

**FACULTAD LIBRE DE DERECHO
DE MONTERREY**

LICENCIATURA EN DERECHO



CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA REGULACIÓN DEL DESPACHO
ELÉCTRICO Y SU IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR.

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EMILIO CANDELARIA AZPILCUETA

SANTA CATARINA, N.L.

NOVIEMBRE, 2021

Santa Catarina, Nuevo León, a 19 de noviembre de 2021

ÍNDICE.

ABSTRACT	Página 3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULOS	7
I. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2013	7
A. Reforma. Principales Cambios de Estructura de Gobierno	7
B. Reforma Constitucional en Materia de Energía, 2013	10
B. Reforma Constitucional en Materia de Competencia, 2013	16
II. REFORMA A LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA DEL 2021	20
A. Principales Cambios y el Mercado de Energía	20
B. Exposición de Motivos	29
C. Reforma y su Estado Actual	32
III. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA A LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA	41
A. Efectos Ambientales	41
IV. NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL. PRINCIPALES ASPECTOS QUE LA CONFORMAN	48
A. Resumen y Crítica a la Reforma	48
CONCLUSIÓN	53
BIBLIOGRAFÍA	54

ABSTRACT

El trabajo consiste en un análisis de la reforma energética publicada el 9 de marzo de 2021, bajo el análisis de los efectos de la misma tanto en el mercado, el medio ambiente, y como dicha reforma se traduciría en daños al bienestar del consumidor, primeramente esclareciendo los principios constitucionales de la reforma energética del 2013 y cómo a la luz de los principios constitucionales estipulados en dicha reforma se torna inconstitucional la reforma actual estudiada en cuestión, contraponiéndose en específico la protección del mercado eléctrico y a sus competidores con base a la eficiencia de los mismos y no en cuanto al tipo de energía proveída al consumidor, a su vez de su contraposición a los principios de protección a un medio ambiente sano.

Palabras Clave: Mercado Eléctrico Mexicano, Bienestar del Consumidor, Principios Constitucionales, Amparo, Suspensión Provisional, Suspensión Definitiva, COFECE, Iniciativa Climática Mexicana.

The work consists of an analysis of the energy reform published on March 9, 2021, under the analysis of its effects on the market, the environment, and how it would translate into damage to the consumer's well-being, firstly clarifying the constitutional principles of the 2013 energy reform and how in light of the constitutional principles stipulated in said reform, the current reform studied in question becomes unconstitutional, specifically opposing the protection of the electricity market and its competitors based on the efficiency of the themselves and not in terms of the type of energy provided to the consumer, in turn of its opposition to the principles of protection of a healthy environment.

Key Words: Mexican Electricity Market, Consumer Welfare, Constitutional Principles, Amparo, Provisional Suspension, Definitive Suspension, COFECE, Mexican Climate Initiative.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de esta tesis analizaremos el fundamento jurídico y las consecuencias económicas del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de marzo de 2021, mediante el cual se hicieron una gran variedad de reformas a la Ley de Industria Eléctrica (LIE), siendo así que tal decreto ha sido criticado severamente por expertos en la materia y que incluso se interpusieron una gran variedad de medios legales por considerar como inconstitucional dicha reforma.

Este trabajo versará en el análisis de la reforma de la LIE en el sentido de cómo esta afecta tanto en un aspecto jurídico, como económico en el país, debido a que, si bien, uno de los grandes aspectos a tomar en cuenta en esta reforma es cómo se le otorga preferencia al sector de generación de energía eléctrica, y cómo a su vez, esto se ve afectando el sector de diferentes mercados en el país, en lo que al final de cuentas se traduce en un detrimento en el bienestar del consumidor de energía debido a un incremento del precio de la energía eléctrica al privilegiar fuentes de energía menos eficientes.

Si bien, antes de adentrarnos directamente al tema de la reforma a la LIE, consideré importante para el lector el exponer la forma en la que se regula tanto la competencia económica en el país, como en el sector energético, empezando por el órgano constitucionalmente autónomo COFECE, el cual surgió de diversas modificaciones constitucionales en 2013.

Esto es no simplemente para determinar las diferencias entre la anterior Comisión Federal de Competencia y la actual COFECE, sino que es también el evaluar las razones de sus cambios, dichas razones, que podremos encontrar en la exposición de motivos de los acuerdos legislativos que llevaron a la creación de la COFECE que hoy conocemos.

Una vez encontrados las razones mediante las cuales se llevó a la creación de la COFECE, en las cuales sí se hicieron grandes cambios en búsqueda de asegurar estrictamente la competencia en los mercados en el país, lo siguiente será el comparar directamente con la exposición de motivos de la reforma analizada en el trabajo, siendo así, que podremos

visualizar preponderantemente como ha cambiado, o como se ha sostenido el pensamiento del órgano legislativo en cuanto a la regulación del sector competencial y del sector energético del país.

Ahora bien, centrándonos en el problema principal manejado en esta tesis, versa en cuanto a los daños al mercado derivarían de la aplicación de la reforma, dichos que a la fecha no se han visto debido a que el decreto en cuestión se le dio suspensión temporal en atención a uno de los varios amparos emitidos en contra de la reforma, y que mencionaré más adelante en mi trabajo.

Si bien el problema, como mencionaba versa en ver como se ven afectados los mercados de generación de electricidad y como esto terminará afectando al consumidor finalmente, pues debido a que por dicha reforma se les otorgan privilegios a la generación de energía eléctrica de la CFE, que por ende la CFE, obtendrá un mayor poder sustancial del mercado en el país, teniendo un efecto sustancial en el precio de la energía, traducido en un detrimento en el bienestar del consumidor y en el presupuesto federal –dado el subsidio, hasta ciertos umbrales, a las tarifas de electricidad residenciales.

Como problemas consustanciales se pueden visualizar, entre otros, detrimentos ambientales, en el sentido de que si bien al otorgarse ventajas a generadores de energía eléctrica basados en combustibles fósiles, los mercados pequeños de generación de energía sustentable se verán afectados ante la CFE, que podrá finalmente llevar en su caso al cierre de proyectos de generación y reducciones de mercados.

Por otro lado, se puede visualizar este caso bajo un aspecto político, en lo que si bien en cuanto que la actual Administración Federal ha demostrado iniciativa para la conservación y fortalecimiento de instituciones como PEMEX y la CFE. A su vez de que cuando se está hablando de la formulación y modificación de leyes, siempre se tendrá que abordar un aspecto de ideología política en su visión de análisis.

Ahora bien, de esto, por el momento, podremos concluir que el problema a analizar se puede visualizar desde distintos aspectos, en lo que se puede ver como un tema de competencia económica, un tema ambiental, o un tema político. Siendo así que en este trabajo

planeo centrarme en el caso de la competencia económica y su consecuente efecto en el bienestar del consumidor tratando secundariamente desde un aspecto político.

Este tema yo lo considero de suma importancia debido a que México está pasando por un periodo muy importante y decisivo en cuanto a su vida política e ideológica. Puede señalarse que en las administraciones de 2000 a 2012 se hicieron múltiples intentos de reformar marginalmente el marco jurídico energético –logrando solamente cambios menores. La reforma de 2013 constituyó un cambio fundamental. En especial, en electricidad eliminando la integración vertical de CFE como monopolio dado que se le obligó a competir en generación de energía eléctrica.

Considero de importancia en el sentido de que la llegada de esta reforma tendrá efectos mayores a nivel país, tanto en el aspecto de daños al mercado como daños ambientales, siendo así que dicha reforma está en estatus de que ya se emitió amparo, y que un juez de distrito la consideró de posible inconstitucionalidad.

Lo que planteo escribir en este trabajo es delimitar el punto de vista de mi investigación, delimitando la manera en la cual considero como inconstitucional esta reforma, siendo así que no consiste en la propuesta de una mejor forma de regular el aspecto de regulación de energía eléctrica, sino, que me delimito a, desde un aspecto descriptivo y analítico, determinar sobre su constitucionalidad y efectos al país.

Para la lectura del trabajo, me delimite a hacer un índice de manera que permita primeramente determinar por el lector, los aspectos principales a tomar en cuenta en la regulación de la competencia económica del país, desde sus fines a la manera del combate a los monopolios, siendo así que el lector pueda determinar prácticas que pudiesen afectar a los mercados del país y cuales, no.

A su vez, de que se empieza con la reforma del 2013 para poder sustraer la voluntad de los legisladores en el aquel entonces y poder compararla con lo que vemos hoy en día en la reforma a la LIE, para que de manera de reflexión se puedan ver los fines constitucionalmente perseguidos en la reforma del 2013 y los vistos ahora, siendo así que se pueda determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto emitido.

Capítulo I

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2013

En el presente capítulo se ofrecerá una exposición de reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones y Competencia de 2013, en cuanto a que se reformó la constitución en sus artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105, en lo que dicha reforma presentó un enorme cambio en la estructura de vigilancia en la competencia de mercados en México, desde la fundación de la COFECE (antes CFC), tomando a consideración grandes cambios en la delegación de facultades de este órgano constitucionalmente autónomo, a su vez de cambios en cuanto al acceso de justicia en materia de competencia económica.

Se podrá observar en este capítulo, como se ve regulada la competencia económica hoy en día en cuanto a la protección de los fines constitucionales, en lo que primero se verán los principales cambios de cómo se regulaba la competencia económica antes de su reforma en el 2013 y el después.

Luego se verá un análisis conforme a la exposición de motivos de dicha reforma, en lo que es prudente el recalcar sobre la importancia de dicha exposición de motivos, de manera que se pueda identificar claramente qué es lo que busca proteger la constitución a través de la COFECE, siendo este un órgano constitucionalmente autónomo, el cual ha tomado varias opiniones sobre la reforma a la LIE.

Y que finalmente después del siguiente capítulo se podrá hacer una comparación de la voluntad de los legisladores en la reforma constitucional del 2013 y la que vemos hoy en día con la reforma a la LIE.

A. Reforma. Principales Cambios de Estructura de Gobierno.

El martes 11 de Junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º.,

7º., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones”.

Primeramente, se establece la naturaleza jurídica de tanto la COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica) y del IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones), en lo que dichos se les reconoce como Órganos Constitucionales Autónomos. Si bien la naturaleza de estos órganos en sentido estricto es de autonomía, siendo esta la capacidad de entidades descentralizadas de administrarse a sí mismas, con independencia de las entidades centrales o estatales, aunque están sujetos a sistemas de control y vigilancia, en lo que se comprende potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que ejercen las autoridades del Estado¹.

Siendo así se puede ver que los Órganos Autónomos no son del todo independientes, por lo que sus actuaciones no son exentas del control de los poderes públicos, sobre todo del Congreso de la Unión.

La autora Susana Thalía Pedroza De La Llave menciona a su vez que existen varias características que definen a un Órgano Autónomo, entre ellas:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica, administrativa y financiera;
- 2) Gozar de Personalidad Jurídica y potestad normativa o reglamentaria;
- 3) Establecimiento explícito de sus facultades y potestades;
- 4) Contar con políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo;
- 5) Capacidad para Auto organizarse;
- 6) Gozar de autonomía financiera, o de gasto;
- 7) No tener influencias provenientes de fuerzas políticas;
- 8) Integrado por personas expertas en la materia que regula/vigila el órgano;
- 9) Duración de cargos mayores a los de los puestos políticos;

¹ Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio. **Estado de derecho y transición jurídica**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. Disponible en Línea: Biblioteca Jurídica Virtual UNAM (Consulta: Marzo 23, 2021), p. 173.

- 10) Con facultades para promover iniciativas legislativas;
- 11) Toma de decisiones (importantes) de forma colegiada; y
- 12) No debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo².

La COFECE es integrada en su Pleno por siete comisionados, de los cuales duran en su cargo por 9 años, en lo que para que se celebre una asamblea del pleno es menester que estén citados todos los comisionados. Para el nombramiento de los comisionados es necesaria una convocatoria en la cual se realizará un examen y se elegirán a las mejores 5 calificaciones, esta lista pasará a consideración del Presidente de la República quien nominará a uno de ellos para su evaluación en el Senado de la República. Si el Senado rechaza dos propuestas, el Ejecutivo elegirá uno de los tres restantes para que ejecute el nuevo cargo como comisionado.

