

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL

Fernando Manuel CASTRO FIGUEROA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Planteamiento*. III. *Análisis de la fundamentación de la política Sener*. IV. *Análisis Jurídico de la Motivación*. V. *Puntos centrales sobre el impacto de la Política Sener*. VI. *Consideraciones finales*. VII. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es uno de los productos de una línea de investigación amplia en materia de derechos humanos, la cual se realiza en el Programa de Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el que participa el autor sobre la progresividad del catálogo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en tiempos de crisis. El objetivo de este estudio es analizar el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional del Centro Nacional de Control de Energía, publicado por la Secretaría de Energía (Sener) en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Nación (DOF)* del 15 de mayo de 2020, en la Ciudad de México; e identificar si el mismo es congruente con el texto constitucional y con los diferentes acuerdos, pactos, protocolos y tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en virtud de la convencionalidad.

* Catedrático de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California (Mexicali, México). Estudiante del Programa de Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Coordinador general de Academias del Colegio de Abogados de Mexicali, A.C.

En esta forma, el presente trabajo ofrece al lector una reflexión ordenada sobre la trascendencia del referido acuerdo en relación con el derecho humano a un medio ambiente sano consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diferentes compromisos internacionales adoptados por México en las administraciones previas.

El presente capítulo que integra esta obra pretende aportar argumentos y orientaciones para el respeto, cumplimiento y progresividad del derecho humano a un medio ambiente adecuado en tiempos de la emergencia sanitaria por el COVID-19, en aras de proteger a las personas en el límite de su dignidad como seres humanos.

II. PLANTEAMIENTO

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar progresivamente la satisfacción de los derechos humanos consagrados tanto en el texto constitucional como en los acuerdos, pactos, protocolos y tratados internacionales; por su parte, las personas tienen la facultad de exigir su cumplimiento en todo momento en el que los mismos se vean vulnerados por un acto de autoridad. Los derechos humanos se constituyen en piezas jurídicas clave para avanzar en el combate contra los riesgos de salud, la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, que se manifiestan a través de la pobreza, la marginación, la desigualdad, entre otros males de la humanidad.

En materia de desarrollo sustentable, las energías renovables representaron el 17.5 % del consumo total de energía a nivel mundial en 2016, en comparación con el 16.6 % en 2010.¹ La utilización de energía de fuentes renovables ha aumentado rápidamente en la generación de electricidad, pero su consumo ha sido menor en el caso de la calefacción y el transporte. El uso de energías renovables debe aumentar considerablemente para que los sistemas energéticos sean asequibles, seguros y sostenibles, teniendo en cuenta los usos modernos.

Lamentablemente, de acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, alrededor de 3000 millones de personas carecen de acceso a soluciones no contaminantes para cocinar y los avances son demasiado lentos

¹ Organización Mundial de la Salud. Como nunca antes, más personas tienen acceso a la electricidad, pero los avances no son suficientes para alcanzar los objetivos en materia de energía sostenible. Disponible en: <https://www.who.int/airpollution/news/Tracking-SDG7-Report-2019-PRESS-RELEASE-SPANISH.pdf?ua=1> (fecha de consulta: julio de 2019).

para lograr la meta del acceso universal para 2030.² Esta situación constituye una gran amenaza para la salud y agrava la situación de desigualdad, especialmente hacia las mujeres y los niños. En la medida en que se generalice la utilización de estas energías denominadas limpias, las políticas públicas deben incluir su integración en el sistema energético general y tener en cuenta los impactos socioeconómicos que afectan la sostenibilidad y el ritmo de la transición.

El Sistema Eléctrico Nacional (SEN) es uno de los mayores y más complejos del mundo. Es un sistema integrado que da servicio a 128 millones de mexicanos, que habitan en dos millones de kilómetros cuadrados, y que ha alcanzado el 98.7% de cobertura del servicio. Actualmente, la capacidad instalada de generación de 80,000 MW supera en 30,000 MW a la demanda máxima instantánea del Sistema Eléctrico Nacional, que en la semana 26 de 2019 alcanzó un total de 50,000 MW.³

El 15 de mayo de 2020, la Sener publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional.

En esencia los objetivos que persigue esta política son establecer los lineamientos generales que permitan a las autoridades garantizar el suministro eléctrico, bajo el principio de confiabilidad, el cual hace referencia a la habilidad del SEN para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios, a fin de operar, regular y supervisar el funcionamiento eficiente del mismo, y la incorporación ordenada de las energías limpias.

