

LA REGULACIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Francisco J. TREVIÑO M.

SUMARIO: I. *Disposiciones constitucionales sobre la materia.* II. *Principales ordenamientos legales.* III. *Aspectos primordiales de la prestación del servicio público de energía eléctrica.* IV. *Estructura y funciones de la Comisión Federal de Electricidad.* V. *Participación de la inversión privada en el sector eléctrico.* VI. *Entes reguladores de la Comisión Federal de Electricidad.* VII. *Una última reflexión.*

Sean mis primeras palabras para agradecer a la Secretaría de Energía por la deferencia de invitarme a participar en este Primer Curso de Actualización sobre la Regulación del Sector Energético Mexicano. Ciertamente, la organización de este seminario constituye un buen ejercicio de actualización en el conocimiento de las normas jurídicas que rigen al sector energético y a los organismos encargados de su desarrollo. Al mismo tiempo es una magnífica oportunidad para reflexionar en torno a un tema de tan singular interés y trascendencia que abordado por los muy destacados ponentes, con reconocida experiencia y trayectoria profesional, garantiza el logro de un elevado nivel en beneficio del selecto auditorio asistente. Gratitud y reconocimiento al señor secretario de Energía, licenciado Jesús Reyes Heróles González Garza, por ambas cosas.

Desde finales del siglo XIX, la energía eléctrica ha ido conquistando en la sociedad moderna, el destacado lugar que hoy ocupa, como un insumo vital, de la actividad económica. Es más, los esfuerzos de planeación del desarrollo y de su implementación, parten del supuesto de contar con energía eléctrica, y si es posible, que ésta sea suficiente, oportuna, segura, estable y al menor costo posible.

En el caso de nuestro país, el sector eléctrico de la actualidad sólo puede explicarse a partir de la adecuada comprensión de una de las gran-

des instituciones que han contribuido a la construcción del México moderno: la Comisión Federal de Electricidad.

Sólo como referencia me permito destacar algunas cifras: la Comisión Federal de Electricidad cubre los casi dos millones de km² del territorio nacional; suministra energía eléctrica al 95% de la población; cuenta con 16 millones de usuarios; posee una capacidad de generación eléctrica instalada de 34,000 MW, mediante 150 plantas y 517 unidades de generación, la más moderna de las cuales inició su operación hace apenas cuatro meses; tiene ventas anuales del orden de 5,500 millones de dólares; y un desempeño sujeto al cumplimiento de parámetros internacionales de operación.

En resumen, la Comisión Federal de Electricidad es una de las empresas eléctricas más grandes y de mayor importancia en el mundo.

Como es de suponerse, la regulación jurídica de un sector, considerado estratégico y prioritario por nuestra norma fundamental, y de esta vasta empresa pública comprende una variada y prolija interrelación de ordenamientos y disposiciones legales, que rigen tanto su ámbito administrativo, de organización y control, cuanto su actividad sustantiva de operación y funcionamiento.

Para describir con cierto detalle el marco regulatorio del sector eléctrico mexicano y de la Comisión Federal de Electricidad, y con fines didácticos exclusivamente, he dividido mi exposición en seis apartados: el primero se refiere a las disposiciones constitucionales sobre la materia; el segundo, a los principales ordenamientos legales; el tercero, a los aspectos primordiales de la prestación del servicio público de energía eléctrica; el cuarto corresponde a las principales notas relativas a la estructura y funciones de la Comisión Federal de Electricidad; el quinto, está dedicado a la participación del sector privado; y el sexto y último, a los entes reguladores.

I. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA MATERIA

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

En el artículo 25 se encuentra el concepto de la rectoría económica del Estado, lo cual obedece al mandato constitucional que atribuye al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. Esta rectoría exige que el sector público tenga a su cargo, de manera ex-

clusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, entre las que se cuenta la electricidad, y que el gobierno federal mantenga siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan para ese efecto, tal como ocurre con los organismos Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

El señalado artículo 28 dispone que no constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza en las áreas estratégicas, dentro de las cuales se encuentra la electricidad.

El artículo 26 establece el principio de la planeación del desarrollo, el cual fue adoptado por los gobiernos de la República desde la expedición en 1920 de la Ley sobre Planeación General de la República. El precepto constitucional dispone la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y la obligación de sujetar al Plan Nacional de Desarrollo los programas de la administración pública federal, dentro de los cuales se encuentra el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000 y los programas institucionales de la Comisión Federal de Electricidad.

