a la vida futura de México, a su desarrollo y a las nuevas generaciones que nos sucedan.” Como en el caso del petróleo, “la prestación de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, será realizada por instituciones gubernamentales [...]”

Al exponer la situación en que se encontraba la industria eléctrica y las adquisiciones realizadas por el gobierno federal, señaló dos factores contradictorios del régimen de concesiones establecido en la Ley de la Industria Eléctrica ya que por una parte... contiene los preceptos usuales sobre duración de concesiones y el derecho de reversión del Estado sobre las mismas y por otra señala... el periodo de vigencia de una concesión empieza a contarse no desde la fecha de su otorgamiento sino en una posterior variable, dependiente de... el periodo de duración de las obras... además de que... con nuevas inversiones vuelven a computarse dichos plazos... y en la práctica resultan serlo a perpetuidad.

En este mismo informe al Congreso, el presidente López Mateos anunció su iniciativa de adición al artículo 27 constitucional

“Para que como en el caso de los combustibles señalados en el párrafo sexto de ese precepto, no se otorguen concesiones a particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica.” “Como culminación de este proceso de reivindicación [...]”

De esta manera, el 20 de octubre de ese año, el Presidente presentó la iniciativa de reforma constitucional, en donde reiteró en la exposición de motivos que:

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

En el debate se señalaron las críticas que habían surgido en algunos sectores de la población ya que esta reforma implicaba el monopolio del Estado en la generación y aprovechamiento de la energía eléctrica. Ante ello, el senador Rodolfo Breña Torres señaló dos cuestiones relevantes: la primera de ellas fue que, si bien no toda la energía que se produce es consecuencia del aprovechamiento de aguas nacionales, y que en ocasiones se genera por procesos termoeléctricos o por la fuerza de motores de combustión interna, debían ser estas últimas fuentes de generación tratadas con el mismo régimen. Asimismo, expuso lo siguiente:

“La objeción carece de base si se advierte que la regla general es el aprovechamiento hidrológico [...] y que, por excepción, en casos pequeños y aislados, existen los demás tipos de producción. Es explicable que se siga el criterio de la regla más general. Además, no se justifica la necesidad de que coexistan dos regímenes distintos: uno para el caso de que se usen aguas de propiedad nacional y otro para las demás formas antes mencionadas. Pero hay también una razón técnica que obliga en todo caso a seguir el criterio general: la industria eléctrica debe ser contemplada en un grado de interés nacional, por lo tanto, con planeación de largo alcance.” Por otro lado, señalaba que el proyecto “no prohíbe a la iniciativa privada generar y aprovechar su propia energía. [...] La esencia de la reforma consiste en que solamente la nación, a través de su expresión jurídica, que es el Estado, puede generar, transformar y distribuir la energía eléctrica como servicio público.”

Respecto a la inclusión de la reforma en el artículo 27 constitucional y no en el 28 que establece algunas actividades que se reservan en exclusiva a la Federación y que por tanto constituyen un monopolio estatal, el propio senador Breña Torres señaló que:

“En la actualidad la misma necesidad social impone la conveniencia del monopolio estatal, a propósito del servicio público de la industria eléctrica, al igual como se ha hecho con la industria petrolera... Por tal motivo, no sería incorrecto que la reforma que se propone se hiciera a propósito del artículo 28...; sin embargo, es preferible que quede en el artículo 27, tal y como se proyecta, porque el párrafo adicional, que constituye la reforma, estaría precedido de otro párrafo en el que, tras de establecer la posibilidad de hacer concesiones a particulares... dispone que tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno, no se expedirán concesiones... En consecuencia, es justificado el propósito del autor de la ini-

ciativa en el sentido de que, dentro del mismo régimen de excepción en que se encuentra el petróleo, quede lo relativo a la industria eléctrica, porque en ambos casos concurren razones paralelas.” [...]

Otra cuestión relevante para aprobar la iniciativa fue tanto la necesidad de integrar un sistema eléctrico nacional como la vinculación de la industria eléctrica con el petróleo y los recursos hidráulicos. En este sentido el diputado Adolfo Gándara Barona expuso que:

“Ante el caos imperante por la falta de la integración de un sistema eléctrico nacional, motivo para el cual fue creada la Comisión Federal de Electricidad y único medio de reacomodar las actuales instalaciones para hacer su funcionamiento más económico, más eficaz y más grande, era inaplazable una reconstrucción física y legal, para el verdadero beneficio nacional.” Al señalar los recursos de los que dependerá la generación eléctrica (carbón, petróleo, geotermia y agua) concluyó que “la industria eléctrica de México de ninguna manera podría manejarse por sí sola. Está íntimamente ligada a la industria petrolera; está íntimamente conectada con el desarrollo hidráulico de la nación. Sería prácticamente imposible que el capital privado pudiera coordinar sus inversiones y sus intereses con el de dos instituciones oficiales de la magnitud de Petróleos Nacionales y la Secretaría de Recursos Hidráulicos.”

El texto aprobado por las cámaras de Senadores y de Diputados, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1960, en los siguientes términos:

“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”.

Del nuevo texto constitucional se desprenden las siguientes consecuencias:

- La exclusividad de la nación en las actividades de la industria eléctrica que constituyan un servicio público.
- No se otorgarán concesiones a los particulares.
- Sólo la nación puede aprovechar los bienes y los recursos naturales para la generación eléctrica.

Se conoce como la nacionalización de la industria eléctrica debido a que pasa a la exclusividad de la nación (del Estado) la prestación del servicio público.