Otros de los cambios incorporados en la reforma del 2013, es la determinación del objeto de la COFECE, que es la de *“garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.”*

Se suprimieron a su vez los recursos de impugnación administrativos en contra de las resoluciones de la COFECE, por lo que las decisiones emitidas por ésta deben de ser recurridas solamente por medio del amparo indirecto, exclusivamente contra la resolución que ponga fin al procedimiento –evitando todo amparo contra actos intra-procesales.

Se otorgan a la COFECE las facultades necesarias para cumplir con su objeto anteriormente mencionado, entre ellas la de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y de ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para la supresión de los efectos de las conductas anticompetitivas en el mercado.

² Idem. Pág. 180

A su vez, en la reforma se estableció también la creación de tribunales especializados para la resolución de controversias en materia de competencia económica y telecomunicaciones, siendo estas unas materias complejas, siendo necesario el contar con personas capacitadas en los temas a efecto de contar con un sistema de administración de justicia más efectiva y justa.

Siendo este el caso, se puede ver en la descripción de la COFECE como va llenando los elementos que lo definen como un Órgano Constitucional Autónomo. Si bien es importante recalcar y que pienso comunicar son los motivos que llevaron a la formulación de esta reforma, en lo que si bien se llevó a unos grandes cambios a efecto de mejorar la vigilancia de mercados en el aspecto de la supresión de conductas anticompetitivas.

B. Reforma Constitucional en Materia de Energía, 2013.

Como parte de las reformas impulsadas por el denominado Pacto por México, se adoptó un cambio profundo en la operación del sector energético en México.

La reforma del 2013 en materia de energía no solamente llevo a cabo el cambio y la creación de una gran variedad de instituciones, sino que llevó a cabo cambios significantes de fondo, pues la situación previa a la reforma no se veía del todo prometedora.

Siendo así, previo a la reforma energética del 2013, en materia de un nuevo modelo para la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica se presentaban una gran variedad de retos, el primero de todos y con un gran efecto en los consumidores y en la economía de México, es el precio elevado y la falta de competitividad de los precios, siendo así que a falta de competidores en el mercado (previo a la reforma energética) se veía muy privado el mercado eléctrico, dejando a solo uno o a pocos el control de los precios.

Y no solamente se habla en cuanto a que estos pocos competidores se vean en control de precios, sino que también es que, en la CFE, como el órgano con mayoría y a cargo del mercado, no se encontraba con la infraestructura necesaria para poder brindar en su totalidad el potencial de este mercado.

Algo muy parecido con lo que se observó con PEMEX en materia de hidrocarburos, siendo PEMEX la única encargada de la extracción y financiamiento de hidrocarburos, no se contaba con la infraestructura necesaria para cubrir con todo el país.

Es ahí donde se ve necesario la entrada de nuevos competidores, ya que en este sentido no solamente se está buscando el mantener un precio de servicios competitivo, cosa que no niego es muy importante, sino que también para tener una más amplia cobertura del desarrollo del potencial de este mercado.

Si bien en estudios hechos en la reforma del 2013, se pudo determinar que los precios de la energía eléctrica en México sobrepasaban la tarifa promedio en un 25%, cosa que a mi consideración debió de determinarse como muy alarmante.

Esto también tiene un gran efecto en la economía del país en el sentido de que la energía eléctrica es un insumo esencial para las actividades comerciales, industriales y de servicios, siendo así que, si se ven afectados estos grupos, se verá bastante afectada la economía del país.

Otro de los grandes retos a los cuales se enfrentó la reforma y por los cuales remarco su importancia, es en cuanto al uso de energías limpias, en lo que, si bien lo que se busca en un mercado limpio y sano para el trato al medio ambiente, es buscar una transición a la producción de electricidad con base a energías limpias, cosa que no se ha visto que avance muy rápidamente debido a la exclusividad que se contaba en la CFE.

Ahora bien, dentro de los principales cambios expuestos en materia de transmisión, distribución y comercialización de electricidad en la reforma se dispone en el artículo 27 constitucional que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la transmisión y distribución de energía eléctrica corresponden exclusivamente a la nación.

Sin embargo, se le da espacio al Estado para que éste celebre contratos con particulares a efecto de que estos, bajo cuenta del Estado lleven a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para brindar estos servicios al público en cuanto a la transmisión y distribución de la electricidad.

En materia de generación y comercialización de energía eléctrica, la reforma abre las puertas para que dé entrada a la inversión privada, siendo así que la participación de particulares en conjunto con la CFE, lo que da a lugar a que se creen mayor cantidad de centrales de generación de energía eléctrica, con base de brindar un apoyo a la CFE a efecto de que se incremente su competitividad en el mercado, mientras que los particulares podrán contar con sus centrales de generación de energía eléctrica y los mismo puedan vender su energía producida a suministradores o usuarios certificados en el Mercado Eléctrico Mayorista.

En cuanto al tema de transmisión y distribución de la energía eléctrica se determinó que se podrán celebrar contratos con particulares y la CFE de tal manera que pueda servir como un pilar al financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público al consumidor mediante la transmisión y distribución de la energía eléctrica.

Si bien, en nuestro caso, México cuenta con una gran variedad de yacimientos de gas natural, sin embargo como mencionaba anteriormente, la infraestructura necesaria fue un reto para poder abrir la producción en magnitud de la materia prima que cuenta México, que por ello se recurrió a la inversión privada de manera que se potencialice la producción de la energía eléctrica con base al gas natural como materia prima del mismo, y de tal manera reducir las importaciones para el consumo de los mexicanos.

El abrirle las puertas a la inversión privada en este caso permitirá una mayor estabilidad en el mercado, lo cual al contar con una mayor infraestructura en la producción y comercialización de la electricidad dará a lugar en una reducción considerable en los costos de producción del sector eléctrico y a su vez permitirá una mayor participación de energías limpias y más eficientes.

Por otra parte, se planteó en la reforma que el servicio de transmisión y distribución seguiría siendo prestado por la CFE, a la cual estará sujeta a una regulación que incentive la expansión de redes de infraestructura, dejando a la Comisión Reguladora de Energía el trabajo de diseñar dicha regulación.

Asimismo, de manera que lo que se busca un desarrollo de redes eficientes, y que éste se adapte a las necesidades que presenten los consumidores, se contempló que la red de transmisión será planeada por la CENACE y será aprobada por la SENER de esta manera para que se garantice la imparcialidad en la expansión de dichas redes.

Al igual que la generación se buscó en la reforma el que la comercialización quedara abierta a los particulares, de tal manera que los usuarios puedan acceder a beneficios de la competencia en el mercado eléctrico de distintas maneras.

Dentro de la Ley de Industria Eléctrica se prevé una clasificación de usuarios en calificados y en de suministro básico, en lo que los usuarios calificados podrán participar directamente en el mercado mayorista de energía eléctrica, mientras que los usuarios de suministro básico serán atendidos por la CFE, quien deberá adquirir la energía a través de subastas de manera que se pueda garantizar los menores costos de energía para los usuarios.

A su vez, con la entrada de la reforma, la Ley de Industria Eléctrica a manera de cumplir con el deber de protección del medio ambiente y el incentivar a una transición de consumo de energías limpias y renovables, se crea un esquema de certificación de energías limpias, mediante el cual la SENER determinará el porcentaje de energía que debe generarse cada año a partir de energías limpias.

Esto es también, que todos los suministradores y usuarios calificados deben obtener la proporción que establezca la SENER, que deberá de provenir de energías limpias, por lo que acreditan su cumplimiento por medio de la compra de Certificados de Energías Limpias, que dichos se otorgan a los generadores con fuentes limpias.

De esta manera se hace un gran paso a un esquema de transición al uso de energías limpias del país, remarcando a este y a varios como objetivos constitucionalmente protegidos en esta reforma.

Si bien si pudiéramos resumirán grandes rasgos los objetivos principales de los cuales fue abarcando la reforma energética del 2013, son los siguientes³:

³ Secretaría de Gobierno. **Reforma Energética**. México, s.f. Disponible en línea: autor < https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf> (Consulta: Septiembre 01, 2021).

- Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como Empresas Productivas del Estado 100% mexicanas.
- Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.
- Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente.

A su vez que esta reforma fue sujeta a una serie de elementos y principios constitucionales a los que se sujetó en su esencia, siendo los siguientes⁴:

- a) El Estado ejercerá de manera exclusiva ciertas áreas estratégicas, incluyendo la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; sin embargo, se

⁴ **Resolución Definitiva Incidente de Suspensión 121/2021.** Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Juez: JuanPablo Gómez Fierro, Abril 29, 2021, Primer Circuito. Disponible en línea: <file:///C:/Users/emili/OneDrive/Documentos/FLDM%20Semestre%208/Tesis%20I/Tesis/Fuentes%205%20de%20sept%202021/SUSPENSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20vs.%20LIE.PDF> (Consulta: Mayo 15, 2021)

permitió la participación de actores privados en la generación y comercialización;

- b) El Estado mantendrá el control del Sistema Eléctrico Nacional permitiendo que el despacho sea eficiente bajo principios de imparcialidad e independencia;
- c) El Estado regirá la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico;
- d) La Comisión Federal de Electricidad debía convertirse en empresa productiva del Estado, integrada por diversas empresas subsidiarias y filiales, a fin de garantizar que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas, se llevaran a cabo de manera independiente;
- e) La Secretaría de Energía debía encargarse de definir, conducir y coordinar la política energética del país, con todo lo que ello implica, mientras que la Comisión Reguladora de Energía sería la autoridad encargada de regular, promover y supervisar el sector de la industria eléctrica;
- f) El Centro Nacional de Control de Energía debía convertirse en un organismo descentralizado que se encargaría de la operación del Sistema Eléctrico Nacional a fin de garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución; y
- g) Se impone el deber de establecer en el sector eléctrico obligaciones para el uso de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes, además de encomendarse al Ejecutivo Federal la tarea de incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, las condiciones de operación y financiamiento aplicables para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

B. Reforma Constitucional en Materia de Competencia, 2013.

La entrada de la reforma constitucionales tuvo base como hemos podido analizarlo en que sea vea mas amena la distribución del Sistema Eléctrico Nacional, lo cual no solamente se ve en distribuir la cantidad de operación y cobertura en el país por parte en la CFE, sino que también a efecto de regular su mercado y la competencia en el país, de tal manera que los competidores se puedan ver a la tarea de buscar ser más eficientes en el mercado, y que dicha eficiencia se vea traducida en mejores precios para el consumidor.

En cuanto a cambios suscitados en la Ley de Industria Eléctrica en específico a efecto de la reforma del 2013, se propuso un nuevo marco regulatorio, en el cual se mantuvieron las áreas estratégicas de planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, asimismo como el servicio de la transmisión y distribución de la energía eléctrica.

Si bien, ante estos cambios lo que se buscaba en la reforma es la creación de un marco legal que funcione a efecto de garantizar la competencia entre las empresas públicas y las empresas privadas de manera que estas estén en un marco de equidad, siendo así que ya se marque un juego del mercado entre iguales, le permitirá a este que se regulen los precios de tal manera que exista un mercado sano en materia de electricidad, de manera que se garantice la transmisión y distribución en base a reglas no discriminatorias entre los competidores.

De esta manera lo que se busca es que la participación privada en generación ya no dependerá de la planeación y recursos de la CFE, de manera que los particulares puedan hacer proyectos independientemente de la CFE asumiendo en su caso las partes los riesgos y costos de los mismos.

Si bien, esta reforma del 2013 vio necesario la creación de un Mercado Eléctrico Mayorista donde se realicen transacciones de energía que reflejen los costos en que incurren el sistema para proveer esta energía.

Dentro del Mercado Eléctrico Mayorista lo que se busca es que se establezcan precios para la compraventa de energía en contratos a corto plazo entre los particulares mayoristas, de entre los cuales se encuentran generadores, comercializadores y usuarios calificados. Incluyendo de que los participantes en mercado puedan celebrar contratos a largo plazo entre ellos bajo precios sujetos a libre negociación.

Si bien, conforme a la reforma, este esquema de precios permite el cumplimiento de varios objetivos, que entre ellos es que el mercado de contratos donde se fijan precios garantizan a que los generadores compitan entre ellos para producir y vender la energía eléctrica al mejor precio; otro es, que la creación de los suministradores calificados permite que grandes usuarios compren en un mercado competitivo, de manera que ninguno de ellos tenga que asumir un costo administrativo de participar directamente en el mercado.