El artículo 27 de nuestra carta magna, en su párrafo sexto, establece la exclusividad de la nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación del servicio público. La disposición contenida en este artículo, alma y fundamento de toda la regulación jurídica de la materia, se analizará en detalle más adelante.

El artículo 73, en su fracción X, establece la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar sobre energía eléctrica. Esta materia exige la intervención del legislador federal, debido a la importancia que reviste para el desarrollo del país y por tratarse de una área estratégica de la economía nacional.

La fracción XXIX, base 5°, inciso *a*, del mismo artículo 73, otorga al Congreso Federal otra facultad exclusiva, esta vez en materia impositiva, para establecer gravámenes sobre energía eléctrica, cuyos rendimientos deben compartirse con los estados y municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 74, en su fracción IV, dispone la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, dentro del cual se encuentra el correspondiente a la Comisión Federal de Electricidad.

El artículo 90 dicta la forma de organización de la administración pública federal, dividiéndola en centralizada y paraestatal, señalando que la

ley orgánica que expida el Congreso, distribuirá los negocios administrativos de la Federación en diversas secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La Comisión Federal de Electricidad queda ubicada, dentro de esta estructura, como una entidad perteneciente a la administración pública paraestatal, dentro del sector coordinado por la Secretaría de Energía.

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

El artículo 123 describe, en su apartado “A”, fracción XXXI, que los trabajadores de la industria eléctrica estarán sujetos a la jurisdicción de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Por último, el artículo 134 establece las bases para el manejo de recursos económicos federales, señalando que los recursos de que dispongan el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer sus objetivos.

Además, establece el principio de adquisición de bienes, servicios y obra pública a través de licitación pública, para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

II. PRINCIPALES ORDENAMIENTOS LEGALES

Los principales ordenamientos legales derivados de la norma fundamental que regulan la prestación del servicio público de energía eléctrica y a la Comisión Federal de Electricidad son:

- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que es el ordenamiento principal en esta materia, la cual regula propiamente la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como la organización y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, constituyéndose en su ley orgánica.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por cuanto se refiere a la asignación de facultades a las secretarías de Estado,

particularmente a la Secretaría de Energía y el reconocimiento y ubicación estructural de las entidades paraestatales.

- Ley de la Comisión Reguladora de Energía, que regula la actividad y organización de dicha Comisión y sus facultades.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece la forma de organización y funcionamiento de dichas entidades y sus relaciones con la administración pública centralizada.
- Ley de Planeación, que establece todo el sistema de planeación democrática a que se refiere el artículo 26 de la Constitución federal.
- Ley General de Deuda Pública, que regula la forma y procedimientos para la contratación de empréstitos por parte de la administración pública.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que regula la forma de prever, ejercer y registrar el gasto de la administración pública.
- Ley General de Bienes Nacionales, que regula el dominio mobiliario e inmobiliario, público y privado de la nación.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que establece el marco jurídico conforme al cual se deben realizar las adquisiciones de toda clase de bienes y servicios de la administración pública, así como la construcción de obra pública.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos, para garantizar el buen desempeño de sus funciones.

III. ASPECTOS PRIMORDIALES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Comencemos por mencionar lo que textualmente señala el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución:

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

Un concepto legal del servicio público de energía eléctrica que podría extraerse de los textos constitucionales y legales incluye las actividades

de generación, transmisión, transformación, distribución y abastecimiento o venta de la energía eléctrica, llevada a cabo por las entidades públicas facultadas para ello.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica amplía dicho concepto con fases previas o posteriores a tales actividades a las que se incorpora la planeación del sistema eléctrico nacional y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional, siempre que dichas actividades se encuentren encaminadas a la prestación del servicio público en los términos de la propia ley.

El desarrollo del sector eléctrico se realiza con base en la planeación del mismo. El reglamento de la Ley dispone la elaboración de un documento de prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico, en el que se deben establecer las necesidades previsibles del país en materia de energía eléctrica, así como las posibles acciones a emprender por parte del suministrador y de las particulares para enfrentar dichas necesidades.

Además, se debe establecer un programa de las obras que se pretendan ejecutar para la prestación del servicio público; siendo estos documentos la base de la planeación del sistema eléctrico nacional.

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

Como ya se había señalado anteriormente, por disposición del artículo sexto de la propia ley, todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica son responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad, aun cuando todas estas actividades no las realice por sí misma.