Cabe señalar que el principio rector de esta política es garantizar, tal y como su nombre lo dice, la confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad del suministro eléctrico y considera que las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas, al ser de generación intermitente, afectan dicha garantía.

En virtud de lo anterior, la autoridad ha generado una serie de requisitos, políticas, criterios y normas que entre otras cosas buscan reconocer a favor de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la facultad de proponer a la Sener proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promover el servicio público y universal del suministro eléctrico. Reconocer a favor de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) la facultad de actualizar, expedir y aplicar regulación; otorgar los permisos previstos por la Ley de

² Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*

³ Secretaría de Energía, “El gobierno de México fortalece el sistema eléctrico nacional”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/articulos/el-gobierno-de-mexico-fortalece-el-sistema-electrico-nacional> (fecha de consulta: 20 de junio de 2020).

la Industria Eléctrica con el fin de mantener el balance adecuado del suministro eléctrico, y el control operativo del SEN.

Esta política reconoce a favor del Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) la facultad de realizar estudios de interconexión de centrales eléctricas y conexión de centros de carga e instruir la suscripción de contratos de interconexión y conexión; elaborar la propuesta de la Red Nacional de Transmisión (RNT) y las Redes Generales de Distribución (RGD) del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), y rechazar, con base en criterios de suficiencia, seguridad de despacho y eficiencia económica, solicitudes de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, en puntos de interconexión, zona, región o sistema en los cuales ya se tengan elementos de transmisión y transformación congestionados, con el fin de compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones.

Asimismo, se propone evitar el aumento de capacidad instalada respecto de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente que tengan celebrado contrato de interconexión al momento de la publicación de la política. Y a su vez, suspender el trámite de las solicitudes de contrato de interconexión que estaban pendientes, hasta en tanto alguna central eléctrica con energía limpia intermitente, ya sea eólica o fotovoltaica, sufriera la cancelación de su contrato de interconexión o permiso de generación, supuesto en el cual el Cenace evaluará las solicitudes para que, en función de la posición de ingreso y avance en su plataforma denominada “SIASIC”,⁴ del punto de interconexión de la solicitud y de la capacidad de alojamiento regional de generación limpia intermitente, se determine la viabilidad de aceptar la solicitud del estudio y continuar con su proceso.

Por otra parte, cabe hacer mención que el 29 de abril de 2020, el Cenace publicó el “Acuerdo para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del SEN, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, el cual es sustancialmente similar a la política Sener y respecto del cual el pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) del 6 de mayo de 2020, interpretó que va en contra de los principios de libre competencia y competencia

El presente análisis jurídico busca reflexionar sobre los vicios de forma y de fondo que puede implicar una posible regresión en materia de generación de electricidad, privilegiando el uso del carbón y petróleo por enci-

⁴ Sistema de Atención a Solicitudes de Interconexión y Conexión.

ma de las industrias extranjeras que invirtieron su capital en la generación de energías limpias como lo son la eólica y la solar, situación que puede afectar directamente el derecho humano a un medio ambiente adecuado, los principios de libre concurrencia y competencia económica, a luz del texto constitucional y los diferentes acuerdos internacionales.

III. ANÁLISIS DE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SENER

Para dar inicio al análisis jurídico de la fundamentación de la política Sener, es importante partir de los fundamentos vertidos por la misma autoridad que emitió el acuerdo en comento en su exposición de motivos:

El artículo 25 de la ley fundamental, el cual establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos por la propia ley fundamental.

Asimismo, dicho artículo en su párrafo quinto establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.

El artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que, corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, funciones que de conformidad con el artículo 28, párrafo cuarto del mismo instrumento, son consideradas entre otras, como áreas estratégicas del Estado mexicano.

Por lo que respecta a la Ley de la Industria Eléctrica su numeral segundo dispone que la industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Asimismo, el artículo 7o. del mismo ordenamiento señala que las actividades de la industria eléctrica son de jurisdicción federal y que las autoridades administrativas y jurisdiccionales proveerán lo necesario para que no se interrumpan dichas actividades.