Asimismo, que la fijación de tarifas de servicio básico por la Secretaría de hacienda y Crédito Público garantiza de tal manera la estabilidad de los precios en el mercado para los usuarios domésticos y de consumo bajo. Y por último de los objetivos que cumple la creación de este mercado es la fijación de tarifas de transmisión y distribución por la Comisión Reguladora de Energía asegura que estas actividades se desempeñen sujetas a incentivos para reducir costos.

Si bien, como una de las bases de la creación de esta reforma, es la promoción de la inversión privada, contenido nacional e impulso al desarrollo de las empresas mexicanas, que bien podemos ver ahora se otorga mayor participación a los particulares en el mercado de electricidad, siendo así que antes de la reforma se limitaba la capacidad de contratar por parte de la CFE.

Esto se basa a su vez para dar cumplimiento a las necesidades que se van suscitando en el país, siendo a su vez las exigencias en el entorno internacional mucho más competitivas y con base a una necesidad de inversión para el abasto eléctrico en el país, de manera que se ve imposible que dicho abasto sea cubierto solamente por empresas públicas.

Esta apertura a la inversión privada se procuró que contribuyera al desarrollo y a la consolidación de la industria nacional en un entorno competitivo, quitándole a su vez el

monopolio a las empresas del Estado por medio de ofrecer oportunidades para la participación privada en estos proyectos, de manera que el mercado de abasto eléctrico se estabilice y se traduzca a su vez en una producción eficiente de electricidad y en un control de precios sujetos a la competitividad de los participantes en el mercado eléctrico mayorista.

Dentro de la Exposición de Motivos de la reforma energética del 2013⁵, se puede encontrar primeramente que en razón de disminuir la pobreza en el país es menester para promoción y protección del empleo en el país.

Siendo así que es el Estado el encargado de generar las condiciones que permitan el crecimiento económico que resulte en la creación de empleos estables y bien remunerados, por lo que es menester incrementar la inversión pública y privada hasta alcanzar más del 25% del PIB en inversión e incrementar la productividad de la misma.

Así mismo lo que se buscaba con esta reforma era el extender los beneficios de una economía basada en mercados competidos, en lo que se buscaba el fortalecer la intensificación de la competencia económica en sectores especializados como, telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía. Siendo así un sector con competencia efectiva permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo que llevaría a un crecimiento en la economía y como efecto adverso disminuir la pobreza, promoviendo por ello el empleo.

La reforma a su vez tendría por efectos en que, al mejorar la efectividad de la competencia en los mercados, en especial los señalados anteriormente, llevaría a la innovación tanto en los productos como en la forma de prestación de servicios, fomentando un dinamismo económico. Por ello para que se profundicen en la competencia económica en México, se vio necesario en instrumentar políticas de Estado que dote de fuerza y permanencia a órganos determinados para que cumplan con los objetivos que se fundan en la reforma en cuestión.

⁵ **Exposición de Motivos. Reforma Constitucional publicada el 20 de diciembre de 2013.** SCJN. Disponible en línea: <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7feylFqridFL1F2gCfxEErj8+nyFSA6ivd52blu4SvjCPcT8WP/3A>> (Consulta: 10 de abril de 2021)

Culminando estas políticas en los cambios vistos en la reforma, los cuales menciono en el apartado anterior, siendo la formación de la COFECE y el IFT, y sus atribuciones designadas a manera de regular y vigilar del cumplimiento de estos objetivos.

Si bien la forma idónea en la que se vio para el cumplimiento de los motivos fundados en la reforma se vieron muy vistos en el fortalecimiento de la CFC (ahora COFECE), en lo que mucho también se enfocó en el fortalecimiento de las medidas o herramientas a disposición de este órgano a efecto de proteger la competencia y libre concurrencia en el mercado, viéndose desarrollada la capacidad sancionadora de dicha institución a efecto de que las conductas monopólicas tanto relativas como absolutas se vean severamente sancionadas ya sea mediante la imposición de multas e incluso hasta la determinación de tipos penales a efectos de que se vean sancionadas dichas conductas.

Y no solamente se centró en la capacidad sancionadora, sino que también en las capacidades de investigación y vigilancia de dichas conductas, como los es en las facultades de inspección y en su facultad para emitir disposiciones normativas para el cumplimiento de una competencia efectiva en los mercados.

Capítulo II

REFORMA A LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA DEL 2021

En el presente capítulo se expone lo que es la nueva reforma a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), dicha cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 2021, empezando primeramente por la descripción de los cambios efectuados en dicha reforma, luego a un análisis a la luz de su exposición de motivos.

Si bien, en este apartado lo que se busca es que el lector pueda comprender en que consiste principalmente los cambios suscitados de dicha reforma, de manera que pueda determinar el antes y el después de la reforma en cuestión.

Luego de esto, será el verlo desde un análisis de los motivos de dicha reforma, en lo que estos resultan necesarios a tomar en cuenta, en lo que es ahí donde se plasma la misma voluntad de los legisladores.

Y finalmente se termina un análisis de como vemos hoy en día la reforma, en lo que como he mencionado anteriormente, esta se vio impugnada por medio de múltiples amparos, siendo uno el que determinó la suspensión provisional con efectos erga omnes de dicha suspensión.

Si bien es sumamente importante el recalcar la correlación de estos motivos mediante los cuales los legisladores decidieron a llevar a cabo estas modificaciones y como esto se relaciona con los fines constitucionales que se deberían de proteger, dichos que pudimos observar con amplitud en el primer capítulo conforme a la reforma del 2013.

A. Principales Cambios y el Mercado de Energía.

Mediante el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica”, se hicieron a conocer las reformas efectuadas en la Ley de la

Industria Eléctrica, dicho que fue presentada la iniciativa preferente por parte del presidente en fecha 29 de febrero de 2020 ante la Cámara de Diputados, la cual la aprobó el día 23 de febrero de 2021, y posteriormente aprobó la Cámara de Senadores el 2 de marzo de 2021.

Esta iniciativa plantea varios cambios destinados a fortalecer la dominancia de la CFE (Comisión Federal de Electricidad) en la generación de energía, siendo esta una empresa productiva del Estado Mexicano.

La reforma consiste en los artículos 3, 4, 12, 26, 35, 53, 101, 108, 126 de la Ley de la Industria Eléctrica, sin embargo, primeramente, para entender la esencia de las reformas, primero es menester tener claro lo que regula la Ley de la Industria Eléctrica, dicha que nació a efecto de dar cumplimiento de la reforma energética del 2013, siendo así, que dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de agosto del 2014.

Si bien, dicha ley nace con el fin de poder completar los objetivos y máximas constitucionales a los cuales fueron sujetos y creados en la reforma energética del 2013, por lo que se estableció lo siguiente en dicha ley⁶:

- a) Que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas, en las que el Estado mantiene su Titularidad;
- b) Que las actividades de la industria eléctrica son de interés público y que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de competencia, permitiendo que cualquier interesado pueda participar en dichas actividades, mediante el cumplimiento de los requisitos que se exigen para tal efecto;
- c) Que la generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal;

⁶ Ob. Cit. Resolución Definitiva Incidente de Suspensión 121/2021, Pág. 25

- d) A la Secretaría de Energía le correspondería fijar la política energética del país, así como implementar mecanismos que permitieran cumplir la política en materia de diversificación de fuentes de energía, seguridad energética y la promoción de fuentes de energías limpias;
- e) La Comisión Reguladora de Energía tendría a su cargo la tarea de regular, promover y supervisar el sector de la industria eléctrica, siendo relevante la atribución discrecional que le fue conferida para el otorgamiento de permisos, así como para resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;
- f) La creación de un Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) en donde se realicen transacciones día a día de energía eléctrica y demás productos asociados que se requieren para el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional;
- g) Que la operación del mercado eléctrico mayorista estará a cargo del Centro Nacional de Control de Energía, quien debe garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión (RNT) y Red General de Distribución (RGD) a todos los participantes de la industria;
- h) Que el CENACE debe determinar la asignación y despacho de centrales eléctricas con base en criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica;
- i) Que cualquier interesado pueda generar energía eléctrica, previa obtención del permiso otorgado por la CRE;
- j) Que los generadores tienen la opción de vender a largo plazo sus energías a los usuarios calificados, a los suministradores y a otros comercializadores. De este modo, los vendedores y compradores en el MEM pueden fijar sus precios en el largo plazo, reduciendo las operaciones a corto plazo sujetas a volatilidad;
- k) Que el servicio público de transmisión y distribución consiste en el transporte de energía eléctrica que presta el Estado, a través de las empresas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad, al público en general;

- l) Que los transportistas y distribuidores pueden formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo, por cuenta de la Nación, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica;
- m) Que los usuarios básicos recibirán su suministro eléctrico directamente de los suministradores de servicios básicos, incluyendo a la CFE, quien se encuentra obligada a adquirir a largo plazo la energía eléctrica en el mercado mayorista a través de procesos de subasta; y
- n) Los permisos y contratos de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación, exportación y usos propios continuos, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica continuarán rigiéndose en los términos establecidos en dicha ley y en lo que no se le opusiera, por lo dispuesto en la nueva legislación.

Si bien, a inicio del análisis de la reforma se puede observar en el artículo 3º: *“Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física;”* en lo que se le otorga un trato exclusivo a los Suministradores de Servicios Básicos (SSB), al solo tener ellos la facultad de celebrar los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física. Sin embargo, ¿Qué son los Suministradores de Servicios Básicos?

Los SSB son suministradores que llevan el servicio eléctrico a todos los usuarios que no participan en el Mercado Eléctrico Mayorista. El Mercado Eléctrico Mayorista, o reconocido por sus siglas “MEM”, es un mercado operado por la CENACE, siendo este último un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene el objetivo de administrar la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, a su vez que ejercer control sobre el Sistema Eléctrico Nacional para garantizar el acceso a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución⁷.

⁷ Comisión Reguladora de Energía. **Preguntas frecuentes sobre la nueva regulación en temas eléctricos**. México, s.f. Disponible en Línea: autor <<https://www.cre.gob.mx/documento/faq-regulacion-electricos.pdf>> (Consulta: Marzo 23, 2021).

Ahora bien, el MEM es un mercado mediante el cual los participantes en el mismo pueden comprar y vender Energía Eléctrica, Potencia, Certificados de Energías Limpias, Servicios Conexos, y cualquier otro Producto Asociado que se requiera para el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional.

Ahora bien, volviendo a que el trato ante los Suministradores de Servicios Básicos, después de la reforma se ha visto un trato preferente que afecta en el sentido de que a la fecha el único registrado ante la CRE como SSB es la Comisión Federal de Electricidad, siendo esta la única entidad en el mercado de generación de Energía para celebrar los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física, dicho que definen mediante la adición de una nueva fracción como:

“XII Bis. Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física: Acuerdo entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, Servicios Conexos o Potencia establecidos, y para lo cual el Generador presentará al CENACE los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del Contrato mediante ofertas de programa fijo en el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las Reglas del Mercado;”

Otro gran cambio es efectuado en el artículo 4º, mediante el cual se reforma en favor de la CFE, en lo que antes se establecía en su fracción VI:

“4.- ...

Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta Ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes:

I. ...

II-V. ...

*VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista **basado en los costos de producción conforme a las Reglas del Mercado** y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.”*

Siendo que bajo esta norma que el acceso a la red para la energía eléctrica dependía primeramente con base a los costos de generación de energía, siendo así que se le prioriza a electricidad que es generada en costos menores. Sin embargo, con la reforma se reformo dicha fracción para decir de la siguiente manera:

“VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las Reglas del Mercado, garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.”

Si bien el cambio verso en que ahora en vez de dar preferencia a los generadores que generan energía con menores costos, se los da en jerarquía de preferencia, empezando por los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física que solamente pueden celebrar los Suministradores de Servicios Básicos, que por ende es la CFE, y en segundo término a suministradores de Energías Limpias.

En primera instancia esta reforma no buscaría lo que se buscaba desde un principio en la reforma del 2013, siendo el garantizar la libre competencia y concurrencia, así como la supresión de monopolios en el mercado a efecto de que se pueda impulsar la economía ante un mercado libre y efectivo, pues lo que hace es denotar una preferencia infundada con la CFE.

Si bien esto se puede vincular con *“Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional”* emitida por la SENER, dicha que fue sujeta a un análisis de constitucionalidad debido a la Controversia Constitucional promovida por la COFECE al considerar que *“violenta los principios fundamentales de competencia y libre concurrencia ordenados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que afecta su mandato constitucional e invade su esfera competencial”*.

La Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, en este se establecieron políticas que optaban por favorecer a la CFE a su vez que también favorecía a PEMEX por sobre la inversión privada en materia energética. Si bien dichas política e incluida la reforma a la LIE, han sido objeto de controversia debido a que favorece a un sistema de generación de energía no renovable.

Si bien es claro que esto se vincula directamente con las políticas que se mencionan pues se le está dando un claro aspecto privilegiado a las condiciones de competencia frente a sus competidores de las CFE, dichos aspectos que la corte ya habría considerado como inválidos debido a la controversia constitucional que promovió la misma COFECE.

La COFECE opino sobre dichas políticas que afectaban de manera grave la estructura la estructura económica del sector de electricidad, ya que elimina la posibilidad de que opere en condiciones de competencia y eficiencia.

Si bien consideró que dichas políticas también al otorgar ventajas en favor de ciertos participantes, disminuye la capacidad de competir de otros al sacrificar la eficiencia y colocar barreras a la entrada en la generación de energía eléctrica.

Por ello, se promovió la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el expediente 89/2020, dicho que fue resuelto el día 3 de febrero de 2021 en lo cual se resolvió como procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. Lo cual no hay que olvidar que era uno de los sectores que mayormente buscaba proteger la reforma constitucional del 2013⁸.

Eventualmente la Corte llegó a la resolución de esta en fecha 01 de noviembre de 2021, la cual resolvió como procedente y declaró la invalidez de varias de las disposiciones emitidas en la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional.

Dicha resolución tomó a consideración cuatro puntos principales de los cuales asentaba la Política de Confiabilidad siendo estos: (i) Fortalecimiento de la CFE; (ii) Nuevos servicios conexos y balance de potencia de energías limpias intermitentes; (iii) Dictamen de viabilidad e incorporación de energías limpias intermitentes y; Despacho Económico.

Estos cuatro puntos fueron analizados con base a los criterios y principios constitucionales creados en la reforma constitucional del 2013. Que si bien, empezando por lo establecido en las Políticas de Confiabilidad, lo que se buscaba en principio es ampliar las capacidades de planeación estratégica de la CFE, lo cual en principio la propia Corte determinó que no era inconstitucional en cuanto a que no se oponía a los criterios que se

⁸ Comisión Federal de Competencia Económica. **COFECE interpone controversia constitucional contra la emisión de la Política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional**. México, 22 de junio de 2020. Disponible en Línea: autor <<https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-la-emision-de-la-politica-de-confiabilidad-seguridad-continuidad-y-calidad-en-el-sistema-electrico-nacional/>> (Consulta: Marzo 23, 2021).

buscaban de la CFE en la reforma del 2013, siendo estos que la CFE creara un valor económico y mayor cantidad de ingresos⁹.

A su vez, en las mismas Política la COFECE argumentó que la facultad de la CFE de participar de manera proactiva en el diseño de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional comprometería la estricta separación impuesta por la ley generación, transmisión, distribución, comercialización y algunas otras, incluyendo también la competencia en los eslabones de generación y suministro de energía eléctrica, además de que la CFE como transportista y distribuidor no cuenta con las facultades como tal para la elaboración de políticas de confiabilidad y operación del Sistema Eléctrico Nacional, en lo que esto determinó fundados los argumentos esgrimidos por la COFECE.

Las políticas de Confiabilidad impugnadas por la propia COFECE establece a su vez la capacidad de la propia CFE para proponer proyectos estratégicos de infraestructura para la promoción del servicio de suministro eléctrico, lo cual la Corte determinó como fundados los argumentos de la COFECE en tanto que dar tal facultad a la COFECE sería el otorgarle un papel de suma importancia en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional.

Ahora bien, entrando en cuestión de los Nuevos servicios conexos y balance de potencia de energías limpias intermitentes los cambios supuestos e impugnados por la COFECE se determinaron como válidos por la Corte por lo que se declararon infundados los argumentos de la COFECE en cuanto a estos argumentos en cuestión.

En cuanto al nuevos servicios conexos y balance de potencia de energías limpias intermitentes, la Corte lo determinó como inválido mayormente, en dichas nuevas disposiciones se establecen seis nuevos servicios conexos a su vez de que los Generadores del MEM a Centrales Eléctricas de Energía Limpia estarán sujetos a un incremento por los servicios conexos en cuestión de que los requisitos para su cumplimiento resultan con mayores requisitos.

⁹ **Resolución Definitiva Controversia Constitucional 89/2020.** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Ministra Presidenta: Yasmin Esquivel Mossa, Feb. 03, 2021, Voto Particular de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa. Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634197&fecha=01/11/2021> (Consulta: Noviembre 15, 2021).

A su vez de que se establecen desventajas a Centrales con fuente de energía intermitente en el sentido de que estas no se consideran como una fuente de energía y de confiabilidad para el Sistema Eléctrico Mexicano, sin embargo, esto no es justificado en las políticas impugnadas ante la Corte.

Por otro lado, en cuanto al Dictamen de viabilidad e incorporación de energías limpias intermitentes, si bien, la COFECE argumentó que el dictamen establecía de manera indebida competencias a favor del CENACE y requisitos para participar en el mercado lo cual iría más allá e incluso en contra de lo dispuesto en las leyes en el sector.

Entre estas facultades emitir un dictamen de viabilidad de interconexión una vez que haya sido evaluada la solicitud, pudiendo rechazar las solicitudes de estudios de interconexión de centrales eléctricas, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, lo cual la Corte determinó que la CENACE no tendría tal facultad.

A su vez, se impugna de las Políticas que se interpreta que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran, de tal forma que permitan la interconexión o conexión sin afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

Ahora bien, volviendo a la reforma eléctrica objeto a discusión, en lo que refiere a la modificación del artículo 26 de la LIE, se modifica para que los Transportistas y los Distribuidores responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución quienes considerarán conforme a la reforma con prioridad al Despacho de las Centrales Eléctrica Legadas y las Centrales Externas Legadas con Compromiso de Entrega Física. Dichas que tienen la exclusividad de celebrar Contratos Legados para el Suministro Básico con los SSB, por ende, con la CFE.

Volviendo a los cambios efectuados en la reforma en cuestión, se suprimió la obligación de los SSB de que para la celebración de Contratos de Cobertura Eléctrica fuera exclusivamente por medio de subastas.

B. Exposición de Motivos.

En cuanto al análisis de esta reforma, y permitiéndonos a la exposición de motivos de su iniciativa, me es prudente mencionar que fue presentada el día 1 de febrero de 2021 como Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Industria Eléctrica. La iniciativa fue presentada por el Ejecutivo federal con su carácter de iniciativa preferente y dicha que culminó en el decreto del 9 de marzo del 2021.

La exposición de motivos empieza criticando principalmente las medidas legislativas anteriores en el sentido de que al Estado de lo largo de las últimas tres décadas se le ha estado quitando de poder mediante el proceso de privatización para “debilitar” y transferir las riquezas de los mexicanos de la riqueza petrolera y de la industria eléctrica nacional.

Si bien a primera vista podemos ver como se adopta desde un aspecto populista el cómo las empresas privadas privatizan y despojan de los mexicanos de “sus riquezas”, lo cual este modo de pensar no debería de ser el más adecuado en el sentido de que no se les está despojando nada a nadie, sino que simplemente se les concede.

Se puede visualizar a su vez como mediante la exposición de motivos, lo que se busca es devolver la propiedad del mercado petrolero y eléctrica al Estado, en el sentido de que este pueda contar con “más recursos”.

Se criticaron las anteriores reformas energéticas en el sentido de que se dijo que estas buscaban una ola de inversiones extranjeras bajo medios ilegítimos, que bajo medios falsos buscaban y beneficio a los consumidores y al desarrollo del país. Y en lo que la exposición concluyo en negocios lucrativos para empresas privadas, que se traduce en el apoderamiento privado del sector eléctrico.

Dentro de la exposición de motivos se consideró a su vez:

“La Comisión Federal de Electricidad (CFE) quedó fracturada, casi en ruinas, endeudada, obligada a otorgar toda clase de subsidios a sus supuestos competidores, por tanto, con capacidad productiva disminuida y sometida a una regulación que privilegia a los particulares.”

A mi consideración es de suma importancia a tomar en cuenta este pensamiento emitido en la iniciativa. Empezando en que la iniciativa empieza en retrospectiva del mercado hace 30 años, cosa que los mercados eran regulados de manera diferente a como lo vemos hoy, en cuanto a la reforma que hubo en el 2013 vista en el primer capítulo.

Esto denota una voluntad de que los mercados se devuelvan a como estaban en el aquel entonces, donde se demostraba una solidez de instituciones como la CFE, sin embargo, monopólicas a su vez.

Si bien es cierto que lo que a primera instancia lo que está buscando la reforma es superar la desventaja de la CFE frente a los particulares, sin embargo, estos son efectos de la competencia en el mercado, en el sentido de que las empresas deben de buscar de medios más eficientes para el otorgamiento de sus servicios en el mercado, siendo la decaída de la CFE no un efecto de la desventaja en el mercado, sino que simplemente no está otorgando un trabajo lo suficientemente adecuado y eficiente para sostenerse en el mercado.

Por otro lado, si la CFE se ve afectada por sus competidores la manera indicada de lidiar con el problema no sería otorgándole herramientas que lo privilegian sobre los mismos, pues no serían medios de una competencia sana en el país.

En la misma exposición se menciona que se debe de reformular la estrategia del sector energético del país, dicha cual, ya habría sido perfilada mediante un memorándum de fecha de 22 de julio de 2020 dirigido a los empresarios del sector energético, en el cual se estableció una “Nueva Política Energética en beneficio del pueblo y de la Nación”.

Dicho Memorándum , el cual menciona en su numeral 12:

“El Gobierno federal a mi cargo, expresó como compromiso, cambio y acción que debe emprenderse, tanto por las empresas productivas Del Estado como por los órganos reguladores coordinados en materia de energía, los siguientes: el sistema eléctrico nacional deberá ser alimentado en este orden: en primer lugar, subirse a la red de distribución la energía producida en las hidroeléctricas; en segundo, lo generado en otras plantas de las CFE; en tercero, la energía eólica o solar de particulares y al final, la energía de ciclo combinado de empresas privadas”.

Si bien esto demuestra como el Estado busca determinar un orden estructurado de los mercados de generación de energía eléctrica sin embargo a mi consideración y con base a las

reformas del 2011, lo más adecuado para los mercados sería el brindar un estatus igualitario en cuanto al trato regulatorio de las empresas ya sean públicas o privado de manera de que no existan acciones que privilegien a un determinado sector y que por ende puedan llevar a un daño al mercado ya sea mediante la quiebra de empresas debido que estas se ven afectadas por la gran eficiencia de los sectores privilegiados y que finalmente se ve afectado en el consumidor.

Si bien ante esta reforma y conforme a la exposición de motivos se puede ver conforme a la estructura impuesta en dicho memorándum en el sentido de que los generadores de energía eólica o solar se pueden ver gravemente afectados siendo que quedan en el tercer terminó para el despacho de energías.

Dentro de la exposición de motivos se establece que el propósito de dichas medidas es el garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios que se verá únicamente afectado en razón de la inflación, sin embargo, esta exposición no toma en cuenta los efectos que se tendrán en el mercado de generación de energía en lo que simplemente busca el control de precios de manera el que bajo la excusa de que no se vean tan afectados los consumidores se le otorga un mayor poder de mercado a los generadores de energía eléctrica en específico las CFE.

A su vez como lo que se busca en la reforma es ampliar a la existencia de los contratos de cobertura eléctrica de entrega física en lo que los legisladores consideraron que se está dejando en un estado desfavorable para las empresas que si celebran dichos contratos. Tomando en cuenta en que otros países como Irlanda, China y Singapur habrían manejado esta clase de contratos anteriormente.

A consideración de los citados sobre la exposición de motivos, puedo observar que dicha reforma busca centrarse un aspecto regulatorio de la energía muy orientado a privilegiar a las CFE bajo la excusa de que dicho se ha visto afectado por prácticas ilegales del sector privado en el sentido de que dichas están apoderándose del sector privado.