La Comisión Federal de Electricidad se encuentra obligada, conforme al artículo 25 de la ley mencionada, a suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo.

El reglamento de la ley citada define los supuestos en que se considera que existe impedimento técnico, entendiéndose por tal cuando se requiere el suministro en condiciones que se aparten de una frecuencia de 60 Hertz y que el suministrador no pueda satisfacer estos requerimientos, así como en los casos en que éste pueda abastecer de energía eléctrica

únicamente en forma limitada o con restricciones. Se considera que existen razones económicas que impiden el suministro cuando el suministrador tenga que construir obras específicas adicionales a las existentes y que el solicitante no esté de acuerdo en cubrir este concepto.

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

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

Cabe destacar que con la finalidad de realizar la construcción de obras de infraestructura eléctrica, que permitan satisfacer las necesidades actuales, así como la expansión de generación, la Comisión Federal de Electricidad está facultada para negociar y obtener financiamientos.

Las tarifas por el suministro de energía eléctrica, necesariamente deben considerar los costos derivados de estos financiamientos, así como otros costos asociados a la generación de energía.

El artículo 49 del Reglamento permite que a través de la estructura de las tarifas se distribuyan los costos entre los usuarios, según se considere conveniente, a través de cargos fijos, cargos por demanda y cargos por energía consumida, entre otros.

En materia de tarifas es oportuno hacer una especial mención de dos resoluciones dictadas recientemente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se reclamó principalmente la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como dos diversos acuerdos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por los que se fijan las tarifas eléctricas.

Estos actos, se argumentó, eran inconstitucionales, en razón de que las tarifas constituyen una contribución; pretendiendo darle el carácter de derechos por la prestación a cargo del Estado del servicio público de energía eléctrica.

La Corte atinadamente desestimó estos argumentos, bajo el razonamiento de que la obligación de pago del servicio deriva de la voluntad de los particulares, expresada en el contrato de suministro, y no de la ley; indicando, además, que por tratarse de un servicio público que corresponde a la nación, tanto el organismo encargado de la prestación, como los elementos principales del contrato de suministro y venta de energía eléctrica se encuentran sujetos a control gubernamental.

Por tanto, las cuotas por el suministro y venta de energía eléctricas no son obligaciones impuestas por el Estado, sino tan sólo uno de los elementos del contrato de suministro de energía eléctrica que, por tratarse de un servicio público, son determinadas conforme a las tarifas fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Para recibir el servicio público de energía eléctrica los usuarios deben celebrar con la Comisión Federal de Electricidad, o bien con Luz y Fuerza del Centro, un contrato de suministro de energía eléctrica. Este es un típico contrato administrativo de adhesión, cuyo modelo fue autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 1986, en cumplimiento de la Ley.

El precio o tarifa por el suministro de la energía eléctrica, como ya se mencionó, es fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, conforme al artículo 32 de la Ley, el ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas implicará la modificación automática de todos los contratos celebrados con los usuarios.

La Comisión puede suspender el suministro en el supuesto de incumplimiento contractual del usuario o por realización de actos ilícitos, tales como falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación; cuando se acredite el uso de energía a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida; cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas; cuando el uso de la energía viole el establecido en el contrato; cuando se consuma energía sin haber celebrado el contrato respectivo, y cuando se haya conectado un servicio sin la autorización del suministrador.

Por otra parte, la Comisión Federal de Electricidad no incurre en responsabilidad, por interrupciones en el servicio motivadas por causas de fuerza mayor o caso fortuito; por la realización de trabajos de mantenimiento, reparaciones normales, ampliación o modificación de sus instalaciones.

Por la naturaleza propia del servicio, cuya prestación está ligada físicamente a una instalación inamovible, existen ciertas peculiaridades en las causales de terminación de este contrato, como lo son el cambio de giro o característica del mismo que implique la aplicación de una tarifa diversa, por cambio de propietario o arrendatario del inmueble, industria o comercio; también existen causales genéricas, como la voluntad del usuario, y la falta de pago del adeudo que hubiere motivado la suspensión, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se efectuó dicha suspensión.

De conformidad con el artículo 40 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el supuesto de que la Comisión interrumpa el servicio por causas imputables a ella, tiene un límite de responsabilidad frente a los usuarios de hasta cinco veces el importe del servicio que haya estado disponible de no ocurrir la interrupción.