El artículo 90 de la referida ley fundamental, establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. En concordancia con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, otorgando a la Secretaría de Energía en su artículo 33, fracciones I y V, la facultad para establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente. Para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables: coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia y llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables. Por su parte, el artículo 11, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica también faculta a la Secretaría de Energía para establecer, conducir y coordinar la política energética del país en materia de energía eléctrica y en su fracción XLIII para interpretar para efectos administrativos a la referida Ley, en el ámbito de sus facultades. Además, la Ley de Transición Energética, en su artículo 14, fracción XII, la faculta para suscribir convenios y acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y, en el caso de los municipios, establecer bases de participación para instrumentar las disposiciones que emita el Ejecutivo Federal en los temas federales competencia de la Secretaría. De conformidad con el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo contará con el órgano regulador coordinado en materia energética denominado Comisión Reguladora de Energía. El segundo párrafo del artículo 3 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que, en el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, conforme los mecanismos que establece la propia Ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, como resultado del análisis de la fundamentación jurídica es posible encontrar que la política en comento presenta serios problemas

de constitucionalidad en cuanto al contexto de su aplicación, específicamente en relación con los siguientes artículos de nuestra carta magna:

Como punto de partida, el párrafo IV del artículo 4º constitucional, señala que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. El abandonar la inversión en energías limpias y apostar el capital en energías sucias, es decir, contaminantes como lo son los combustóleos, directamente implica una evidente contradicción con lo establecido con el presente texto constitucional, e incluso claramente se contrapone con el principio de progresividad de los derechos humanos contemplado en el párrafo III del artículo 1o. constitucional, por tratarse de una situación de regresividad en cuanto a este derecho humano a un medio ambiente sano.

Por otra parte, el artículo 25 constitucional establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

En virtud de lo anterior, existe también una evidente incongruencia con el presente numeral constitucional, a razón de que con esta política, el Estado no sólo no respeta ni fomenta la libre competitividad al prácticamente retornar al monopolio a favor de la producción con combustibles fósiles, principalmente combustóleo y carbón, de la CFE. También ignora totalmente los criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad por el cual debe “apoyar e impulsar a las empresas del sector social y privado de la economía” cuidando “el medio ambiente”, ya que esta política

trata de priorizar el uso de los combustibles más contaminantes, prohibidos ya en gran parte del mundo.

El retorno a la inversión a los combustibles contaminantes saldrá, además, bastante caro a los usuarios y contribuyentes. Si bien las energías limpias fueron subsidiadas durante mucho tiempo, hoy son más baratas que las derivadas de los fósiles.

En otro orden de ideas, en relación con el rompimiento de los compromisos internacionales y el respeto a los tratados, protocolo, convenios y acuerdos celebrados por el Estado mexicano, es necesario mencionar la contradicción con lo establecido en el artículo 1o. constitucional, que en su texto establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

A su vez, existe una clara contradicción con el artículo 133 de la misma ley fundamental, que en su texto eleva a rango constitucional los diferentes acuerdos, convenios, pactos, protocolos y tratados celebrados por el presidente de la República con aprobación del Senado, y obliga a su vez a los jueces de cada entidad federativa a respetar el principio de supremacía constitucional frente a todo acto de autoridad que contraponga lo dispuesto por estos ordenamientos internacionales.

Las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México. Por citar algunos de ellos, se enlistan los siguientes tratados internacionales:

- El Convenio para la Protección de la Capa de Ozono así como la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, ambos de 1985, por el cual el Estado Mexicano se obliga a tomar las medidas apropiadas para proteger la salud y el medio ambiente contra efectos que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono, tales como investigaciones, medidas legislativas o administrativas, y cooperación con los organismos internacionales.

