

SERVICIOS DE BIBLIOTECAS

SIID

Servicio de Investigación y Análisis

División de Política Interior



Energía Eléctrica: Nacionalización / Privatización

Un Enfoque Jurídico

Por

*Dr. Jorge González Chávez
Investigador Parlamentario*

Serie
Reportes

DPI-01 Septiembre, 1999

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,
México, D.F., 15969
Tels. 56-28-13-18, 56-28-13-00 Ext. 4726, Fax: 56-28-13-16
E-Mail: jgon@cddhcu.gob.mx

PRESENTACION

El **Servicio de Investigación y Análisis (SIA)** tiene como objetivo proporcionar a los legisladores información y análisis imparciales sobre los temas o asuntos relevantes en apoyo de su trabajo legislativo.

Entre sus funciones está el preparar documentos analíticos, informes, análisis de pro y contra, análisis jurídicos; auxiliar a las comisiones legislativas a entender y abundar los problemas y propuestas complejos; identificar fuentes de consulta manuales y automatizadas en su campo de actividad; dictar conferencias; y asesorar a los legisladores en relación con la información disponible en los campos del interés legislativo.

Por regla general los análisis que realiza el SIA no deben contener juicios de valor ni recomendaciones, pero sí aportar información seria, relevante y objetiva que permita a los legisladores una toma de decisiones mejor informada.

El SIA forma parte de los servicios de información y documentación que proporciona el Sistema Integral de Información y Documentación de la Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

Las solicitudes de este servicio deben ser dirigidas al SIID, requiriéndose para ello el llenado de un formulario de solicitud.

ENERGIA ELECTRICA:
NACIONALIZACION/PRIVATIZACION

CONTENIDO

- I. INTRODUCCION
- II. MARCO JURIDICO CONCEPTUAL
- III. CUADRO COMPARATIVO
- IV. REFERENCIAS A LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS
- V. DERECHO COMPARADO

SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

SERVICIO DE INVESTIGACION Y ANALISIS

POLITICA INTERIOR

ENERGIA ELECTRICA. NACIONALIZACION/PRIVATIZACION

I.- INTRODUCCIÓN

Dada la iniciativa de modificación a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República a fin de permitir la inversión privada, nacional y extranjera, en el sector eléctrico nacional, se ha elaborado el presente estudio que contiene los antecedentes constitucionales de la reglamentación jurídica del sector eléctrico, un glosario de términos utilizados en este ámbito, un cuadro comparativo de la legislación vigente, y la iniciativa propuesta, así como los puntos más relevantes de las exposiciones de motivos que las fundamentan.

II.- MARCO JURIDICO CONCEPTUAL.

El Estado, a partir de 1960, realizó la nacionalización de la industria eléctrica y la plasmó en el ordenamiento constitucional, creando un área estratégica de actividades económicas que únicamente pueden ser desarrolladas por el sector público y dejando a otra área, la prioritaria, la realización de actividades económicas a la que pueden concurrir los sectores privado y social.

- Nacionalización.- Según De Pina¹, consiste en la “conversión de una empresa privada en empresa estatal o sujeta a un control más o menos riguroso.”

La nacionalización es “...el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares”...²

¹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, 26a. edición, México, 1998, página 378.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo VI L-O, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 228.

“... en el momento de la nacionalización se entiende que la actividad limitada o concesionada por los particulares es asumida directamente por la nación y no puede prevalecer un derecho oponible contra esa decisión económica política.”³

- Privatización.- Según La Enciclopedia Larousse⁴, este término privatización significa la “acción y efecto de privatizar”; privatizar es “dar carácter privado a lo que era un servicio público o estatal”.

Por otra parte, no se ha encontrado una definición legal de privatización, pero se deduce que es el caso en que el Estado deja esa actividad en manos de los particulares.

- Area estratégica.- La ley establece una lista de áreas estratégicas (artículo 28 de la Constitución), la cual no es limitativa, ya que señala que el Congreso General puede incluir a otras mediante una ley que así lo determine de manera expresa. Estas áreas están a cargo exclusivamente del sector público, con exclusión de los sectores privado y social (artículo 25 de la Constitución). El Gobierno Federal mantiene en todo tiempo el control y la propiedad sobre los organismos que se establezcan para atender áreas estratégicas. Por disposición constitucional, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, no constituyen monopolios (artículo 28 de la Constitución).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales prevé en el artículo 14 fracción I que sólo los organismos descentralizados pueden tener por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas (además de las relativas a las áreas prioritarias).

- Area prioritaria.- La ley no enumera expresamente cuáles son las áreas prioritarias, como lo hace con las estratégicas, pero indica que son aquellas “particularmente tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”(Art.6º LFEP)

³ Idem, pág. 230.