Las disposiciones que respecto del recurso administrativo contenía la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en relación con las resoluciones dictadas por la Secretaría competente, con fundamento en la propia ley, quedaron derogadas por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de abril de 1994.

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

Para atacar los actos de autoridad que se pretenda impugnar, los interesados afectados podrán interponer el recurso de revisión o bien intentar las vías judiciales correspondientes. El plazo para interponer este recurso es de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efecto la notificación de la resolución que se recurra.

La interposición de este recurso suspende la ejecución del acto impugnado siempre que se solicite expresamente por el recurrente, sea precedente el recurso, no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público y no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que éstos se garanticen.

Existen diferentes hipótesis para que el recurso se tenga por no interpuesto, se deseché por improcedente o sea sobreseído.

En este recurso se admiten todo tipo de pruebas, siempre que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, y la resolución del mismo se debe fundar en derecho examinándose todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.

En materia penal, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de mayo de 1996, reformas al Código Penal para Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, que protegen las actividades y propiedades de la Comisión Federal de Electricidad.

En esta materia ahora se castiga con tres meses a un año de prisión, cuando varias personas procuren impedir la ejecución de una obra o trabajos públicos, o la de los destinados a la prestación de un servicio público, y si en la oposición existiera violencia la pena es hasta de dos años (artículo 185).

También se castiga como actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionan con prisión de tres a diez años y doscientos a mil días de multa, el impedir o tratar de impedir la generación, conducción, transformación, distribución o venta de energía eléctrica de servicio público (artículo 253).

La misma sanción se aplica a quien realice cualquier sustracción o alteración de equipos o instalaciones del servicio público de energía eléctrica (artículo 254).

Por último, se incluyó un nuevo tipo penal que castiga con tres meses a un año de prisión a quien, sin derecho, obstruya o impida en forma total o parcial, el acceso o el funcionamiento de cualesquiera de los equipos, instalaciones o inmuebles afectos al servicio público de energía eléctrica. Si con los actos se causa algún daño la pena es de dos a nueve años (artículo 254 ter).

IV. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

La Ley que reglamenta la disposición constitucional contenida en el párrafo sexto del artículo 27, es la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Su artículo 1º reproduce el mandato constitucional descrito.

Conforme al artículo 7º de la citada ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica está a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, lo cual lleva a cabo con alcance nacional.

En el área metropolitana de la ciudad de México y algunas zonas circunvecinas, en los estados de México, Hidalgo, Puebla y Morelos, quien presta el servicio es Luz y Fuerza del Centro, organismo descentralizado creado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1994. Dicho organismo fue dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México, con objeto de prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las empresas en liquidación Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., e integrar al patrimonio del nuevo organismo los bienes, derechos y obligaciones de las señaladas compañías.

Cabe señalar que a la fecha, Luz y Fuerza del Centro adquiere de la Comisión Federal de Electricidad un porcentaje muy importante de la energía que suministra al valle de México y estados circunvecinos.

Históricamente, la Comisión Federal de Electricidad encuentra sus orígenes en el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1934, mediante el cual el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo Federal, entonces encabezado por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, a constituir la Comisión Federal de Electricidad, con el propósito principal de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. No obstante, este decreto no se cumplió en virtud de las presiones ejercidas por las concesionarias que operaban en el país.

Poco tiempo después, el 14 de agosto de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas, en uso de facultades extraordinarias, decreta la creación de la Comisión Federal de Electricidad como una dependencia oficial, dotándola de patrimonio y de la responsabilidad de administrarlo, garantizando su integridad mediante prohibición de gravámenes en sus bienes muebles, aportaciones de capital a empresas eléctricas, así como contratación con particulares de la explotación de alguna parte de su patrimonio.

El objetivo perseguido con la creación de esta institución, muy similar al preconizado en el decreto de su antecesor y mantenido hasta la fecha, enfatiza la vocación social del servicio público:

La Comisión Federal de Electricidad tendrá por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía

eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.

Para 1949, el Congreso de la Unión aprueba la Ley por la que se crea, como organismo público descentralizado, a la Comisión Federal de Electricidad, asemejándola a la estructura que actualmente tiene el organismo. La Comisión Federal de Electricidad estuvo administrada entonces por un Consejo formado por el secretario de Economía, tres representantes nombrados por el presidente de la República, a propuesta de las Secretarías de Recursos Hidráulicos, de Hacienda y Crédito Público y de Economía, y el director general de Nacional Financiera, S. A.