- El Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono de 1987, por el que el Estado mexicano se obliga a establecer un sistema internacional de monitoreo de sustancias nocivas para la capa de ozono, consistente en acciones a cargo de los Estados. Se establecen disposiciones sobre medidas de control; cálculo de los niveles de control; situación de los países en desarrollo; evaluación y examen de las medidas de control; presentación de datos e incumplimiento.
- El Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, de 1969, por el que se enmienda en su totalidad el convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos.
- El Acuerdo sobre el Proyecto “Mejoramiento de la Calidad del Aire en la Ciudad de México” de 1997, en el que México y Alemania colaborarán en el desarrollo de estrategias y programas destinados a reducir la contaminación atmosférica de la Ciudad de México.
- El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1997, en el cual se precisan las acciones, políticas y medidas a cargo de las partes para aplicar la Convención, incluso la reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990, en un periodo comprendido entre los años 2008 y 2012. Se agregan los Anexos A con listado de gases de efecto invernadero y B, con porcentajes respecto del compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones.
- El Acuerdo sobre el Proyecto de Protección del Medio Ambiente y la Competitividad Industrial de 1998 y 1999, respectivamente, por los cuales México y Alemania fomentarán el proyecto para contribuir a la reducción del deterioro del medio ambiente nocivo para la salud y al fomento de los ingresos y el empleo en la pequeña y mediana industria.
- El Acuerdo de París es un acuerdo dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del Calentamiento Global, su aplicabilidad sería para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto. El acuerdo fue negociado durante la XXI Con-

ferencia sobre Cambio Climático (COP 21) por los 195 países miembros, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y abierto para firma el 22 de abril de 2016 para celebrar el Día de la Tierra.

Además de las emisiones de gas de efecto invernadero, los países que ratifican el acuerdo se propondrán:

- Contrarrestar el calentamiento global antes de 2020 al seguir las recomendaciones del Panel Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los 2°C, cifra considerada como límite máximo por la ciencia si se quiere evitar efectos catastróficos sobre los ecosistemas y las sociedades, tratando de que ese aumento de temperatura sea únicamente de 1.5°C.
- Ofrecer certeza sobre el financiamiento del clima, por lo que habrá suficientes recursos para la transición a una economía de cero emisiones de carbono, así como a reducir/compensar los impactos ya inevitables del cambio climático.
- Acordar nuevos compromisos de acción sobre energías renovables, abandono de los combustibles fósiles y conservación de los bosques.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA MOTIVACIÓN

Parece ser que el presente acuerdo tiene por finalidad el reimponer el monopolio de la CFE sin importar lo establecido en el texto constitucional, los tratados internacionales mencionados con antelación, las inversiones previamente realizadas o el daño al ambiente. La Cenace usó con anterioridad la pandemia de COVID-19 como excusa para frenar la interconexión a la red de nuevos proveedores de energías limpias.

La nueva “política de confiabilidad” de la Sener, que abroga la que se aprobó apenas en 2017, ya ni siquiera recurre a esa justificación: simplemente busca retomar el monopolio del Estado sobre la generación del servicio de energía eléctrica.

Este retorno al monopolio afecta a los proveedores de energías limpias y favorece la producción con combustibles fósiles, principalmente combustible y carbón, de la CFE. Se trata de los combustibles contaminantes, pro-

hibidos ya en gran parte del mundo, pero que el gobierno mexicano insiste en emplearlos para aprovechar la vieja infraestructura de la CFE.

El retorno a los combustibles más sucios nos saldrá, además, bastante caro a los usuarios o contribuyentes. Si bien las energías limpias fueron subsidiadas durante mucho tiempo, hoy son más baratas que las fósiles.

El presente acuerdo pareciera que prohíbe de manera indefinida la entrada a la red nacional de distribución de electricidad de nuevas generadoras de energía eólica y solar. Se aplica incluso a las plantas que están ya terminadas y no han tenido pruebas preoperativas.

La medida se ha justificado por la “emergencia sanitaria” y con la excusa de promover “la eficiencia, la calidad, la confiabilidad, la continuidad y la seguridad del sistema eléctrico nacional”. En el mismo acuerdo se presentan también motivaciones políticas, como el “criterio de soberanía”. La razón de fondo, sin embargo, se manifiesta en el acuerdo cuando señala que “se ha presentado una reducción en el consumo de energía eléctrica por los consumidores finales”. El objetivo es simplemente proteger a un productor ineficiente de energía sucia, la CFE.