⁴ Larousse, Diccionario Enciclopédico Larousse, Ramón García-Pelayo y Gross, edición 1999, Barcelona, pág. 696.

Artículo 28 constitucional (1983).

“El Ejecutivo a mi cargo estima necesario adecuar, actualizar e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales quedarían contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

“Para el sector público se establece que tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la condición y operación de las mismas.

“Se especifican las actividades que tendrá a su cargo el Estado, las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado.

“Se fundamenta la existencia de instituciones, organismos y empresas que requiere el Estado para su eficaz desempeño.”

Modificaciones que propone el Ejecutivo Federal (1999).

Consideraciones que la propia iniciativa indican la sustentan:

Primera.- La capacidad de nuestro país para mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población depende en gran medida de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional. Frente a las elevadas tasas de crecimiento de la demanda eléctrica que se prevén para los próximos años, se requiere de una nueva transformación de la industria eléctrica nacional; una transformación que reafirme la rectoría del Estado en un entorno de mayor apertura y competencia en el sector.

Segunda.- Los requerimientos de inversión en el sector eléctrico durante los próximos años ejercerán una presión sin precedente sobre las disponibilidades presupuestarias y la capacidad financiera del sector público.

Tercera.- Pretender enfrentar todos esos requerimientos exclusivamente con recursos públicos, implicaría no sólo poner en riesgo la modernización y expansión del sector eléctrico, sino también transferir parte de los fondos indispensables para atender necesidades básicas de las familias mexicanas.

Cuarta.- El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente al Estado en la tarea de impulsar al sector eléctrico. La suma de esfuerzos es la mejor garantía de que el país contará con un sector eléctrico acorde con su dinámica de crecimiento y con las aspiraciones de progreso y bienestar de los mexicanos.

Quinta.- La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serían promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permita garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica generada por las plantas que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio.

Sexta.- La inversión privada, nacional y extranjera, haría posible la adquisición de las tecnologías más avanzadas para la adecuada expansión del sector eléctrico nacional, lo cual permitiría que nuestra economía continúe compitiendo en las mejores condiciones en el ámbito internacional.

Séptima.- La concurrencia de los sectores público, social y privado reforzaría la capacidad del Estado para atender objetivos prioritarios en materia de desarrollo social y combate a la pobreza, al igual que en materia de infraestructura básica para el país, como la relativa al agua.

Octava.- La reforma permitiría financiar los pasivos laborales de los actuales suministradores eléctricos mediante la creación de un mecanismo que respalde la totalidad del monto de los derechos de jubilación. En un ambiente de absoluto respeto a los derechos de los trabajadores eléctricos, las relaciones laborales de las empresas del sector eléctrico se regirían por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional.

Novena.- La expansión de la industria eléctrica que resultara de estas reformas y que la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo de nuestra economía, sería una fuente de generación de empleos permanentes no sólo en ésta sino también en otras ramas industriales y de servicios.

Décima.- El Estado mantendría como área estratégica la generación nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión, actividad fundamental para la seguridad y funcionamiento del sistema eléctrico, al tiempo que ejercería su rectoría sobre el resto de la industria eléctrica como actividad prioritaria del desarrollo nacional.

V. DERECHO COMPARADO

Información y Cuadro comparativo sobre la actual situación de diversos sectores, en cuanto a privatización se refiere, en algunos países de Latinoamérica.

La presente información es sustraída de Internet, de la página intitulada “Estudios sobre privatización La Red Latinoamericana y Caribeña”, ella misma se describe como un instrumento para facilitar el diálogo y el intercambio de información, ideas y experiencias entre los gerentes de privatización de los 28 Estados Miembros del SELA (Sistema Económico Latinoamericano). La Red Latinoamericana y Caribeña sobre Privatización fue creada en enero de 1996, mediante Estatutos adoptados en el marco de la I Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización (Lima, Perú) y está integrada por los gerentes de las unidades de privatización de los 28 Estados Miembros del SELA, y cuenta con la participación de representantes de unidades de privatización extra-regionales, del sector privado, de la banca de inversión, de firmas consultoras, de organismos regionales e internacionales, y de agencias bilaterales de desarrollo, así como expertos académicos, sindicales y parlamentarios.