Nuestro orden jurídico constitucional configuró un régimen especial en materia de electricidad que le imprime dos características fundamentales: (i) sus actividades constituyen un servicio público y, (ii) se prohíbe el otorgamiento de concesiones, por

lo que estas actividades sólo pueden ser desarrolladas por el Estado, por conducto de sus organismos públicos.

Es importante mencionar que no fue en forma automática, a partir de la reforma constitucional antes señalada, que las empresas dejaron de operar en México, ya que muchas de ellas contaban con las concesiones vigentes al amparo de leyes anteriores y la propia Constitución las protegía por su principio de la no aplicación retroactiva de nuevas leyes en su perjuicio. Sin embargo, en los años posteriores a la reforma, se consolidó la adquisición de las acciones y de los bienes y derechos de la totalidad de las empresas.

A partir de la nacionalización y hasta 1972, la Comisión Federal de Electricidad, además de intensificar sus actividades como el organismo público 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.

Las acciones para lograr la consolidación continuaron y el 14 de agosto de 1967 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo que autorizaba a la Comisión Federal de Electricidad a disolver y liquidar sus filiales. El activo de las 19 empresas se incorporó al patrimonio de la Comisión, la que asumió las obligaciones y adeudos.²⁷ Para 1968, únicamente el 10 por ciento de la generación estaba a cargo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Posteriormente, con el fin de integrar en un solo organismo nacional la generación, distribución y venta de energía eléctrica que se prestaba en la zona centro del país, por Acuerdo, publicado el 16 de diciembre de 1974, el presidente Luis Echeverría Álvarez autorizó a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y a sus subsidiarias, a realizar todos los actos necesarios y procedentes para su disolución y liquidación, y a la CFE para adquirir de aquellas la totalidad de los bienes y derechos que integraban su patrimonio. Sin embargo, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) se opuso radicalmente a tal medida. En una confrontación constante del SME, que mantenía claras diferencias con el Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana (SNESCRM), el decreto no se llevó a la práctica. Las combinaciones de diversos factores ocasionaron el deterioro creciente tanto operativo como financiero de LyFC: el crecimiento desordenado de la Ciudad de México y sus zonas conurbadas; un contrato colectivo de trabajo muy oneroso, no sustentable financieramente; los problemas de producción y distribución; las pérdidas técnicas por ineficiencias y por múltiples conexiones clandestinas, y la falta de control sobre la distribución, facturación y pagos, entre otros.

Posteriormente, a iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari, se reformó el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,²⁸ disponiéndose que “Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro,

²⁷ Rodríguez y Rodríguez, Guillermo, “Evolución de la industria eléctrica en México”, *El sector eléctrico en México*, México, Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 30 y 31.

²⁸ DOF, 27 de diciembre de 1989.

S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.”

La nueva entidad, organismo público descentralizado, se creó por decreto presidencial en febrero de 1994 y fue consecuencia del convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas y el SME, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales era titular la citada agrupación obrera.

Este proceso de intento y retroceso, culminó el 11 de octubre de 2009, fecha en la que se publicó y entró en vigor el decreto del presidente Felipe Calderón por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro y se ordena su liquidación. En esa misma fecha, la Secretaría de Energía expidió las bases para su proceso de desincorporación. Las consideraciones fueron de orden legal, operativas y financieras. Se señaló que, en detrimento de lo dispuesto por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1975, que estableció que la prestación de este servicio público que correspondía a la nación estaría a cargo de la CFE, ello no pudo ser consumado por “razones extrajurídicas y las dificultades para terminar la liquidación” ordenada en 1974. Las ineficiencias operativas y su deterioro financiero eran extremadamente graves: desde su creación como organismo descentralizado su operación se sustentaba en transferencias presupuestales cuantiosas y crecientes; sus costos casi duplicaban a sus ingresos por ventas; su muy alto pasivo laboral no era sustentable (el monto correspondiente a su personal jubilado era el doble de lo que correspondía a su personal en activo); las pérdidas de energía eran casi tres veces al que presentaba la CFE (32 por ciento) y representaban el 52 por ciento de sus ingresos totales por ventas; y, la falta e insuficiencia de suministro generaba una creciente demanda insatisfecha. La CFE asumió la prestación del servicio en la región que atendía LyFC, con lo que se consolidó como la única entidad a nivel nacional.

Ante la interposición de recursos del SME, el 5 de julio de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló la constitucionalidad del Decreto de Extinción de Luz y Fuerza del Centro, al reconocer y respaldar las facultades del Presidente de la República para emitir el acto administrativo que extinguió ese organismo descentralizado.

4.2 LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE 1975

El 22 de diciembre de 1975 se publicó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que abrogó la Ley de la Industria Eléctrica de 1939 y el decreto que estableció las bases de funcionamiento de la CFE de 1949.

La problemática financiera de la CFE que financió su expansión con endeudamiento creciente, combinada con el rezago de tarifas, la ausencia de una legislación secundaria que diera contenido a la reforma constitucional de 1960 y el desarrollo desigual de las dos empresas que operaban en el sector, fueron el contexto general de la iniciativa de esta ley. Por ello, en la Exposición de Motivos el presidente Luis Echeverría desarrolló los propósitos básicos del proyecto de esta nueva ley: consolidar el proceso de la nacionalización de la industria; consolidar a la CFE como instrumento fundamental del Estado para promover el desarrollo y la integración de la economía nacional; establecer una política energética nacional; garantizar que el crecimiento de la capacidad productiva supere permanentemente a la demanda, con la unificación del servicio eléctrico en una sola entidad; la fijación de tarifas sujetas a una planeación nacional, y la participación de los electricistas en la organización y el funcionamiento de la CFE.