V. PUNTOS CENTRALES SOBRE EL IMPACTO DE LA POLÍTICA SENER

De conformidad con la Política Sener, ésta persigue fortalecer el SEN a fin de garantizar el suministro de energía eléctrica ante los efectos de la contingencia COVID-19, se advierte que la misma:

- 1) Establece una serie de lineamientos y criterios con un alto nivel de discrecionalidad que limitarán la interconexión y la entrada en operación comercial de nuevas centrales, tales como el grado de congestión del SEN, las condiciones climatológicas de la zona o el espaciamiento de las plantas solares y/o eólicas entre sí.
- 2) Sienta las bases para dar prioridad a la interconexión de “proyectos estratégicos” y “centrales eléctricas flexibles” consistentes con la “confiabilidad del sistema” sobre fuentes de energía limpia intermitente.
- 3) Adopta la “confiabilidad del sistema” como el nuevo principio rector del mercado eléctrico en desplazamiento de otros principios como el acceso abierto a la red nacional de transmisión y distribución en términos no indebidamente discriminatorios, eficiencia y libre competencia previstos en la Ley de la Industria Eléctrica.

- 4) Establece que la CFE tendrá una participación proactiva en su calidad de operador de la red de transmisión y distribución.
- 5) Faculta al Cenace a negar la realización de estudios de interconexión a las centrales intermitentes.
- 6) Crea nuevas causales de terminación aplicables a los permisos de generación (nuevos y modificaciones).
- 7) Prioriza la seguridad en el despacho sobre la eficiencia económica de las centrales eléctricas, en detrimento de los proyectos con contratos firmados con avances significativos en inversiones realizadas.⁵

Lo anterior, en conjunto, tiene como consecuencia un impacto en variables económico-financieras tales como el valor de activos y rentabilidad de inversiones. En este sentido, se advierte que la Política y las medidas a implementarse para su ejecución, modificarán sustancialmente el marco jurídico aplicable a la operación y funcionamiento del mercado eléctrico y podrían generar incertidumbre jurídica en los participantes del mismo, impactando negativamente los proyectos de energías limpias próximos a iniciar pruebas para su interconexión al SEN o entrada en operación, así como las centrales eléctricas solares y eólicas que se encuentran en operación al endurecer las condiciones para su operación y privilegiar las plantas eléctricas convencionales bajo un argumento de confiabilidad y seguridad del SEN.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Se afirma, que “a partir de su contenido obligacional, puede dilucidarse el contenido del derecho correspondiente, si el Estado tiene una obligación de tomar medidas para que sea efectivo un derecho quiere decir que esa obligación existe... sería absurdo afirmar que el Estado no tiene deber de tomar medidas para que cada persona tenga un nivel de vida digna...”.⁶ De acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

⁵ Secretaría de Energía, “El gobierno de México fortalece el sistema eléctrico nacional”, disponible en: <https://www.gob.mx/sener/articulos/el-gobierno-de-mexico-fortalece-el-sistema-electrico-nacional> (fecha de consulta: 20 de junio de 2020).

⁶ Adame Goddard, Jorge, “Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 70.

los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) son derechos subjetivos que propenden por la realización del ser humano en condiciones de dignidad, mediante la satisfacción de mínimos esenciales que salvaguarden esferas como la autonomía, la identidad y los ámbitos materiales de existencia, contribuyendo a la reducción de las brechas de desigualdad en la sociedad.⁷

En efecto, los DESCAs se integran por una amplia e importante gama de derechos humanos, que individualizados en su naturaleza plantean exigencias y constituyen derechos humanos en particular como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la sindicalización, la educación, la cultura, y en el caso que nos ocupa, el derecho a un medio ambiente adecuado.

Para efectos de este trabajo se parte de lo establecido en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), así como en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y a la conceptualización como quedaron consagrados estos derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin olvidar el Protocolo adicional de esta convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como el Protocolo de San Salvador.

En los ordenamientos internacionales citados con antelación se advierte que el derecho al medio ambiente sano implica el equilibrio ecológico y la protección racional de los recursos naturales que garanticen el desarrollo de las generaciones presentes y futuras. Las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza, por lo que las medidas que se adopten deben proteger y preservar el medio ambiente. Este derecho humano tiene relación directa con los derechos a la vivienda adecuada, a las condiciones de trabajo higiénicas y seguras, a la alimentación adecuada, a la salud y al desarrollo, entre otros.⁸

El acuerdo analizado en el presente capítulo vulnera el derecho los mexicanos a tener un medio ambiente adecuado consagrado en el multicitado artículo 4o. constitucional; existe también una clara inconsistencia con el artículo 25 constitucional, en virtud de que el Estado, no sólo no respeta y fomenta la libre competitividad al prácticamente retornar al mo-

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCAs, disponible en: <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>, 2019.