Si bien considero que estas razones no dan una apariencia de ser erróneas a primera instancia, sin embargo, los medios que se utilizaron en esta reforma no me parecieron los

más idóneos debido a lo que dentro de la regulación de la competencia de los mercados en especial en este mercado lo que se debe de buscar es una igualdad de condiciones sin embargo estos no se reflejan dentro de los motivos ni del decreto analizado en cuestión.

Esto es porque claramente se le está dando un privilegio conforme al memorándum citado anteriormente en la exposición de motivos en el que se establecen en primer y segundo término a la generación de energía hidráulica y a la generación de energía eléctrica de las CFE en tanto que se está dejando a los generadores de energía solar y eólica en un estado muy lejos del adecuado a los competidores en el mercado.

Empezando con la creación de los contratos de entrega física de energía eléctrica dicho es que solamente podrían ser ejecutados o mejor dicho celebrados por la misma CFE. Es por esto que yo puedo concluir que dicha reforma podría considerarse como inconstitucional en el sentido de que no está buscando las mismas intenciones del legislador que la reforma del 2013.

A mi consideración me parece infundado el que se le otorgan estos privilegios a las CFE, debido a que se le considera como una empresa productiva del Estado en lo que esto no tiene nada que ver en que se le otorgan dichos privilegios, ni es que se le considere como la empresa más eficiente ni como una empresa que genere la energía más limpia.

Esto también se puede vincular en cómo se puede traducir en un daño al medio ambiente en el sentido de que se le están privilegiando a la producción de energías menos limpias que como mencioné anteriormente se deja en último aspecto a los generadores de energía eólica y solar siendo ésta la clase de mercados en las que se debe de impulsar mayormente en México pues brindarían un mejor futuro a mi consideración.

C. Reforma y su Estado Actual.

A la fecha la reforma a la LIE ha sido sujeta a suspensión, dicho que se promovió por dos particulares un Incidente de Suspensión derivado del amparo promovido (118/2021) derivado de la publicación de dicha reforma, en lo que el juez de Distrito procedió a un

análisis de prima facie para la determinación de si el acto impugnado tiene consecuencias susceptibles de suspenderse, lo cual determinó como procedente la suspensión.

Cabe recalcar que la suspensión emitida en este acuerdo señalado, determinó que los efectos de la suspensión no serían exclusivos de aquellos que promovieron el amparo, por lo que dicha suspensión se determinó que tendrá efectos colectivos, esto, debido a que si en su caso se le otorgará la suspensión a estos particulares se les estaría otorgando una ventaja competitiva en el mercado frente a los demás participantes, a su vez de que esta podría ocasionar distorsiones en el mercado, afectando la competencia y el desarrollo en el sector que son estos los efectos que efectivamente se buscan evitar con esta suspensión.

Por ello se considera que los efectos de la suspensión son otorgados también a todos los participantes del mercado eléctrico mayorista y demás particulares que desarrollan alguna actividad regulada en el sector eléctrico o que se encuentra en trámite para ingresar a dicho sector, así como a los sujetos que se ubican en el régimen transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica que estaba vigente hasta antes de la emisión del Decreto cuestionado.

El juez de distrito que emitió la suspensión recurrió al análisis de dicha reforma en cuanto a que tomó en cuenta las finalidades que persigue la Constitución desde su reforma en el 2013 en materia energética y competencia económica. Si bien de ahí se partió en esclarecer que estas están orientadas a crear y proteger un espacio de mercado para mantener la competitividad mediante buenas prácticas a fin de evitar las prácticas monopólicas relativas y absolutas.

El juez en cuestión consideró que dichas reformas si afectaban a lo estipulado en los artículos 25 y 28 constitucionales, en lo que si bien dicha reforma no compartía en cuanto a sus efectos los mismos propósitos que se buscaron desde la gran reforma en el 2013.

Ahora bien, adentrándonos en cuanto a los efectos de la suspensión emitida, el juez determinó el que dicha suspensión tendrá efectos generales, dicho que podría verse a prima facie, afectando el principio de relatividad de las sentencias en materia de amparo (cosa que si tomó en cuenta el juez de distrito).

Sin embargo, el juez consideró si bien, la suspensión fue solicitada por dos particulares que realizan actividades reguladas en materia energética, más esta suspensión

debe ser de efectos generales debido a que si en su caso se le otorgará la suspensión a estos particulares se les estaría otorgando una ventaja competitiva en el mercado frente a los demás participantes, a su vez de que esta podría ocasionar distorsiones en el mercado, afectando la competencia y el desarrollo en el sector que son estos los efectos que efectivamente se buscan evitar con esta suspensión.

Por ello se considera que los efectos de la suspensión son otorgados también “a todos los participantes del mercado eléctrico mayorista y demás particulares que desarrollan alguna actividad regulada en el sector eléctrico o que se encuentra en trámite para ingresar a dicho sector, así como a los sujetos que se ubican en el régimen transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica que estaba vigente hasta antes de la emisión del Decreto cuestionado”.

Asimismo, el juez fundamentó este acto en lo que si bien consideró que la Suprema Corte ya había aclarado anteriormente en que el principio de relatividad de sentencias no es absoluto, en lo que en casos excepcionales permite modulaciones al mismo. Por ello podemos recurrir a la Tesis Aislada emitida por la Segunda Sala: 2a. LXXXIV/2018 (10a.)¹⁰, en la cual se establece:

“...En cualquier caso, tanto el interés colectivo como el legítimo, comparten como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, no pueden segmentarse. De ahí que, si en los intereses colectivos o legítimos la afectación trasciende a la esfera jurídica subjetiva o individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisibles suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional, pretextándose la violación al principio de relatividad de las sentencias. En ese sentido, el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, debe interpretarse de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio referido, será menester maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional.”

En conclusión conforme a esta tesis, dicha que no es citada en la suspensión emitida por el Juez de Distrito, se aduce sobre la existencia de dichas modulaciones que refería el

¹⁰ SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Segunda Sala. Clave: 2a. LXXXIV/2018 (10a.) (SJF: 10ª época, T I, Sept. 2018, p. 1217). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017955>> Registro 2017955 (Consulta: Marzo 15, 2021).

Juez, tomando como base en que los intereses legítimos y colectivos comparten si carácter de indivisibilidad, en lo que es de preferencia el maximizar la interpretación con base al principio pro persona, siendo que cuando se ven afectados los derechos como el de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, así como el de supremacía constitucional, se deben de proteger estos a costa de no aplicar el principio en cuestión.

Y como pudimos ver en la suspensión emitida por el juez, este prefirió proteger por sobre el principio de relatividad, la protección de los objetivos que se buscaron en la constitución desde la reforma citada en el 2013 en materia energética.

Si bien, es de suma importancia el recalcar que los fines de que se haya emitido una suspensión es el poder proteger a los particulares de los posibles daños de la reforma en razón de que esta tiene una apariencia de inconstitucionalidad.

A su vez de que sus efectos buscan el reestablecer los efectos a como estaban con anterioridad a la reforma en razón de que no se vea afectado ningún interés jurídico.

Si bien a la fecha ya se ha expedido sentencia de suspensión definitiva acerca de amparos propuestos en contra de la reforma energética, en el cual el expediente 121/2021 y sus acumulados 122/2021, 123/2021 y 127/2021, siendo en específico el acto reclamado de la parte quejosa el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día nueve de marzo de dos mil veintiuno, en específico, el artículo único.

Acto que se atribuye a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, asimismo como al Presidente de la República, si bien en cuanto a la solicitud de la suspensión se solicita que se suspendan los efectos y vigencia de dicho decreto.

Si bien, es de suma importancia en estos casos que se les atribuyan todos los requisitos marcados por la ley para pedir dicha solicitud, en lo que se menciona en la tesis aislada 2a. XXIII/2016 (10a.)¹¹, la cual establece:

“De los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 128 y 138 de la Ley de Amparo, se advierte que para conceder la suspensión definitiva en el

¹¹ **SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA.** Tesis Aislada. Recurso de revisión en incidente de suspensión. Segunda Sala. Clave: 2a. XXIII/2016 (10a.) (10a.) (SJF: 10ª época, T II, Mayo 2016, p. 1376). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011614>> Registro 2011614 (Consulta: Marzo 14, 2021).

juicio de amparo se requiere que: i. Expresamente la solicite el quejoso; ii. Haya certidumbre sobre la existencia de los actos cuya suspensión se solicita; iii. Los actos reclamados sean susceptibles de suspensión; iv. No se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, según lo dispuesto en el artículo 129 de la citada Ley y; v. Deba llevarse a cabo un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho. Así, sólo de cumplirse todos los requisitos que anteceden, el órgano jurisdiccional podrá conceder la suspensión definitiva sujetándola, en su caso, al otorgamiento de la garantía prevista en el artículo 132 de la propia Ley.”

Si bien, del análisis del juez en este caso, para la determinación de que el amparo sea susceptible conforme a sus requisitos de que se lleve a cabo la suspensión del acto en concreto el juez en el análisis de la reforma pudo determinar los siguientes preceptos impugnados que de la reforma se advierten:

- a) Criterios para el otorgamiento del acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución;
- b) Obligaciones que deberán ser observadas por el Centro Nacional de Control de Energía para la asignación y el despacho de centrales eléctricas;
- c) Lineamientos para el otorgamiento, modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación de permisos en materia de energía eléctrica, así como para el otorgamiento de certificados de energías limpias;
- d) Reglas que deberán ser observadas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica y las subastas que debe llevar a cabo el Centro Nacional de Control de Energía.

Si bien dedicado a este supuesto, el juez de distrito de un inicio determino que dichas normas modifican la manera en la que opera actualmente el sector eléctrico, dicho así, esto es susceptible a que se suspendan material y jurídicamente sus efectos.

En el análisis también de los requisitos, se procedió a determinar si el hecho de suspender dicho acto conllevaría a un perjuicio del interés social o colectivo, se determinó a la luz de la tesis que se identifica con rubro “INTERES SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO. SU APRECIACION.¹²”, la cual establece:

“La Suprema Corte sostiene, como se puede consultar en la tesis 131 del Apéndice de jurisprudencia 1917-1965, Sexta Parte, página 238, que si bien la estimación del orden público en principio

¹² **INTERES SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO. SU APRECIACION.** Tesis Aislada. Varios. Segunda Sala. Clave: s.c. (SJF: 7ª época, V 47, s.f., p. 58). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/818680>> Registro 818680 (Consulta: Marzo 15, 2021).

corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su fallo. El examen de la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, revela que se puede razonablemente colegir en términos generales, que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría.”

Y que de ello la autoridad determinó que de darse la suspensión no se le privaría en ningún sentido de algún derecho a la colectividad, a su vez que de ello no se resentiría algún daño con base a ella.

Dicho esto, que por lógica de darse la suspensión en su caso ocurriría que se esté aplicando la Ley de la Industria Eléctrica previo a sus modificaciones del nueve de marzo de 2021, lo que no ocasionaría perjuicio como tal a la comunidad.

De este punto en específico, tanto la Cámara de Diputados como el Presidente de la República argumentaron que la suspensión de la reforma energética se traduce en una afectación al interés colectivo, siendo por razón de seguridad del sistema energético en México.

Esto el juzgador lo desestimo debido a que si bien en la iniciativa de la reforma a la cual se había solicitado suspensión desde un principio buscaba con todas las reformas y modificaciones con el fin de fortalecer a la empresa productiva Comisión Federal de Electricidad con fines de “beneficio del interés nacional”, lo cual el juez determinó que ningún acto, bajo la justificación de cumplir con dicho fortalecimiento, puede desconocer el contenido de la Constitución, en donde se previó un modelo orientado, entre otras cosas, a garantizar la libre concurrencia de agentes económicos en la generación y suministro de electricidad, así como transitar hacia un mayor uso de energías limpias.

A su vez el juez en la apariencia del buen derecho, determina que existe una presunción de que las normas a las cuales fueron sujetas a modificaciones en la reforma energética contravienen a lo establecido en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

Esto, a la luz de la reforma energética del 2013 que es analizada en el primer capítulo, misma que como ya se mencionó, implementó un nuevo modelo de organización para el sector eléctrico. Siendo así, los ejes que movieron a la reforma energética del 2013, la

apertura de la competencia en el sector, el principio de sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente.