Los aspectos relevantes de esta ley son los siguientes:

- En congruencia con la reforma constitucional de 1960, señala que corresponde exclusivamente a la nación la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará, a través de la CFE, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.
- No se considera servicio público el autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer intereses particulares y, por lo tanto, personas privadas podrían generar electricidad para ese propósito.
- Se requiere permiso para el autoabastecimiento.
- A la CFE le corresponde en exclusiva importar y exportar electricidad.
- Se dejan sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- Las empresas concesionarias entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas.

EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO COMO EL LÍMITE A LA ACTIVIDAD EXCLUSIVA DEL ESTADO

Así como las ventas de primera mano en el caso del petróleo y del gas, constituían el límite a la acción exclusiva del Estado, en materia eléctrica el concepto de servicio público es el límite a la actividad exclusiva del Estado, al igual que la explotación del recurso natural para generar la electricidad. De tal manera que, por ejemplo, los particulares conforme a la regulación entonces vigente podían generar electricidad en plantas de ciclo combinado (empleando como energía primaria el gas natural y el vapor de agua) para su venta a la CFE, pero no para su venta directa a particulares porque entonces sería servicio público. También estaba restringido a los particulares establecer y operar plantas hidroeléctricas que utilizan la fuerza del agua como energía primaria.

Nuestro país adoptó un régimen monopólico integrado verticalmente para la prestación del servicio público de electricidad. Una misma empresa estaba encargada de realizar diferentes actividades secuenciales para el suministro de la electricidad que abarca desde la generación hasta la venta y entrega del fluido al usuario final, lo cual realizaba el Estado exclusivamente a través de la CFE y de Luz y Fuerza del Centro.

Esta integración monopólica vertical fue total a partir de la nacionalización de la industria eléctrica por la reforma constitucional de diciembre de 1960, y transitó a una integración monopólica vertical parcial, en 1992, porque ya no se agregaron a una misma empresa (CFE y LyFC) la exclusividad de todas las actividades, al permitirse la generación del fluido eléctrico por los particulares para autoconsumo y venta de electricidad a la CFE bajo ciertas modalidades y restricciones, pero sin constituir un servicio público.

Es relevante analizar el concepto de servicio público, a la luz de la doctrina y de interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que es crucial su definición para comprender con claridad los alcances que tendría tratándose de la industria eléctrica, considerando que constituye el límite entre la actividad del Estado y los particulares.

No existe doctrinalmente un concepto único del servicio público, aunque los autores coinciden en que un elemento fundamental, de interés para nuestro análisis, es que se trata de una actividad que presta el Estado para satisfacer necesidades colectivas y que pueden realizar también los particulares mediante una declaración formal del Estado y bajo ciertas reglas.

Para Gabino Fraga,²⁹ el servicio público, considerado sólo una parte de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de todos los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

Un estudio más reciente es el de Jorge Fernández Ruiz,³⁰ quien propone una definición de servicio público como toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido tesis sobre la noción de servicio público en el sentido siguiente:

²⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 37ª. ed., México, Porrúa, 1998, p. 243.

³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, pp. 119.

“Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes. El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuándo existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.”³¹

“La noción de servicio público es muy variada, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina de los jurisconsultos. En esta doctrina, el servicio público se caracteriza por la obligación del Estado, de ministrarlo, o por el acto de autoridad que se realiza para desempeñar el servicio público.”³²

También se entiende como: “Actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes.”³³

Conforme a lo anterior, podemos señalar los elementos que caracterizan al servicio público:

- Su prestación es una obligación del Estado.
- Debe prestarse el servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. Esto significa que los destinatarios del servicio público tienen derecho de recibirlo, en los términos y condiciones que jurídicamente se establezcan.
- Es una actividad que se desarrolla para satisfacer necesidades generales o colectivas.
- Debe llevarse a cabo en forma regular, continua y permanente.
- Pueden desarrollarla los particulares mediante un acto formal del Estado. Este acto reviste el carácter de concesión.
- Es una actividad regulada, controlada y vigilada por los órganos del Estado mediante normas y principios de derecho público.
- El Poder Legislativo es el órgano del Estado facultado para determinar cuándo una actividad debe considerarse como un servicio público.

³¹ *Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, cuarta sala, t. LXIX, quinta parte, p. 34, amparo directo 374/62. Unión de Crédito Henequenero de Yucatán, S.A. de C.V., 28 de marzo de 1963. Cinco votos.

³² *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XLII, quinta parte, p. 3344, amparo en revisión 4703/34. Sec. 3ª. Velasco Alonso. 28 de noviembre de 1934, unanimidad de cinco votos.

³³ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. CXXIX, p. 479, 55/56 Andrés Gutiérrez y otro, unanimidad de 17 votos.

Nuestro orden jurídico constitucional ha configurado un régimen especial en materia de electricidad por el que corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; disponiendo que en estas actividades no se otorgarán concesiones y el Estado podrá celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes (décimo párrafo del artículo 27 constitucional) que le imprime dos características fundamentales: (i) sus actividades constituyen un servicio público y, (ii) se prohíbe el otorgamiento de concesiones, por lo que estas actividades sólo pueden ser desarrolladas por el Estado, por conducto de sus organismos públicos.

5 EL INICIO DE LA APERTURA EN ACTIVIDADES QUE NO CONSTITUYEN SERVICIO PÚBLICO (1993 A 2002)

5.1 LA REFORMA A LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE 1992

A partir de 1992 tuvieron impulso formas de participación de los particulares en las actividades que no constituyen un servicio público. Como se señaló, antes de la ley de 1975 y conforme a la misma, únicamente el autoabastecimiento no se consideraba servicio público. Por lo tanto, los particulares podían, mediante permiso, construir plantas de generación para llevar a cabo esta actividad. Posteriormente, en diciembre de 1983, se reforma esta ley para establecer la posibilidad de construir plantas generadoras destinadas exclusivamente a su uso en emergencias derivadas de interrupciones del servicio público de energía eléctrica.