El 29 de diciembre de 1960 se reformó la Constitución general, para declarar la exclusividad de la nación en la prestación del servicio público de energía eléctrica, produciéndose la nacionalización de esta industria. El gobierno de la República fue, sin embargo, respetuoso de los derechos adquiridos por las numerosas empresas concesionarias de dicho servicio existentes a la sazón en el país.

A partir de esa fecha, la Comisión Federal de Electricidad adquirió mediante diferentes y sucesivas operaciones, la totalidad de las acciones que integraban el capital social de empresas privadas concesionarias.

Estas acciones se vieron culminadas con el acuerdo del presidente Gustavo Díaz Ordaz del 10 de agosto de 1967, mediante el cual se ordena la disolución y liquidación de las empresas y sus filiales cuyo capital social había sido adquirido por la Comisión Federal de Electricidad, con lo que se transmitió al patrimonio de este organismo la totalidad de los bienes muebles e inmuebles, numerario, equipo, instalaciones, concesiones y derechos que constituían el activo de dichas empresas, para utilizarlos en el desempeño de las actividades encomendadas a la Comisión Federal de Electricidad.

Finalmente, la actual Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1975, y ha sido reformada a partir de esa fecha en cinco ocasiones en sus más de veinte años de vigencia.

Esta ley determina que la Comisión Federal de Electricidad sea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por virtud de su personalidad jurídica, está legitimada para llevar a cabo, a través de sus representantes legales o apoderados, todos los actos

jurídicos necesarios para el cumplimiento de su objeto y asumir obligaciones con cargo a su patrimonio. Este último se encuentra constituido, primordialmente, con los inmuebles e instalaciones que utiliza en la prestación del servicio; las sumas de dinero del Presupuesto de Egresos de la Federación, ministradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los derechos de crédito de los usuarios del servicio, y otros bienes y derechos.

Son tres los órganos rectores de la entidad: la junta de Gobierno; la Dirección General y el Consejo de Vigilancia.

La Comisión Federal de Electricidad se encuentra regida por una Junta de Gobierno, integrada por los secretarios de Energía, quien la preside; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. También forman parte de la Junta de Gobierno el director general de Petróleos Mexicanos y tres representantes del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.

Las funciones primordiales de la Junta de Gobierno, conforme al artículo 12 de la ley, son aprobar el plan anual de arbitrios y el presupuesto anual de egresos; aprobar el estado patrimonial y financiero anual, los programas que se someten a la autorización de la Secretaría de Energía, así como el reglamento interior del organismo y los proyectos y modificaciones a la estructura funcional de la Comisión Federal de Electricidad. Además, designa, a propuesta del director general, a los directores o gerentes, acuerda las propuestas de ajuste o reestructuración a las tarifas.

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

Actualmente, la Comisión Federal de Electricidad lleva a cabo su cometido a través de siete subdirecciones: Construcción, Generación, Transmisión y Transformación, Distribución, Administración y Finanzas, Programación y Técnica; así como las coordinaciones, gerencias y áreas descentralizadas geográficamente en toda la extensión del territorio nacional que permiten responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos de los usuarios.

La vigilancia del organismo está encomendada a un consejo integrado por tres miembros, que son nombrados y removidos por los titulares de las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Energía, así como por la Junta de Gobierno.

El Consejo de Vigilancia está coordinado por el representante de la SECODAM y tiene amplias facultades para examinar la gestión de la entidad.

V. PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO

La propia ley, en su artículo tercero, describe los actos o materias que no se consideran servicio público, encontrando dentro de éstos la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción, la generación de energía que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, la generación de energía para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; la importación de energía eléctrica destinada exclusivamente al abastecimiento de usos propios, y por último, la generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público.

Tales actividades, no obstante ser ajenas al servicio público, requieren de un permiso expedido por la Comisión Reguladora de Energía para llevarse a cabo. Sólo la generación de energía en casos de emergencia del sistema Eléctrico Nacional está exenta de dicho requisito.

Dentro de la estructura de la actual Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se encuentra permitida la participación privada en ciertas modalidades de generación, ya que éstas no constituyen servicio público. De manera general estos esquemas son los siguientes:

Autoabastecimiento. Este término se refiere a la generación de energía eléctrica para el consumo de una persona física o moral generadora de la energía. Está permitido a los autoabastecedores generar energía a partir de una central eléctrica cuando los solicitantes tengan el carácter de copropietarios de la misma o constituyan una sociedad con objeto de generar la energía para la satisfacción de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios.