Con base a estos ejes de la reforma, dicho que fueron estudiados desde el primer capítulo el juez hizo un análisis de la nueva reforma energética tanto en su contenido y en cuanto a sus efectos, que los determinó el juez de la siguiente manera:

En crítica a las reformas de los artículos 2, 4, 101 y 108 de la LIE se eliminó el principio de despacho económico, mediante el cual se obligaba a la CENACE a determinar la asignación y despacho de las centrales eléctricas con base en la eficiencia económica, lo cual el juez determinó que se modifica totalmente la dinámica de la competencia por el despacho económico y se evita que sean las plantas más eficientes las que puedan despachar primero y proveer electricidad a un menor costo, lo cual dicho supuesto incentiva al mercado a la producción de energía con base a fuentes más contaminantes, a su vez de que si no son las más eficientes determinará un mayor costo en las tarifas de los consumidores

También en los artículos antes mencionados, se obliga al CENACE a determinar la asignación y el despacho de centrales eléctricas considerando en primer término los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias.

Estas modificaciones a estos artículos en concreto, que llevo a además concluir al juez que dichas modificaciones desincentivan a los inversionistas del mercado eléctrico en participar en generadoras de energías más eficientes las cuales se traducen en menores costos. Incluyendo que, se otorgan ventajas competitivas a las empresas generadoras de energía de la Comisión Federal de Electricidad, garantizando la venta de su producción, sin que esta sea necesariamente la más económica, lo cual se puede traducir en una falta de exigencia para la CFE trabaje más eficientemente, ya que esta ya no tendrá que competir con otros generadores.

En crítica del juez a las modificaciones de los artículos 3º y 53 en el cual eliminan la obligatoriedad que tenían los suministradores de celebrar contratos exclusivamente mediante subastas, para cumplir con sus compromisos de cobertura eléctrica, y establece la posibilidad

de que estos puedan celebrar contratos con compromiso de entrega física, los cuales se caracterizan por incluir la compraventa de energía en una hora y fecha determinada.

Si bien esta modificación a estos dos artículos conllevaría a que la CFE como suministrador de servicios básicos pueda adquirir energía de centrales que ya están en operación y nuevas mediante contratos legados, y que incluso, únicamente adquiriera energía de las centrales propiedad de la Comisión Federal de Electricidad.

Esto a su vez, elimina la necesidad de realizar subastas a largo plazo que por lo tanto el juez determinó que esto elimina la competencia entre generadores por ofrecer electricidad y productos asociados al principal suministrador del país.

En cuanto a las modificaciones de los artículos 4º fracción I y artículo 26, los cuales consistieron en la restricción al acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios.

Lo que llevo a concluir al juez en cuanto a sus efectos que, la CENACE, como operador del Sistema y la Comisión Federal de Electricidad, como transportista y distribuidor único, tendrán injerencia en el otorgamiento del acceso a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, pudiendo negarlo a ciertos oferentes sin que existan criterios para demostrar que dicha negativa se sustenta en aspectos de factibilidad.

Si bien esto podría construir una barrera de entrada a nuevos competidores en el mercado de generación y comercialización de energía eléctrica, además de favorecer a la Comisión Federal de Electricidad en el sentido que a pesar de solamente ser un participante más en el mercado eléctrico mayorista, pueda favorecer la interconexión de sus propias centrales eléctricas lo que determinó el juez que resulta violatorio de los principios de competencia y los términos de separación legal que fueron previstos en la Reforma Energética de 2013.

En el estudio del juez acerca de las modificaciones en el artículo 12 de la LIE, lo cual consiste en limitar la facultad discrecional que tenía la Comisión Reguladora de Energía para otorgar permisos en materia energía eléctrica, así como para resolver sobre su modificación, revocación, cesión y terminación.

Esta modificación del artículo 12, que llevo al juez a determinar en cuanto a sus efectos que genera una incertidumbre sobre el otorgamiento de permisos, lo que puede generar una barrera de entrada al mercado a nuevos competidores, que, a su vez, conllevaría a desincentivar a nuevas inversiones en el mercado de energía eléctrica, siendo así que existe una incertidumbre de que te otorguen permiso ya sea como nuevo competidor o como competidor ya establecido.

Es por estos fundamentos en los que el juzgado segundo, especializado en materia de competencia económica decidió resolver de amparar a las empresas quejas que se presentaron a dichos diversos amparos suscitados de esta reforma, siendo así que la encontró el juez Gómez Fierro, como contraria a los principios constitucionales estipulados en la reforma energética del 2013, a su vez de los efectos tanto en los competidores, el mercado y consecuentemente en los consumidores¹³.

Ahora bien, entrando a consecuencia económicas que podrán repercutir en la entrada de la reforma en cuestión es la reducción en la cobertura de clientes en el país, en el sentido de que esta reforma agravaría el proceso para generación de energía mediante medios alternativos como la energía solar y la eólica a con la CFE, que siendo este el único SSB del país tendría que cubrir con alrededor de 44 millones de clientes¹⁴.

¹³ **Resolución Definitiva del Juicio de Amparo 121/2021.** Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Juez: Juan Pablo Gómez Fierro, Abril 29, 2021, Primer Circuito. Disponible en línea: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1302/1302000027723148027.pdf_1&sec=Luis_Hern%C3%A1ndez_Plata&svp=1 (Consulta: septiembre 15, 2021)

¹⁴ Vázquez Pérez, Joel Tonatiuh. **Iniciativa de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica: Retroceso en materia energética.** S.F. Disponible en línea: CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.) <<https://ciep.mx/iniciativa-de-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-retroceso-en-materia-energetica/>> (Consulta: Octubre 23, 2021)

Capítulo III

CONSECUENCIAS DE LA REFORMA A LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

Dentro de este apartado lo que se analizara serán un conjunto de notas y noticias que fueron surgiendo en razón de un tiempo considerable después de la reforma, en la cual se expresan en la materia acerca de los efectos que se fueron suscitando a través de dicha reforma, que si bien dichos efectos pudiesen ser de hecho o teóricos de darse el cumplimiento de dicha reforma.

Si bien lo que busco en este apartado es denotar los efectos que vemos en la reforma hoy en día y poder vincularlos con lo que se pudo analizar en el primer capítulo acerca de los objetivos principales de la reforma energética de 2013, de tal manera que podamos identificar si se están cumpliendo con dichos objetivos perseguidos en la reforma en cuestión.

A. Efectos Ambientales.

Si bien la Iniciativa Climática de México realizó un estudio en lo que se ha realizado un análisis del incremento en emisiones de contaminantes atmosféricos (azufre y partículas PM2.5) y de bióxido de carbono que ocurriría si las modificaciones a la Ley de Industria Eléctrica (LIE) propuesta por el presidente López Obrador y recientemente aprobadas por el Congreso logran sortear los múltiples amparos y denuncias de inconstitucionalidad presentados ante el Poder Judicial por empresas, grupos ambientalistas y representantes de partidos de oposición en el Senado¹⁵.

Si bien en dicha reforma las modificaciones a la Ley de Industria Eléctrica le garantizan a la Comisión Federal de Electricidad poderes discrecionales que le permitirán en lo general ordenar la participación en el mercado de las plantas eléctricas. Estas modificaciones consideran la Iniciativa Climática de México que explícitamente desplazan

¹⁵ Iniciativa Climática de México. **Consecuencias Ambientales de las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE)**. México, abril de 2021. Disponible en Línea: autor <http://www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2021/04/LIereforma_ESP.pdf> (Consulta: Septiembre 01, 2021).

la participación de las plantas de energías renovables en la matriz energética hasta después de que las plantas de CFE han sido despachadas.

Ante esto se pretenden sustituir las reglamentaciones anteriores en las cuales se estipulaba que las plantas más baratas (y limpias) fueran despachadas primero sin importar el propietario de dichas plantas. Ante estas reglas, las energías limpias como la solar, eólica serían las primeras participantes por ser las más baratas y limpias que las plantas de la CFE.

Si bien también se considera que las modificaciones a la LIE también cancelan el requisito de que la subsidiaria de CFE denominada Servicio de Suministro Básico (SSB) tenga que comprar la energía más barata que resulta de subastas inversas junto con Certificados de Energías Limpias (CEL). Las subastas fueron procesos muy exitosos durante 2016-2017 tiempo en el cual se desarrollaron muchos proyectos solares y eólicos rompiendo récords mundiales de precios bajos por kilowatt-hora (kWh) generado.

Si bien de implementarse los cambios supuestos en la reforma del ejecutivo se presentará como efecto inmediato, el uso más intensivo de plantas térmicas obsoletas pertenecientes a CFE. La mayor parte de estas plantas están alimentadas con gas natural, aunque recientemente se están alimentando también de combustóleo alto en azufre, un residual que resulta de la refinación del crudo pesado¹⁶.

Esto es contrario a prácticas y estándares internacionales y que debido a las deficiencias históricas que inclusive fueron la razón de que se dieran a cabo las reformas energéticas en el 2013, no se contará con una infraestructura suficiente para lidiar con estos problemas.

La administración de López Obrador está determinada a incrementar el volumen y diésel producido en refinerías mexicanas. Esta decisión va a causar un gran incremento en la producción de combustóleo que ya no se puede vender en mercados internacionales y que tendrá que quemarse localmente, siendo la única opción las plantas generadoras de CFE.

Las plantas duales pudieran comenzar con quemar el 15% de sus necesidades térmicas de forma inicial, incrementando su uso hasta llegar al 90% en 2024. Comparado con una línea base con los consumos actuales, se podría llegar a aprovechar hasta el 30% de la

¹⁶ Idem, Pág. 2

producción de las refinerías al término de la actual administración, equivalente a 300,000 barriles diarios.

Si bien, es claro que ante las modificaciones de la Ley de Industria Eléctrica que a propuesta del Presidente Andrés Manuel López Obrador, tienen por objetivo restituir a la CFE, empresa productiva del estado y su participación preponderante en la industria eléctrica, siendo así que esto nos llevaría al mercado de forma muy parecida a como cuando estaba previo a la reforma energética del 2013.

Si bien la administración actual ha optado por devolvernos a los tiempos en los cuales la CFE contaba con el monopolio que consistió en la emisión de acuerdos de parte de la CENACE y la SENER cuyo objetivo era darle “confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad” a la red eléctrica mediante disposiciones administrativas que trataron de que fueran aprobadas sin cumplir con los requisitos de consulta obligatorios. Estos dos acuerdos fueron cuestionados en tribunales por parte de empresas, ONG, gobiernos estatales y la Comisión de Competencia Económica (COFECE).

Si bien, el estudio de la Iniciativa Climática de México acerca de los efectos de la reforma en estudio se puede dividir en 5 puntos fundamentales que cito a continuación:

1. “Modificaciones al orden de despacho por mérito económico. Si las modificaciones propuestas por el presidente López Obrador se llevan a cabo, la incertidumbre va a impactar las inversiones en energías renovables porque estarán sujetas a un criterio diferente al desempeño de dichas plantas. Adicionalmente, los generadores más caros y contaminantes (CFE con un costo promedio entre 1,505 y hasta 2,536 pesos por megawatt-hora) serían despachados primero que los más baratos y limpios, los cuales tienen un costo de 381 pesos por megawatt-hora (MWh). Está bien documentado que las plantas térmicas de CFE son altamente contaminantes y causan daños a la salud pública.
2. Sujetar los permisos que emite la Comisión Reguladora de Energía a la planeación federal. Se propone eliminar la garantía de la libre competencia que estipula la LIE. Si se aprueban las modificaciones, los permisos que otorgue la CRE no garantizarán al solicitante la participación en el mercado

ya que dicha participación estará sujeta a la planeación federal. Se afectará la competitividad en el mercado, la competitividad de quienes quieran proveerse su propia energía y de quienes quieran comprar energía a un proveedor diferente bajo la modalidad de usuario calificado.