Fue en 1992, con la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica³⁴ cuando se estableció un esquema parcial de apertura para los particulares, ampliando las posibilidades para que participaran con diferentes modalidades en la generación de energía eléctrica, así como en la importación de electricidad para usos propios y en la exportación.

Estas actividades fueron las siguientes:

- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
- La generación de energía eléctrica que realicen productores independientes para su venta a la CFE o su exportación.
- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción.
- La importación de energía eléctrica que pueden realizar las personas físicas o morales destinada exclusivamente para usos propios.
- La generación de energía eléctrica destinada al uso en emergencias por interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

La realización de dichas actividades quedó sujeta a permiso previo otorgado por la Comisión Reguladora de Energía. Conforme a esta ley, se establecieron para estas actividades los siguientes contenidos y alcances:

³⁴ DOF, 22 de diciembre, 1992.

Autoabastecimiento: el autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la CRE. El otorgamiento de permisos en esta modalidad se sujetó a lo siguiente:

- Cuando los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica sean varios, tendrán el carácter de copropietarios de ésta o constituirán, al efecto, una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para la satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no sean socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes.
- El solicitante debe poner a disposición de CFE sus excedentes de producción de energía eléctrica en los términos de la propia ley. Esto es, el permisionario no puede comercializar la energía generada.

Cogeneración: para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambas; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica, o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:

- La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.
- El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la CFE.

Producción independiente para generar energía eléctrica destinada a la venta a la CFE: se consideró producción independiente la generación de energía eléctrica destinada a la venta a la CFE o a la exportación, proveniente de plantas cuya capacidad sea mayor de 30 mega watts (MW). Bajo el esquema total de venta a la CFE, ésta quedaba legalmente obligada a adquirir la electricidad en los términos y condiciones económicas que se convengan en contratos. Estos permisos se otorgan cuando se satisfacen los siguientes requisitos:

- Que los proyectos motivo de la solicitud estuvieran incluidos en la planeación y programas respectivos de la CFE o sean equivalentes, excepto cuando la producción de energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación.
- Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la CFE mediante convenios a largo plazo, cuando no se destinara la energía para su exportación total.

Pequeña producción: se entendió por pequeña producción a la producción de energía eléctrica destinada a la venta a la CFE de la totalidad de la energía generada, en cuyo caso los proyectos no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW en un área determinada por la CRE o destinada a la exportación, dentro del límite máximo de 30 MW. Alternativamente, como una modalidad del autoabastecimiento, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de ella y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito, y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW.

Importación y exportación de energía eléctrica: la Ley contempló la posibilidad de importar electricidad destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Respecto a la exportación de electricidad, esta actividad se podría realizar mediante la generación de electricidad a través de cualquiera de las siguientes modalidades establecidas en la ley: cogeneración, producción independiente y pequeña producción.

Disposiciones comunes a los permisos: el Reglamento de la Ley Eléctrica estableció que la adición o sustitución de la capacidad de generación para satisfacer la demanda eléctrica del país podría hacerse: 1) directamente por la CFE; 2) mediante convocatoria que este organismo realizara a empresas particulares para que ofrecieran poner a su disposición la capacidad eléctrica solicitada, a la cual podrían acudir productores externos de energía bajo las modalidades previstas en el reglamento de la ley (cogeneración, productor independiente, pequeña producción y autoabastecimiento).

Bajo la opción de convocar a empresas privadas, desde 1997 la CFE licitó y adjudicó diversos proyectos de generación de electricidad.

5.2 LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

El primer antecedente inmediato de la Comisión Reguladora de Energía se ubica en la regulación en materia de energía eléctrica. Al efecto, el artículo tercero transitorio

del decreto que reforma y adiciona la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado el 23 de diciembre de 1992, establecía que para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de una Comisión Reguladora de Energía como órgano desconcentrado de la dependencia, con facultades específicas para resolver las distintas cuestiones que origine la aplicación de la citada ley.

Con tal mandato, el 4 de octubre de 1993 se publicó el decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para resolver cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica, como estableció en su artículo segundo.

Posteriormente, y como consecuencia de la reforma de mayo de 1995 a la Ley Reglamentaria del Petróleo, el 31 de octubre de 1995 se publica la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, que ratifica su carácter de órgano desconcentrado y le otorga autonomía técnica y operativa.

Destaca de este ordenamiento que, además de ampliar las materias de regulación de la Comisión al gas natural y al gas L.P. conducido por ductos, concentró en ella facultades de regulación y de autoridad que estaban dispersas en distintas dependencias, como las asignadas a la Secretaría de Energía, de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, en asuntos como permisos, precios y tarifas, y expedición y vigilancia de normas oficiales mexicanas.

ATRIBUCIONES DE LA CRE EN MATERIA DE ELECTRICIDAD

A la CRE se le otorgaron atribuciones de promoción, expedición de permisos, normatividad, vigilancia y sanciones en materia de electricidad.

En particular, la facultad de promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

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

Asimismo, a la CRE se le asignaron atribuciones específicas:

Tarifas: la tarifa de servicio público que presta la CFE por suministrar el fluido eléctrico a los usuarios, la fija, ajusta, modifica y reestructura la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la CFE (previa aprobación de su Junta de

Gobierno), con la opinión tanto de la CRE como de la Secretaría de Economía. Posteriormente la política tarifaria fue fijada mediante el Grupo Interinstitucional de Análisis de Tarifas Eléctricas, el cual se estableció en el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1999.