Esta sociedad no puede entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no sean parte de la misma, excepto cuando se autorice la cesión de sus acciones o partes sociales o la modificación de sus

planes por la Comisión Reguladora de Energía. Además, el o los solicitantes deben poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica.

Cogeneración. La cogeneración está permitida únicamente para generar energía eléctrica conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos industriales se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos, y siempre que la electricidad se destine a la satisfacción de sus necesidades o de los establecimientos asociados a la cogeneración y se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso. En este caso el solicitante también debe obligarse a poner sus excedentes de producción a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad.

Pequeños productores. Ésta es una modalidad que se permite cuando los solicitantes son personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en territorio nacional, siempre que se destine la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad y la capacidad total del proyecto sea de 30 MW o menos; o bien cuando se destine a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles y la producción no exceda de 1 MW.

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

Bajo este esquema, la Comisión Federal de Electricidad planea incrementar su capacidad instalada en 440 MW con la construcción de la planta termoeléctrica de ciclo combinado Mérida III, la cual será construida y operada por un productor independiente de energía, que constituirá el primer proyecto de este tipo en México.

Actualmente en proceso de licitación, este esquema plantea que el productor independiente obtenga el financiamiento necesario y realice bajo su responsabilidad la construcción de la planta, únicamente con las definiciones básicas establecidas por Comisión, en cuanto a su ubicación, combustible y características técnicas básicas.

En forma paralela, los posibles adjudicatarios del proyecto deben acreditar ante la Comisión Reguladora de Energía, que cumplen con los requisitos necesarios para obtener el permiso de productor independiente.

Una vez que entre en operación comercial la planta Mérida III, la Comisión Federal de Electricidad pagará al productor cargos por capacidad y por energía eléctrica asociada, que permitan realizar la amortización de las inversiones realizadas y una utilidad razonable.

El plazo del contrato se prevé de veinticinco 25 años a partir de la operación comercial de la segunda unidad, con la posibilidad de renegociarlo al final de este término.

Importación o exportación. Para la importación de energía, es condición que la misma se destine solamente al autoconsumo; para la exportación, los permisos se otorgan cuando la energía eléctrica derive de producción independiente o de pequeña producción. En estos casos, si los permisionarios utilizan la red del sistema eléctrico nacional deberán pagar una contraprestación a la Comisión Federal de Electricidad por el uso de dicha red. Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o enajenar capacidad o energía eléctrica salvo en los demás casos previstos por la ley.

La Comisión Federal de Electricidad adquiere la capacidad de generación eléctrica y la energía eléctrica asociada de las diversas categorías de permisionarios anteriormente indicados mediante convenios que, tratándose de proyectos de 20 MW o mayores, deben ser adjudicados mediante licitación pública, conforme al procedimiento que de manera detallada se establece en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Podemos afirmar que la participación del sector privado en el sector eléctrico no se agota con los productores externos a que nos hemos referido en forma genérica. Existen otros canales de participación del capital y de la iniciativa privados.

Un esquema de probada efectividad para la expansión de infraestructura de generación eléctrica con impacto diferido en el gasto público lo constituye el esquema construir, arrendar y transferir (BLT, por sus siglas en inglés) que ha permitido a la Comisión llevar a cabo magnos contratos

como los de Tuxpan, Petacalco, Topolobampo, Temascal y muy recientemente Samalayuca II.

Este último proyecto merece una especial mención: el paquete contractual fue suscrito en mayo y está siendo desarrollado bajo este esquema, con la peculiaridad muy relevante de que no median garantías del gobierno federal, y de que cuenta con una meticulosa y precisa asignación de riesgos entre las partes que participaron.

Este esquema, semejante al de un arrendamiento financiero, implica la constitución de un fideicomiso como vehículo o punto de confluencia de diversos actos jurídicos y económicos. Por una parte, el fiduciario contrata las obras en cuestión con una empresa o consorcio constructor seleccionado previamente por la Comisión Federal de Electricidad, y cubre sus servicios con recursos provenientes de préstamos o capital. Una vez concluida la central y en aptitud de operar, el fideicomiso la entrega en arrendamiento a la Comisión para operación. Con las rentas pagadas por la Comisión, el fiduciario cubre los préstamos o los réditos del capital. Cubiertos en su totalidad tales compromisos el fiduciario transmite a la Comisión el título de la central gratuitamente y procede a su extinción.