3. Otorgar Certificados de Energías Limpias (CELs) a plantas de energía limpia independientemente de la fecha de entrada en operación. El objetivo de los CELs (Artículo 69 de la LTE) fue promover la penetración de las energías limpias (a través de las inversiones en plantas NUEVAS limpias. Otorgar dichos certificados a plantas viejas de CFE, aunque sean limpias desalienta el cumplimiento de las metas establecidas por la LTE y no contribuye a lograr las metas del Acuerdo de París. La propuesta busca evitar que CFE SSB tenga que pagar multas por incumplimiento de sus obligaciones de adquirir CELs para demostrar sus esfuerzos de transición energética. El incremento en la oferta de CELs disminuirá su valor e impactará negativamente en los retornos de inversión de las plantas limpias nuevas que se instalen después de la reforma energética.
4. Eliminar la obligación de que CFE SSB adquiera energía mediante subastas. Las subastas son mecanismos diseñados para que los usuarios básicos, que se abastecen de CFE SSB, tengan energía barata mediante la competencia entre generadores. Al eliminar las subastas y no proponer un mecanismo alternativo, existe el riesgo de que la energía se encarezca o requiera mayores subsidios. Las subastas hicieron posible la instalación de cerca de 7,000 MW de energía mayormente limpia a precios muy competitivos y crearon empleos y economías para las empresas del sector.
5. Revocación de los Permisos de Auto-abasto. La industria mexicana de giros muy variados invirtió en capacidad de generación para autoabastecerse de energía ante sus altos precios y la falta de capital por parte de CFE. La revocación de esos permisos otorgados antes de la reforma energética incrementará los costos que serán reflejados en mayores costos de los productos de las industrias inversoras con consecuencias negativas para los

consumidores mexicanos. La revocación de esta figura desalentará a las industrias que ahora tienen este esquema quienes seguramente buscarán otras latitudes con menores costos de energía.”

Si bien no se tiene muy claro en cuanto a la reforma en cómo se llevará a cabo la operación propuesta por el presidente, en lo que solo se muestra una parte de fondo de las modificaciones, que si bien en el texto de la reforma se menciona que primero se despacharán la plantas hidroeléctricas de CFE, a continuación, el resto de las tecnologías propiedad de CFE incluyendo nuclear, térmicas, geotérmicas, turbo gas, ciclos combinados contratados por CFE; y al último las energías renovables y los ciclos combinados privados. En ninguna parte se detalla algún esquema del orden específico que serán despachadas.

A su vez se considera que podrían existir escenarios diferentes para el caso en que efectivamente se lleve a cabo la reforma expuesta y aprobada por el Congreso. En lo que primeramente se toma a consideración que en los últimos años se ha visto en la producción y uso del combustóleo lo cual se ha visto atribuible a una gran variedad de factores que entre ellos son:

- 1) exceso de producción de dicho combustible por la política de refinar localmente las gasolinas que requiere el país,
- 2) la intención de desplazar a la generación por privados que se concentra mayormente en energías renovables para regresarle a CFE su carácter monopolista,
- 3) la pérdida del mercado de combustóleo para barcos por las nuevas normas internacionales,
- 4) y las pérdidas ocasionadas por otros factores tales como los salarios de trabajadores adscritos a plantas obsoletas virtualmente paradas.

Todas las razones anteriores que, si bien convergen en la búsqueda de la autosuficiencia del país en productos refinados del petróleo que lleva al incremento en el uso de combustóleo en la generación eléctrica, y en la recuperación del monopolio vertical de la electricidad por parte de CFE.

Si bien a manera de conclusión la Iniciativa Climática de México tu una serie de conclusiones en lo cual la primera versa que, en el mejor de los caso, el crecimiento de las energías renovables quedaría paralizado, ya que si bien en la reforma puesta por el ejecutivo se dejan a las energías renovables en último lugar de preferencia para el abastecimiento de energía eléctrica, siendo esto a mi consideración contrario a lo visto en el capítulo primero, en lo que si bien esto contraviene en su totalidad a lo que se buscó corregir en el 2013, dando un enorme paso atrás en nuestro esquema de mercado de energía eléctrica.

En un escenario de creciente empleo de combustóleo y sin orden por mérito económico en el despacho, el crecimiento de la demanda sería satisfecho por las plantas térmicas. La falta de oportunidad para nuevas renovables cancelaría el despliegue de inversiones en este sector.

A su vez esto marcaría notablemente como el establecimiento de incentivos y proyectos en apoyo a energías renovables como letra muerta, en el sentido de que este esquema estructural del mercado de energía eléctrica demuestra en su totalidad lo contrario al respeto y protección del medio ambiente, a su vez de que demuestra como alejarnos a una transición del uso de energías renovables en México.

El país estaría sujeto a las consecuencias que la comunidad internacional decida con respecto a los países incumplidos, especialmente en temas de comercio mundial, mecanismos financieros, inversiones por empresas con compromisos climáticos, y otros aspectos relevantes de la relación internacional.

Se podría considerar a su vez, que en el peor de los casos el exceso de producción de combustóleo erosionaría la capacidad existente de energías renovables lo que agravaría las consecuencias anteriores, alejándonos aun más de un proceso con base a incentivos para la protección del medio ambiente.

Esta situación provocaría numerosos e intensos reclamos en tribunales nacionales e internacionales que afectarían grandemente las finanzas del país y su prestigio internacional. Algunas estimaciones mencionan reclamos por más de 100 mil millones de dólares.

Dentro de otros efectos adversos que se podrían presentar sería n que las comunidades vecinas de centros d producción de combustóleo se verían afectadas gravemente en sus índices de mortalidad y morbilidad, esto, debido a la alta contaminación de dióxido de azufre

misma que surge de centrales de producción de combustóleo. Las actividades agrícolas y los ecosistemas también sufrirían en su productividad y conservación como consecuencia de la lluvia ácida y otros fenómenos.

Y como una de las conclusiones de Iniciativa Climática de México se podrá mostrar un notable cambio y alta de precios en la energía eléctrica para todos los consumidores de acuerdo con la grave ausencia de las energías renovables en el mercado. Cosa que como lo vimos en el capítulo primero, se puede tornar como un efecto grave, ya que deja en desventaja en cuanto a costos administrativos para actividades industriales, comerciales y de servicios del país cosa que se verá gravemente afectada en la economía del país.

Si bien, esta alta de precios se verá debido a que las plantas térmicas que queman combustóleo son altamente ineficientes y caras, aunque este combustible se subsidie artificialmente. El Estado Mexicano asumiría los costos crecientes en detrimento de otras inversiones vitales para el país. Aunque estos incrementos se ocultaran, sus efectos serían igualmente dañinos para la sociedad

Capítulo IV

NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL. PRINCIPALES ASPECTOS QUE LA CONFORMAN

El pasado 30 de septiembre de 2021 el presidente Andrés Manuel López Obrador presento una iniciativa de reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución la cual, si bien, no tiene relación directa con la reforma a la LIE presentada en marzo del mismo año, sin embargo, esta nueva iniciativa de reforma recae con gran peso en el Sistema Eléctrico Mexicano y sus Instituciones como tal.

Es por esta importancia, por la cual en este capítulo se presenta un análisis en amplio aspecto de los puntos fundamentales que constituyen esta reforma, a su vez de críticas a la misma en cuanto a sus efectos.

A. Resumen y Crítica a la Reforma.

La nueva reforma constitucional tiene a su paso los precedentes ya mencionados en este trabajo, lo que incluye la reforma a la LIE publicada en marzo de 2021 la cual afectaba directamente a los participantes e inversionistas privados del sector eléctrico, la cual bien se sabe que se impugno centenar de veces, lo que la llevo desde su suspensión hasta su invalidación al considerarse inconstitucional de acuerdo a la reforma energética del 2013.

Esta reforma parte de las bases en su exposición de motivos en cuanto a que la reforma del 2013 ha provocado a lo largo de los años, en un debilitamiento en el Sistema Eléctrico Nacional y el desmantelamiento de la industria eléctrica, en la cual, si bien en dicha reforma se dio entrada al mercado al sector privado, en esta reforma constitucional se ha considerado como un sistema viciado y llenos de intereses¹⁷.

La reforma, primeramente, ofrece un cambio radical en la política de propiedad de las Empresas Productivas del Estado, siendo así que quiere cambiar la naturaleza de la CFE

¹⁷ JDSupra. **Iniciativa de Reforma Constitucional para el Sector Energético**. México, Oct. 5 de 2021. Disponible en Línea: autor <<https://www.jdsupra.com/legalnews/iniciativa-de-reforma-constitucional-9814944/>> (Consulta: Octubre 23, 2021).

otorgándole una gran cantidad de poderes e influencia en el Sistema Eléctrico Nacional al denominarlo como Organismo del Estado, aunque así con apariencia de Órgano Constitucionalmente Autónomo, puesto que si bien, mediante la reforma se le otorgaría autonomía constitucional a la CFE, sin embargo, no se le denomina como tal. A su vez de que mediante esta reforma se le plantea otorgar un estatus legal superior al de las Secretarías de Estado.

Esto en lo que México Evalúa determinaría como una regresión en el régimen del Estado a uno más centralizado y con menor transparencia y una nula rendición de cuentas, lo cual considera que repercutiría duramente en la competitividad del país, las finanzas públicas, los derechos adquiridos y el bienestar de la población¹⁸.

Si bien, la misma institución México Evalúa, identifica 16 puntos relevantes en el estudio de esta reforma, siendo los siguientes:

- “1. Un estatus legal para la CFE superior al de las secretarías de Estado, que dibujaría un nuevo esquema de gobernabilidad en el sector público.*
- 2. La desaparición de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).*
- 3. Una CFE autorregulada, sin contrapesos y sin mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.*
- 4. Un limbo jurídico, político y regulatorio para Pemex, al no proveer más información sobre el diseño de su estructura y mandato.*
- 5. Aumentos sustanciales en el costo de la electricidad que, junto con la promesa del presidente López Obrador sobre no aumentar las tarifas domésticas de bajo consumo, derivarían en un alza en el monto de recursos que el gobierno destina a subsidios eléctricos, que ya suma en promedio 74.4 mmdp.*
- 6. Un freno a la innovación en el sector por rigidez financiera de la CFE, dada la magnitud de sus pasivos, que al primer semestre del 2021 sumaban 1.6 billones de pesos.*
- 7. Pérdida de competitividad del país y del bienestar de la población reflejados en incremento de precios con su respectivo impacto en los precios generales de la economía. Por ejemplo, un aumento promedio del 30% en las tarifas eléctricas implicaría un aumento promedio del 20.4% en los precios de insumos intermedios de la industria.*
- 8. Mayor dificultad para atraer inversiones por falta de condiciones para proveer a la industria de suficiente energía limpia que les permita disminuir sus propias huellas de carbono, según la normatividad internacional.*
- 9. Dificultad para ampliar inversiones en el campo de las fuentes de energía renovable.*
- 10. Afectaciones ambientales y complicaciones diplomáticas para el país, a causa de la imposibilidad de alcanzar los porcentajes comprometidos a nivel internacional para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero.*
- 11. Incertidumbre jurídica para el sector privado en la venta de energía a la CFE, dada la ambigüedad en el mecanismo para el despacho eléctrico y por el régimen de excepción al*

¹⁸ México Evalúa. **La Reforma Energética, y el cambio en la política de propiedad estatal de CFE y Pemex que conlleva, causaría graves daños: México Evalúa.** México, Oct. 7 de 2021. Disponible en Línea: autor <<https://www.mexicoevalua.org/la-reforma-energetica-y-el-cambio-en-la-politica-de-propiedad-estatal-de-cfe-y-pemex-que-conlleva-causaria-graves-danos-mexico-evalua/>> (Consulta: Octubre 23, 2021).

artículo 134 constitucional, el cual dicta en condiciones normales que las licitaciones son el mecanismo prioritario para las compras públicas.

12. Esquemas arbitrarios para la toma de decisiones de la CFE, que podrían promover nuevos y mayores patrones de corrupción.

13. Quiebra de empresas proveedoras de la CFE, que podrían configurar los requisitos para calificar como expropiaciones indirectas en los términos del T-MEC y otros tratados internacionales.

14. Arbitrajes internacionales y litigios para reclamar indemnizaciones que podrían sumar alrededor de 1 billón de pesos.

15. Litigios por cancelación de contratos y permisos vigentes con la CFE.

16. Afectaciones a los planes de negocio en el subsector de generación distribuida (paneles solares) ya que, bajo la figura de “área estratégica”, podría adueñarse del derecho exclusivo de uso del sol y del viento, recursos que son bienes públicos bajo el marco legal vigente.”

Asimismo, la misma Coparmex se dirigió en cuanto la misma reforma, rechazándola lisa y llanamente, la cual afirmó como tóxica para las familias mexicanas. Entre los aspectos que tomó en cuenta la Coparmex para declararla como tal, primero se tornó en cuanto a la incógnita de la supuesta promesa de distribución de precios al consumidor de energía eléctrica, lo cual por datos de la misma CRE de septiembre de 2021 se puede identificar que la energía generada por la misma CFE es 4.9 veces más cara que la que produce el sector privado (\$1,852 pesos por megawatt hora -MWh- contra 377 pesos por MWh)¹⁹.