Expedir disposiciones administrativas, metodologías y bases:

- » Expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas.
- » Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público.
- » Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica.
- » Aprobar los criterios y las bases para determinar el monto de las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliaciones o modificaciones de las existentes, solicitadas por aquéllos para el suministro de energía eléctrica.

Permisos: otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que, conforme a las disposiciones legales aplicables, se requieran para la realización de las actividades reguladas.

Modelos de contratos:

- » Aprobar modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas.
- » Contratos de suministro entre la CFE y los usuarios que compran la electricidad como un servicio público.
- » Contratos y convenios por servicios que presta la CFE a permisionarios de generación eléctrica. Estos son contratos y convenios de adhesión que aprueba la CRE en la realización de las actividades reguladas de generación de energía eléctrica por parte de los particulares, y de importación y exportación de electricidad. Los instrumentos aprobados hasta el año 2001 son: contrato de interconexión; contrato de servicio de respaldo de energía eléctrica de CFE a los permisionarios; convenio de compra-venta de excedentes de energía (energía económica) y convenio de transmisión.
- » Convenios en materia de aportaciones: son convenios de adhesión aprobados por la CRE, los cuales determinan la forma de pago a la CFE que deben hacer los beneficiarios de obras e instalaciones para el suministro de energía eléctrica para casos específicamente determinados. Sus modalidades son: convenios de aportación en efectivo, convenios de aportación en efectivo y en especie, y convenios de aportación en obras específicas.

5.3 REGULACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CFE

Una característica de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica consistió en que, además de establecer la regulación sustantiva de la industria, también reguló la parte orgánica de la CFE como la entidad encargada de la prestación del servicio público de energía eléctrica y ratifica su naturaleza de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los artículos 4o. y 7o. atribuyeron a la CFE la responsabilidad de realizar las actividades que constituyen la prestación del servicio público de energía eléctrica, que comprende:

- La planeación del sistema eléctrico nacional, el cual se establecía en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE).
- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica.
- La realización de todas las obras, instalaciones, y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

La dirección de la Comisión a cargo de una Junta de Gobierno quedó integrada por:

- Seis representantes del gobierno: el secretario de Hacienda y Crédito Público, y los actuales secretarios de Desarrollo Social, de Economía, de Agricultura, y de Energía, además del Director General de Petróleos Mexicanos.
- Tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo.

La vigilancia de la Comisión quedó a cargo de un Consejo integrado por dos miembros nombrados y removidos por los titulares de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la Secretaría de Energía, y un miembro designado por la Junta de Gobierno. El Presidente de la República designa al Director General de la CFE, quien ejerce las facultades y obligaciones que establece la ley.

GENERACIÓN HIDROELÉCTRICA Y GEOTÉRMICA

La generación de electricidad puede realizarse utilizando diversas fuentes de energía, como pueden ser el gas natural, vapor, combustóleo, carbón, coque y combustibles nucleares.

Como en el origen de la generación, otra fuente de energía es el agua. Al respecto existe la regulación que deriva de los principios constitucionales establecido en el artículo 27 sobre la propiedad originaria de la nación y el dominio directo sobre el agua, así como el hecho de que su uso, aprovechamiento y explotación por particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas requieren de concesión.

Sobre lo anterior, la Ley de Aguas Nacionales establece un régimen de concesiones y, en cuanto a la generación eléctrica aprovechando aguas nacionales por parte

de los particulares, exige que previamente se obtenga una concesión conforme a los requisitos que la misma establece, vinculada a las limitaciones para la generación de energía que establece la ley eléctrica. El aprovechamiento de aguas nacionales en pequeña escala no requiere concesión.

Por su parte, la CFE, como es un organismo del Estado y por lo tanto no se ubica en el supuesto de concesiones como los particulares, la ley estableció la figura de la asignación, mediante la cual autoriza a la CFE para generar electricidad utilizando aguas nacionales o para el enfriamiento de sus plantas.

La ley también exigió concesión o asignación, según se trate, para la generación geotérmica de electricidad, cuando se aproveche el agua del subsuelo en estado de vapor o a una temperatura superior a ochenta grados centígrados, cuando se puedan afectar mantos acuíferos.

5.4 ESQUEMAS FINANCIEROS PÚBLICOS DE LOS PROYECTOS

La construcción de la infraestructura para la generación de electricidad, así como otro tipo de infraestructura eléctrica y petrolera, podía financiarse mediante los siguientes mecanismos: 1) recursos públicos presupuestales y 2) recursos públicos presupuestales bajo el esquema de *Pidiregas*.

En el primer caso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se asignaba anualmente a la CFE una cantidad determinada de recursos para cubrir sus necesidades de gasto e inversión. Este esquema fue el único que utilizó la CFE para la construcción de plantas eléctricas hasta antes de 1996.

El segundo mecanismo de financiamiento, *Pidiregas*, consiste en que los proyectos se construyen con recursos privados, los cuales, una vez terminados y en operación, empiezan a generar electricidad, que se entrega a la CFE, lo que da lugar a las obligaciones de pagos a cargo de dicha entidad contratante con recursos que debían preverse cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La fuente de pago del financiamiento es el flujo de recursos que el propio proyecto genere.

Las plantas e instalaciones pueden o no pasar a ser propiedad de la CFE, dependiendo del esquema financiero adoptado en cada proyecto.

En los siguientes esquemas (inversión directa), las plantas e instalaciones se transfieren en propiedad a la CFE, porque ese es parte del objeto del contrato respectivo:

CAT (construcción-arrendamiento-financiamiento): el contratista financia, construye y conserva la propiedad de la planta, entregándola a la CFE para su operación bajo un contrato de arrendamiento de largo plazo, y transfiere la propiedad al término pactado (ej. Samalayuca II). Este esquema lo dejó de utilizar la CFE en 1998, y lo reemplaza el de obra pública financiada.