En dicho estudio se aborda lo siguiente:

“ Los procesos de privatización en América Latina

8. La evolución de los procesos de privatización

Como ya hemos comentado anteriormente los procesos de privatización se iniciaron a mediados de los años setenta en Chile y con posterioridad se han venido produciendo en otros países de Latinoamérica mediante oleadas sucesivas, las cuales consisten en privatizar las empresas públicas agrupadas en distintos sectores. Como se puede apreciar en la Tabla 2, el proceso privatizador en América Latina ha tenido tres oleadas, en las cuales se van privatizando todos los sectores descritos en dicha tabla. Chile es el país con menor intervención estatal de Latinoamérica y prácticamente ha cubierto las tres olas privatizadoras en su totalidad. La Primera Ola de privatizaciones cubre el sector industrial, es decir, la producción de bienes. En la tabla 2 se puede

observar que en todos los países este proceso ya ha sido implementado, lo que no quiere decir que todas las empresas públicas industriales hayan sido privatizadas, pero sí en su mayoría. Este es el caso de las empresas del monopolio del petróleo que en algunos países siguen siendo estatales, como es el caso de Petrobras en Brasil, Ecopetrol en Colombia y Pemex en México.

La Segunda Ola abarca servicios relacionados con las infraestructuras y que tradicionalmente habían sido prestados a través del sector público, como es el caso de las telecomunicaciones, la electricidad y carreteras. En la tabla 2 se observa que en la mayoría de los países como mínimo han sido anunciadas. Las telecomunicaciones han sido el primer campo apetecido de esta segunda ola. Ello se debe a que la presión externa vía comunicaciones por satélite es imparable. Y la presión interna de los usuarios descontentos, por el mal servicio de la empresa pública, era cada vez mayor. Cuánto más desarrollo tecnológico registra una actividad, más inminente y necesaria es su privatización. La electricidad es otro de los campos al que se va trasladando paulatinamente al sector privado. Quizás, porque el Estado no dispone de los enormes recursos que esta actividad requiere. En esta segunda oleada de privatizaciones, aunque hay una intensa actividad en la región, se estima que sólo se ha ejecutado un 10% del potencial que tiene el sector privado.

Para que pueda producirse esta segunda ola de privatizaciones se han de dar situaciones de estabilidad económica y un marco regulador estable en los sectores, con el fin de reducir la incertidumbre de los inversores que compran empresas estatales o que quieren crear nuevas infraestructuras rentables.

El motivo es que, en algunos casos, estas infraestructuras no existen o son deficientes, por lo que el medio de privatizar es a través de la concesión, en la que el concesionario se encarga de crear la infraestructura y explotarla en un período en el que ha de sacar rentabilidad a su inversión, revirtiendo a su vencimiento los bienes objeto de la concesión al Estado.

Y por último la Tercera Ola ha sido aplicada en Chile y en Colombia y anunciada en muy pocos países, lo que demuestra que esta parte del proceso privatizador todavía tiene un largo camino que recorrer. La Tercera Ola supone la última etapa de las

Costa Rica									
Paraguay									

Privatización Aplicada	
Privatización Anunciada	

Fuente: Gerver Torres. "II Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización". Mimeo. 1997. sustraída de Intranet: <http://lanic.utexas.edu/project/sela/privatizacion/estudios/procesos8.htm>

* Nota: En el caso mexicano, en cuanto a energía eléctrica se refiere, el investigador toma como una forma de privatización los permisos que se otorgan a particulares, para la generación de energía eléctrica en sus distintas modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Comisión Reguladora de Energía así como del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.

BIBLIOGRAFIA

De Pina, Rafael y De Pina Vara: *Diccionario Jurídico*.- México: Porrúa, 1998.

**UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Diccionario Jurídico Mexicano*.-
Mexicano: Porrúa, 1985.**

***Diccionario Enciclopédico Larousse*.- Barcelona: Ramón García-Pelayo y Groos, 1999.**

Páginas Internet: <http://www.energia.gob.mx/secc6/brevario3.html>

<http://lanic.utexas.edu/project/sela/privatizacion/estudios/proceso8.htm>



**CÁMARA DE DIPUTADOS
LVII LEGISLATURA**

Dip. Francisco J. Paoli Bolio
Presidente

COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMÁTICA

Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra
Presidente

Dip. Francisco Suárez Tánori
Secretario

Dip. Isael P. Cantú Nájera
Secretario

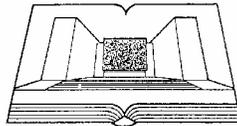
Dip. Clarisa C. Torres Méndez
Secretaria

SECRETARIA GENERAL

Lic. Fernando Franco González Salas
Secretario General

Lic. Alfredo del Valle Espinosa
Secretario de Servicios Parlamentarios

C.P. Jorge Valdés Aguilera
Secretario de Servicios Administrativos y Financieros



**SERVICIOS DE BIBLIOTECAS
SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN**

Dulce María Liahut Baldomar
Directora General

**SERVICIO DE INVESTIGACION Y ANALISIS
DIVISION DE POLITICA INTERIOR**

Jorge González Chávez.- *Investigador Parlamentario*
Claudia Gamboa Montejano.- *Asistente de Investigador*
Julio Ortiz Medina.- *Asistente de Investigador*
Sandra Valdés Robledo.- *Asistente de Investigador*