La participación del sector privado en el mercado es, a su vez, un elemento muy importante en términos de competitividad y la producción de energía mediante medios más eficiente, lo cual se traduciría en un menor precio como he mencionado anteriormente. Si bien, es importante mencionar y de igual manera menciona la Coparmex que desde el año 2019, en promedio, las empresas de generación privada redujeron el costo unitario de producción en un 19.6%, en específico las plantas de energía eólica y solar, siendo las principales en este avance a pesar de que estas tecnologías forman parte solamente el 0.2% de la producción total de la CFE.

Si bien con base a esta reforma, el sector eléctrico, lo cual incluye, generación, transmisión, transformación, distribución y suministro de energía eléctrica se verá ahora como área estratégica reservada exclusivamente en el Estado, lo cual conlleva según la reforma que la propia CFE generará el 54% de la energía, mientras que el sector privado generará el 46% restante.

¹⁹ COPARMEX. **Reforma Eléctrica, una Reforma Tóxica para las Familias**. México, Oct. 11 de 2021. Disponible en Línea: autor <<https://coparmex.org.mx/reforma-electrica-una-reforma-toxica-para-las-familias/>> (Consulta: Octubre 23, 2021).

Es sector público de abastecimiento de energía sería prestado exclusivamente por la CFE. Lo cual si bien, esta iniciativa propone directamente un monopolio estatal en el sector eléctrico, siendo este que actuaría como Organismo del Estado y autonomía constitucional²⁰.

Se plantea a su vez el eliminar los certificados de energías limpias, y una serie de regulaciones importantes y de gran relevancia en los transitorios de la reforma, entre ellos que a la entrada en vigor de la reforma se establece que tanto los permisos vigentes para la generación de energía como los contratos de compraventa de energía con el sector privado serían cancelados, lo cual a diferencia de anteriores reformas en la misma materia, esta es la primera en establecer tal cosa en sus transitorios.

Si bien esto provocaría una gran incertidumbre e inseguridad jurídica, primeramente, en cuanto a la denominación de la CFE como Organismo del Estado teniendo autonomía constitucional sin ser Organismo Constitucionalmente Autónomo, también en cuanto a la veracidad de abastecimiento que supuestamente cubrirá la CFE, siendo una gran cantidad el 54% de la generación de energía, ignorando el hecho de si este es el competidor más eficiente para ello.

A su vez la cancelación de permisos y contratos ya vigentes formaría gravemente como inseguridad en cuanto a la integridad de los derechos tanto de los competidores como del consumidor, estableciendo un régimen parecido a previo la reforma energética del 2013.

Por lo que esta nueva reforma perjudicaría a tres sectores en específico, empezando por la competitividad en el sector eléctrico al desincentivar a inversionistas en la sección privada y provocando un deterioro en la industria, luego se podría ver un daño en el incumplimiento con los compromisos ambientales, empezando con que la mayor cantidad de energía producida por la CFE proviene de combustibles fósiles, y finalmente un daño en finanzas públicas en torno a costos por indemnizaciones.

Dichos que son determinados debido a cláusulas de protección a inversionistas de distintos países con los que celebró México con montos que ascienden a 8,969 Millones de dólares; costos por operación en cuanto a aumentos de producción en la CFE para la cobertura del 54% de la demanda en el país con montos aproximados en 15,877 Millones de pesos;

²⁰ Idem.

inversión pública en cuanto a que se eliminarían los incentivos para la Inversión Extranjera Directa en el país, lo cual la CIEP muestra cifras de que la Inversión Extranjera Directa disminuyó un 74% en el 2019 y a la fecha sigue disminuyendo, ampliando el espectro de los gastos públicos para la cobertura de la producción de energía sin dicha inversión; y otros costos de deuda pública²¹.

Lo cual nos lleva a concluir la densidad de los gastos que nos podría ocasionar la entrada a esta nueva administración del Sistema Eléctrico Nacional, lleno de gastos públicos y un retroceso en el avance a la fecha en nuestras políticas ambientales.

²¹ Vázquez Pérez, Joel Tonatiuh; García Gómez, Adrián y Carlos Vázquez Vidal. **Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Eléctrica: Potenciales consecuencias en las finanzas públicas**. México, s.f. Disponible en línea: CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.) (Consulta: Nov. 17, 2021)

CONCLUSIÓN

Si bien, conforme al análisis de este trabajo, se pudo identificar primeramente los principios constitucionales instituidos desde la reforma energética del año 2013, siendo estos los principios que forman las bases del sistema regulatorio del mercado eléctrico en México.

Y que con base a estos principios se puede identificar la orientación regulatoria del mercado eléctrico mexicano con base a un sistema de competencia que busque la eficiencia de los consumidores, en apoyo a la capacidad previa para la producción de energía y la entrada de los particulares al mercado como soporte en el dicho, a su vez de la apertura y promoción de energías renovables eficientes con base en la búsqueda de un medio ambiente sano en México.

Y es así que con base a opiniones de varias instituciones y que por medio de interpretaciones de juzgados se llega a la conclusión de los efectos de la reforma energética en cuestión. Es así, que tanto la COFECE, como autoridad en materia de competencia económica y la Iniciativa Climática de México expusieron opiniones, mismas que mencioné por las cuales si bien las modificaciones a la LIE se traducen en un daño al mercado eléctrico y al bienestar del consumidor.

Dichos daños que si bien serían provocados de darse en la entrada de la reforma debido a que la misma esta sujeta a buscar un soporte directo a la CFE, suprimiéndose el principio del despacho económico otorgando preferencia para asignación y despacho de centrales eléctricas, en vez de buscar el otorgamiento a los competidores más eficientes, dicho que no apoyaría a los proveedores de energía con los mejores costos para el consumidor incrementando las tarifas de la luz, sino que también desincentiva al uso de energías menos contaminantes.

Y que consecuentemente al imponer estas barreras de entradas a nuevos competidores que buscarían ser eficientes en el mercado e inclusive el acceso a insumos por parte de competidores que inclusive manejarían energías menos contaminantes e incluso más eficientes, se traduce como tal en daños al medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

A DOCTRINA.

Vázquez Pérez, Joel Tonatiuh; García Gómez, Adrián y Carlos Vázquez Vidal. **Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Eléctrica: Potenciales consecuencias en las finanzas públicas.** México, s.f. Disponible en línea: CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.) <<https://ciep.mx/iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-electrica-potenciales-consecuencias-en-las-finanzas-publicas/>> (Consulta: Nov. 17, 2021)

Comisión Reguladora de Energía. **Preguntas frecuentes sobre la nueva regulación en temas eléctricos.** México, s.f. Disponible en Línea: autor <<https://www.cre.gob.mx/documento/faq-regulacion-electricos.pdf>> (Consulta: Marzo 23, 2021).

Comisión Federal de Competencia Económica. **COFECE interpone controversia constitucional contra la emisión de la Política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional.** México, 22 de junio de 2020. Disponible en Línea: autor <<https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-la-emision-de-la-politica-de-confiabilidad-seguridad-continuidad-y-calidad-en-el-sistema-electrico-nacional/>> (Consulta: Marzo 23, 2021).

Comisión Federal de Competencia Económica. **Recomienda la COFECE al Congreso de la Unión no aprobar la Iniciativa de reforma a Ley de la Industria Eléctrica.** México, 15 de febrero de 2021. Disponible en Línea: autor <<https://www.cofece.mx/recomienda-la-cofece-al-congreso-de-la-union-no-aprobar-la-iniciativa-de-reforma-a-ley-de-la-industria-electrica/>> (Consulta: Marzo 23, 2021).

COPARMEX. **Reforma Eléctrica, una Reforma Tóxica para las Familias.** México, Oct. 11 de 2021. Disponible en Línea: autor <<https://coparmex.org.mx/reforma-electrica-una-reforma-toxica-para-las-familias/>> (Consulta: Octubre 23, 2021).

Iniciativa Climática de México. **Consecuencias Ambientales de las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE).** México, abril de 2021. Disponible en Línea: autor <http://www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2021/04/LIEreforma_ESP.pdf> (Consulta: Septiembre 01, 2021).

JDSupra. **Iniciativa de Reforma Constitucional para el Sector Energético.** México, Oct. 5 de 2021. Disponible en Línea: autor <<https://www.jdsupra.com/legalnews/iniciativa-de-reforma-constitucional-9814944/>> (Consulta: Octubre 23, 2021).

México Evalúa. **La Reforma Energética, y el cambio en la política de propiedad estatal de CFE y Pemex que conlleva, causaría graves daños: México Evalúa.** México, Oct. 7 de

2021. Disponible en Línea: autor <<https://www.mexicoevalua.org/la-reforma-energetica-y-el-cambio-en-la-politica-de-propiedad-estatal-de-cfe-y-pemex-que-conlleva-causaria-graves-danos-mexico-evalua/>> (Consulta: Octubre 23, 2021).

Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio. **Estado de derecho y transición jurídica**. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. Disponible en Línea: Biblioteca Jurídica Virtual UNAM <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>> (Consulta: Marzo 23, 2021).

Secretaría de Gobierno. **Reforma Energética**. México, s.f. Disponible en línea: autor <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf> (Consulta: Septiembre 01, 2021).

Vázquez Pérez, Joel Tonatiuh. **Iniciativa de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica: Retroceso en materia energética**. S.F. Disponible en línea: CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.) <<https://ciep.mx/iniciativa-de-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-retroceso-en-materia-energetica/>> (Consulta: Octubre 23, 2021)

B. LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (D.O. Feb. 5, 1917/Feb. 19, 2021).

LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA. (D.O. Ago. 11, 2014/Marzo 09, 2021).

Iniciativa de Proyecto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Industria Eléctrica, para trámite preferente. Cámara de Diputados. Disponible en Línea: Secretaría de Gobernación <http://archivos.diputados.gob.mx/portaHCD/archivo/INICIATIVA_PREFERENTE_01FEB21.pdf> (Consulta: Marzo 23, 2021).

C. JURISPRUDENCIA.

Exposición de Motivos. Reforma Constitucional publicada el 20 de diciembre de 2013. SCJN. Disponible en línea: <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqridFL1F2gCfxEErj8+nyFSA6ivd52blu4SvjCPcT8WP/3A==>>> (Consulta: 10 de abril de 2021)

Resolución Definitiva Controversia Constitucional 89/2020. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Ministra Presidenta: Yasmín Esquivel Mossa, Feb. 03, 2021, Voto

Particular de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634197&fecha=01/11/2021> (Consulta: Noviembre 15, 2021)

Resolución Definitiva Incidente de Suspensión 121/2021. Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Juez: Juan Pablo Gómez Fierro, Abril 29, 2021, Primer Circuito. Disponible en línea: <<file:///C:/Users/emili/OneDrive/Documentos/FLDM%20Semestre%208/Tesis%20I/Tesis/Fuentes%205%20de%20sept%202021/SUSPENSI%C3%93N%20DEFINITIVA%20vs.%20LIE.PDF>> (Consulta: Mayo 15, 2021)

Resolución Definitiva del Juicio de Amparo 121/2021. Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, Juez: Juan Pablo Gómez Fierro, Abril 29, 2021, Primer Circuito. Disponible en línea: <http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1302/1302000027723148027.pdf_1&sec=Luis_Hern%C3%A1ndez_Plata&svp=1> (Consulta: septiembre 15, 2021)

INTERES SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO. SU APRECIACION. Tesis Aislada. Varios. Segunda Sala. Clave: s.c. (*SJF: 7ª época*, V 47, s.f., p. 58). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/818680>> Registro 818680 (Consulta: Marzo 15, 2021).

SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA. Tesis Aislada. Amparo en Revisión. Segunda Sala. Clave: 2a. LXXXIV/2018 (10a.) (*SJF: 10ª época*, T I, Sept. 2018, p. 1217). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017955>> Registro 2017955 (Consulta: Marzo 15, 2021).

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA. Tesis Aislada. Recurso de revisión en incidente de suspensión. Segunda Sala. Clave: 2a. XXIII/2016 (10a.) (10a.) (*SJF: 10ª época*, T II, Mayo 2016, p. 1376). Disponible en línea: SCJN <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011614>> Registro 2011614 (Consulta: Marzo 14, 2021).

Incidente de suspensión 118/2021. Juez de Distrito, Poder Judicial de la Federación. Ciudad de México, Marzo 10 de 2021.