COT (construcción-operación-transferencia): el contratista financia, construye y opera las instalaciones y transfiere la propiedad al término del contra-

to. La diferencia de este esquema con el anterior consistía en que el contratista asume la responsabilidad de las instalaciones a través de un contrato de prestación de servicio a largo plazo (ej. terminal de carbón en Petacalco).

OPF (obra pública financiada): el contratista financia la etapa de construcción, de manera que la CFE paga las obras a su terminación (ej. central geotérmica Los Azufres II).

En los siguientes esquemas financieros, la propiedad de las plantas las mantiene el permisionario (inversión condicionada).

- **PIE (productor independiente de energía):** la construcción, operación y propiedad de las instalaciones de generación de electricidad son del permisionario, ya que no se contempla la transferencia de la propiedad de la planta a la CFE al término del contrato, salvo en caso de incumplimiento de la entidad o por fuerza mayor. En este esquema, los contratos tienen como objeto la compra-venta de energía eléctrica y el compromiso de capacidad de generación de esta energía (por ejemplo, las plantas de generación en Palizada, Campeche; Rosarito III, en B. C.; Tuxpan II, en Veracruz; y Altamira II, en Tamaulipas).
- **CO (construcción-operación):** consiste en la prestación de servicios en los que el contratista financia, construye y opera las instalaciones sin transferir la propiedad (gasoductos de Samalayuca, y de Cd. Pemex-Valladolid).

Aun cuando los anteriores son esquemas de participación de empresas privadas, la realidad es que no todas se pueden considerar como verdaderas inversiones de capital para el gobierno federal. Asimismo, la CFE asumía determinados riesgos de inversión, se comprometió a comprar la energía en todos los casos, y en algunos de ellos otorgó garantía directa a los acreedores que financiaban el proyecto. En algunos casos, la CFE asumió el riesgo del costo del suministro del combustible.

5.5 LAS REFORMAS REGLAMENTARIAS DE 2001 Y LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

Como excepción a la regla general antes señalada de poner a disposición de la CFE, mediante licitación pública, la capacidad de generación de empresas particulares, el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE) establecía originalmente en el párrafo 2 del artículo 126 que los permisionarios que tengan excedentes de capacidad de 20 (MW) o menos, podrían poner a disposición de la CFE dicha capacidad fuera de las convocatorias, en los términos de la fracción II del artículo 135. Dicho artículo señala que para la adquisición de energía eléctrica para el servicio público la CFE celebrará convenios con los titulares de permisos de generación con excedentes de energía de 20 MW o menos, en los casos en que resulte conveniente, en los que pactará compromisos de capacidad y adquisición sujetos a las reglas de despacho.

Dichos artículos, 126 y 135 del reglamento de la ley, se reformaron el 24 de mayo de 2001 (fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*) para ampliar el límite de 20 MW establecido como la cantidad de energía excedente que los permisionarios podían poner a disposición de la CFE, conforme a lo siguiente:

- Hasta 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total de 40 MW.
- Hasta el 50 por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total superior de 40 MW. Este porcentaje puede ser modificado por la Secretaría de Energía conforme a las necesidades de energía que requiera el servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.
- Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.

Las modificaciones efectuadas en mayo de 2001 al RLSPEE para ampliar el límite de los excedentes de capacidad, fueron la causa de una controversia constitucional promovida por miembros del Congreso de la Unión en contra del Presidente de la República y de otras autoridades ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, demandando la invalidez del decreto de reformas al RLSPEE. La controversia constitucional se promovió por considerar que el Ejecutivo Federal vulneró diversos preceptos constitucionales por invadir la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al emitir reformas a un reglamento que se apartaba y se excedía de lo que debe contener un reglamento de una ley federal.

En sus argumentos los demandantes señalaron que a través de la reforma reglamentaria se estaba llevando a cabo una apertura absoluta para que los particulares generaran energía eléctrica y la vendieran irrestrictamente a la Comisión Federal de Electricidad, sustituyendo los cometidos de la misma, en contra de lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Asimismo, en su demanda expusieron que el Ejecutivo Federal, haciendo uso extensivo y no sustentado en derecho que le confieren sus propias facultades reglamentarias, autoriza a la Secretaría de Energía para modificar, a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en la ley, sin limitación alguna, suprimiendo además el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica de toda clase de permisionarios, al autorizar a la Comisión Federal de Electricidad para adquirir sin necesidad de licitación pública, los excedentes de energía generada por los permisionarios.

Dicha controversia, la cual reviste un carácter histórico puesto que fue la primera vez que el Congreso de la Unión impugnó un acto del titular del Poder Ejecutivo, fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de abril de 2002, para resolver procedente y fundada la controversia constitucional, así como declarar la invalidez de las reformas y adiciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En su sentencia sobre la controversia, la Suprema Corte formuló diversas consideraciones, entre las que se destacan las que a continuación seleccionamos:

- Las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser “lo que sobra racionalmente después del autoconsumo de la producción” a un sentido “de la capacidad sobrante del permisionario, una vez satisfechas sus necesidades”, lo que puede interpretarse como todo lo que se pueda producir y no se consuma.
- El decreto impugnado *“implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la Ley que reglamenta, la cual debe ser su justificación y su medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecida en los artículos 36 y 36 bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que, además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del párrafo 6 del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica”*.
- *“Resulta obvio que no podría establecerse a través del subterfugio de un permiso de autoabastecimiento o de cogeneración o de un convenio de adquisición de excedentes, conforme a un reglamento, un sistema que convirtiera prácticamente a los autoabastecedores y cogeneradores en concesionarios del servicio público de energía eléctrica o de alguna de las operaciones que integran la materia, pues ello se apartaría del claro texto constitucional que la rige. Además, se estaría desnaturalizando lo que significan las figuras jurídicas de autoabastecimiento y cogeneración”*.