Actualmente, la Comisión Federal de Electricidad se encuentra muy interesada en explorar otros esquemas de participación privada que ofrezcan alternativas económicamente viables y jurídicamente apegadas al marco normativo del sector eléctrico, para el desarrollo de los nuevos proyectos de inversión privada en su programa institucional. Entre dichos esquemas se estudian con particular atención, diversas formas de coinversiones, que permitan satisfacer las necesidades del sector.

VI. ENTES REGULADORES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Diversos son los entes que regulan las actividades de la Comisión Federal de Electricidad.

La Secretaría de Energía, la cual, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la conductora de la política energética del país, así como de la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto está relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear. Al titular de esta dependencia le corresponde presidir el órgano de

gobierno de la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, la Comisión está sectorizada bajo la coordinación de esta secretaría.

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por su parte, le corresponde vigilar el ejercicio del gasto público federal que le es asignado a la Comisión Federal de Electricidad. Además, conforme al artículo 37 de la propia ley, le corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones en multitud de materias, especialmente en las relativas a adquisiciones y obras públicas; y responsabilidades de servidores públicos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encarga de proyectar y coordinar los ingresos y egresos de la administración pública, las contribuciones y registros concernientes a la deuda pública y fundamentalmente la aprobación de las tarifas eléctricas.

La Comisión Reguladora de Energía se rige por la Ley que lleva el nombre de la propia Comisión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de octubre de 1995, entre cuyas facultades se cuenta participar en la determinación de las tarifas para el suministro de energía eléctrica; verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica se adquiera aquella que resulte de menor costo y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional y otorgar permisos a los productores externos de energía eléctrica.

Entre sus facultades se encuentran, además de las señaladas anteriormente, las de aprobar los criterios y las bases para determinar el monto de las aportaciones que deban realizar los estados, ayuntamientos y beneficiarios del servicio para la realización de obras específicas, ampliaciones o modificaciones de las existentes para el suministro de energía eléctrica. Además, esta Comisión tiene facultades para aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestación por adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público y por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica.

También está facultada para opinar sobre la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía; sobre las necesidades de crecimiento o sustitución de capacidad de generación del sistema eléctrico nacional; sobre la conveniencia de que la Comisión Federal de Electricidad ejecute los proyectos o que los particulares sean convocados para suministrar la energía. También se encuentra facultada para proponer a la Secretaría de Energía, actualizaciones al marco jurídico del sector de energía; actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias

de las actividades reguladas, así como imponer sanciones administrativas por las infracciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por cuanto a las quejas que eventualmente pueden llegar a interponer los afectados por las expropiaciones que con motivo del servicio público se realizan o cuando se pudieren sentir afectados en sus derechos.

La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, ante la cual, los usuarios pueden presentar las reclamaciones por deficiencias en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

VII. UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN

El marco jurídico vigente que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica resulta, en términos generales, adecuado y completo para encauzar y satisfacer las demandas de los usuarios y las formas de obtener recursos para prestar dicho servicio y las necesidades futuras de inversión, sin perjuicio de su perfeccionamiento e inevitable evolución atentos a las tendencias internacionales y la propia realidad de nuestro país.

Dicho marco ha permitido prestar el servicio de manera eficiente, extensiva y económica en todo el país. Asimismo, ha alentado la participación de los inversionistas y la iniciativa de los particulares, nacionales y extranjeros, otorgando seguridades apropiadas en el área de generación eléctrica. En otras áreas de la industria, continúa la posibilidad de participar a través de los esquemas tradicionales de proveeduría y contratación de obra pública.

Se estudian con interés nuevas posibilidades de participación del sector privado mediante otros mecanismos alternos.

La Comisión tiene muy claramente marcados sus tres grandes compromisos, definidos por su director general:

- 1) Mantener la continuidad del servicio público de energía que demanda la sociedad;
- 2) Planificar el sector eléctrico y, sin descuidar la operación de corto y mediano plazo, promover las inversiones para la electricidad de las futuras generaciones, y
- 3) Incrustar a nuestra empresa en el proceso de cambio nacional.

Estos compromisos nos obligan a trabajar para continuar como la institución pública que surgió alentada por fines de auténtico servicio público y que han perdurado hasta el presente. La vasta experiencia técnica, comercial y jurídica, aunada a sus 59 años de existencia, le permitirán a la Comisión Federal de Electricidad seguir cumpliendo con su objeto institucional.