La Suprema Corte en sus consideraciones establece que en la controversia se limita exclusivamente al estudio del autoabastecimiento y cogeneración de energía eléctrica por parte del sector privado. Sin embargo, en el considerando noveno de la resolución la Suprema Corte formula una interpretación que pone en tela de juicio la constitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, cuando este aspecto no era materia de la controversia.

El considerando noveno en comento, textualmente estableció lo siguiente:

“Noveno. A mayor abundamiento, debe establecerse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan (según se ha explicado), pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida.”

5.6 LAS INICIATIVAS FALLIDAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1999 A 2002

De 1999 a 2002, se discutieron varias iniciativas para reformar el modelo de la industria y terminar con el monopolio vertical de la electricidad.

Las reformas constitucionales trataban de configurar una nueva organización de la industria y propiciar con ello una mayor participación del sector privado. La mayoría de los proyectos se diseñaron con referentes en los modelos que regían mercados energéticos a nivel internacional, con el fin de que el país pudiera transitar a esquemas más competitivos. Sin embargo, no se lograron los acuerdos políticos para lograr estas reformas. La relevancia de presentar sus principales características radica en ser los antecedentes más inmediatos e importantes de la reforma integral que se logró en 2013. Contienen elementos que con diferentes modalidades y alcances se retomaron en el diseño de la reforma de 2013.

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE 1999

En febrero de 1999, el presidente Ernesto Zedillo envió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁵

Con esta iniciativa el Ejecutivo propuso cambios para modificar sustancialmente el esquema vigente por cuatro décadas.

La iniciativa que se analiza tuvo los siguientes elementos esenciales:

- Desaparece el concepto de servicio público en materia eléctrica y la exclusividad del Estado para desarrollar las actividades que conforman la cadena

³⁵ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 197, 1999.

productiva de generación, transformación y distribución de la energía eléctrica y, en consecuencia, se posibilita la participación de los sectores social y privado en dichas actividades.

- Determina la exclusividad del Estado en el control operativo de la red nacional de transmisión y, en consecuencia, en el despacho de energía eléctrica por conducto de un organismo público descentralizado. En esta actividad no se otorgarán concesiones.
- Se elimina la prohibición existente para el otorgamiento de concesiones para que los particulares aprovechen los bienes y recursos que requieran para desarrollar dichas actividades.

El texto que se propuso al final del párrafo sexto del artículo 27 constitucional fue el siguiente:

“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”.

Respecto a las áreas estratégicas exclusivas del Estado, los elementos de la iniciativa son los siguientes:

- Congruente con la reforma al artículo 27 constitucional, se propuso la reforma al artículo 28 para eliminar como área estratégica a la electricidad en general, y define como área estratégica exclusiva de la nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad. En consecuencia, esta función del Estado no constituirá un monopolio. Adicionalmente, se establece como área prioritaria, en donde podrían concurrir también los particulares, a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.
- Otro elemento importante fue que, en el otorgamiento de concesiones o permisos en esas áreas prioritarias, el Estado mantendría o establecería el dominio de las redes generales de transmisión y distribución de energía eléctrica. El alcance de este precepto consiste en que, aun cuando los activos físicos de transmisión y de distribución fuesen construidos por los particulares, dichos activos físicos al integrarse como redes generales pasarían al dominio público de la Federación.

El Ejecutivo Federal no acompañó en su iniciativa de reformas constitucionales las correspondientes iniciativas de reformas a la legislación secundaria. Sin embargo, en sus trabajos con el Congreso presentó los anteproyectos correspondientes para clarificar los alcances de la iniciativa, lo que nos permite conocer el esquema general concebido para la industria eléctrica:

- Control del sistema nacional de transmisión a cargo de un “Centro de Operación del Sistema y del Mercado Eléctrico”, organismo público autónomo, encargado de administrar la capacidad de la red a través de la determinación del uso de dicha capacidad para la asignación del nivel de generación de las centrales eléctricas.
- Operación del sistema nacional de transmisión a través de la CFE y LyFC. El sistema estaría bajo el dominio público de la Federación.
- El despacho y la operación del mercado eléctrico estarían a cargo del Centro de Operación del Sistema y del Mercado Eléctrico.
- En el servicio de distribución, se propone la división de los activos de distribución existentes del Estado en diversos organismos estatales. El país se dividiría en varias áreas de distribución en las que podrían operar empresas privadas.
- Los generadores conectados al sistema nacional de transmisión o a las redes generales de distribución, pondrían su producción de energía en el mercado de usuarios mayoristas, o bien podrían celebrar contratos de compra-venta de energía con los distribuidores, usuarios calificados y comercializadores.
- Se establece la figura de usuario calificado, cuya calidad se obtendría cumpliendo los niveles mínimos de consumo de energía eléctrica que establezca el reglamento correspondiente. Como tales podrían en consecuencia adquirir su energía en el mercado de usuarios mayoristas; mediante importación, con el distribuidor de la zona correspondiente o directamente con los generadores.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE 2001

El 4 de diciembre de 2001, los senadores integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LVIII Legislatura del Congreso de Unión, presentaron una iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁶

Son pocos los elementos que se desprenden de su exposición de motivos que nos permitan tener una visión del esquema de la nueva organización de la industria que se proponía. Esta iniciativa y la del Ejecutivo Federal de 1999, en el fondo tienen motivos y alcances similares en cuanto al papel del Estado y de los particulares en los distintos segmentos de la industria.

Las coincidencias esenciales entre esta iniciativa con la de 1999 del Ejecutivo Federal, consisten en lo siguiente:

- Desaparecería el régimen de servicio público en materia eléctrica.
- Se establecería la exclusividad del Estado sobre el control operativo del sistema nacional de transmisión y, por lo tanto, en el despacho de energía. En consecuencia, estaría prohibido otorgar concesiones para realizar dicha actividad.

³⁶ *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 30.

Entre sus diferencias encontramos que esta iniciativa no proponía como área prioritaria a la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad.

La iniciativa propuso el siguiente texto al final del párrafo 6 del artículo 27 constitucional:

“[...] Corresponde exclusivamente a la Nación la transmisión de energía eléctrica a través del Sistema Nacional de Transmisión, así como la operación, control y mantenimiento de este último, asegurando el acceso no discriminatorio a dicho sistema; en esta materia no se otorgarán concesiones”.

En consecuencia, en la iniciativa se promovió también la modificación del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional para que pudiera quedar, en lo conducente a la electricidad, de la siguiente forma:

“[...] No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: [...] la transmisión de electricidad en los términos del artículo 27 de esta Constitución [...]”.

EL DICTAMEN DE LA CÁMARA DE SENADORES SOBRE LAS INICIATIVAS

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por conducto de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Energía, Estudios Legislativos y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, emitió un dictamen en el que resolvió que no son de aprobarse las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y por el Partido Acción Nacional que comentamos en los puntos anteriores y, por lo tanto, las declaró como asuntos totalmente concluidos para efectos legales a los que hubiera lugar.

Entre las consideraciones para no aprobar las iniciativas destacan los argumentos que consideraban que:

- “La experiencia de las llamadas reformas eléctricas en el mundo a cuyas líneas se apegan las iniciativas, muestra que no es posible garantizar en concesiones o permisos, ni en una regulación, por más cuidado jurídico que se tenga, la obligación de la prestación del servicio público por el sector privado.”
- Si bien “en diversos ámbitos económicos los mecanismos de mercado presentan grandes ventajas en términos de disponibilidad, calidad y precio de los bienes y servicios que ofrecen, en el caso de la industria eléctrica dichos mecanismos no funcionan. La tentativa de introducir la competencia en este sector es económica y técnicamente errónea. La experiencia internacional demuestra que produce altas tarifas, colusión de los generadores y discriminación en contra de los consumidores pequeños y usuarios residenciales; asimismo generan incentivos perversos para que la oferta sea insuficiente y suban las tarifas. Es un modelo que premia la escasez, optimiza las utilidades del sector privado y no del interés general.”

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE 2002

La otra iniciativa de reforma constitucional relevante, que a diferencia de las anteriores no se dictaminó, fue la presentada en agosto de 2002, por el Presidente de la República Vicente Fox ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, la cual se acompañó de otras para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, así como las iniciativas de Leyes Orgánicas de la Comisión Federal de Electricidad y del Centro Nacional de Control de Energía.

Esta iniciativa, a diferencia de las dictaminadas por el Congreso antes comentadas, fue restringida en sus alcances en cuanto a la participación privada en la industria eléctrica y, por lo tanto, mantuvo vigentes los principios constitucionales en cuanto al concepto de servicio público que corresponde al Estado. Lo novedoso es que definió lo que se entiende por servicio público, a través de la ley de la materia y agregó en la cadena productiva de la electricidad, un segmento que no se consideró servicio público que por lo tanto también pueden desarrollar los sectores social y privado a partir de determinados parámetros de consumo.

La iniciativa propuso el siguiente texto al párrafo correspondiente del artículo 27:

[...] 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 discriminado de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución.

En paralelo, se propuso reformar el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional con el siguiente texto:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: [...]; servicio público de energía eléctrica [...].”

En la ley se establecería lo que se entendería por servicio público y lo que no, a partir de dos elementos fundamentales: el tipo de usuario del servicio, y con base en un elemento cuantitativo de demanda (un determinado monto en los requerimientos de consumo).

- El Estado tendrá el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional —integrado por los generadores, la Red Nacional de Transmisión y las redes de distribución en tensiones superiores a 69 kV—.

- Asimismo, el Estado tendrá bajo su cargo la operación del despacho de generación, a través del organismo público descentralizado Centro Nacional de Control de Energía.

La iniciativa de ley no consideró como servicio público a las actividades de generación, importación, conducción, transformación y venta directa e indirecta de energía eléctrica a los usuarios con requerimientos de consumos superiores a 2,500 MW hora por año en actividades industriales, comerciales y de servicio. Sobre este límite hay que hacer notar que el Ejecutivo Federal no hace ningún razonamiento sobre qué bases o consideraciones se tuvieron en cuenta para delimitar esta frontera con ese nivel cuantitativo de consumo.

Este tipo de usuarios sería el único que tendría el derecho de elegir a su suministrador de energía eléctrica, no así los demás usuarios que solo tendrían la opción de recibir la electricidad proveniente del servicio público que prestarían empresas del Estado.

La propuesta de reforma eléctrica fue una propuesta que retomó elementos que ya se habían presentado en el último tercio del sexenio del presidente Ernesto Zedillo y que no prosperaron entonces en una legislatura en la que el PRI por primera vez ya no tenía mayoría y en la cual, paradójicamente, el PAN no apoyó la iniciativa. En esta ocasión la iniciativa del gobierno del PAN no contó con el apoyo del PRI y no prosperó.