⁸ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, *20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, ONU, 2016.

nopolio a favor de la producción con combustibles fósiles, principalmente combustóleo y carbón, de la CFE; no respeta la competitividad en cuanto a las empresas que han invertido grandes capitales en materia de energías limpias, truncando de esta manera 30 mil millones de dólares en inversión en energías limpias además de los 17 mil millones de dólares ya invertidos y mucho menos respeta los compromisos internacionales previamente mencionados.⁹ El costo a largo plazo será mucho mayor para los ciudadanos que pagamos por el servicio, no sólo será contaminante, sino mucho más costoso, lo cual carece de toda lógica si se plantea que es en beneficio de los ciudadanos

En resumen, la citada política pública restringe la participación de empresas privadas en la generación de energías limpias en el país, afectando principalmente a las empresas que en los últimos años han realizado inversiones en el desarrollo de energías renovables y generación privada.

La entrada en vigor del acuerdo impactará negativamente en 44 proyectos de generación de energía limpia en 18 estados de la República. Las inversiones que peligran, aseguraron, alcanzan un monto de 6,400 millones de dólares. Con el cambio de política, es la CFE la que debe invertir en ampliar la capacidad de generación en el país, así que en diciembre pasado anunció que en este 2020 licitará la construcción de siete nuevas centrales con una inversión de 58,643 millones de pesos y la generación de 3762 MW adicionales, pero no serán parques eólicos o fotovoltaicos sino seis plantas que funcionan con gas natural y una con combustóleo, la opción más contaminante.¹⁰

Estas centrales eléctricas tendrán costos de generación más elevados que sus contrapartes solar y eólica: según estimaciones de la CRE, en 2019 los costos de generación para suministro básico eléctrico, utilizando la tecnología fósil más barata, se ubicaron en 1103 pesos por MW/h, mientras que los costos de generación provenientes de las subastas eléctricas estuvieron en 552 pesos por MW/h. El acuerdo y las medidas que le preceden son incompatibles en un México con una demanda energética creciente y que tiene un gran potencial para el desarrollo de energías renovables, además de que ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos inter-

⁹ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Marco Jurídico de las Energías Renovables en México. Disponible en: https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Marco-jur%C3%ADdico-de-las-energ%C3%ADas-renovables-en-M%C3%A9xico.final_.pdf, 2017.

¹⁰ Quadri de la Torre, Gabriel, *El Gobierno de México contra las Energías Renovables*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-gobierno-de-Mexico-contra-las-energias-renovables-20200508-0001.html>, 2020.

nacionales de que las energías limpias representen el 35 por ciento del total en 2024,¹¹ poniendo en peligro el derecho humano a un medio ambiente sano para México y las futuras generaciones.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Fuentes bibliográficas

ADAME GODDARD, Jorge, “Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Marco Jurídico de las Energías Renovables en México, 2017. Disponible en: https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Marco-jur%C3%ADdico-de-las-energ%C3%ADas-renovables-en-M%C3%A9xico.final_.pdf.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCA, 2019. Disponible en: <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>.

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, *20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, ONU, 2016. Disponible en: <https://www.who.int/airpollution/news/Tracking-SDG7-Report-2019-PRESS-RELEASE-SPANISH.pdf?ua=1>.

Organización Mundial de la Salud, *Como nunca antes, más personas tienen acceso a la electricidad, pero los avances no son suficientes para alcanzar los objetivos en materia de energía sostenible*. Disponible en: <https://www.who.int/airpollution/news/Tracking-SDG7-Report-2019-PRESS-RELEASE-SPANISH.pdf?ua=1> (fecha de consulta: julio de 2019).

QUADRI DE LA TORRE, Gabriel, *El Gobierno de México contra las Energías Renovables*, 2020. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/El-gobierno-de-Mexico-contras-las-energias-renovables-20200508-0001.html>.

ROSSI, Julieta y ABRAMOVICH, Victor, “La tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Martín, Claudia *et al.* (comps.), México, Universidad Iberoamericana, 2006.

Secretaría de Energía, “El gobierno de México fortalece el sistema eléctrico

¹¹ *Idem.*

nacional”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/articulos/el-gobierno-de-mexico-fortalece-el-sistema-electrico-nacional> (fecha de consulta: 20 de junio de 2020).

Fuentes normativas

Acuerdo de París de 2015.

Acuerdo sobre el Proyecto “Mejoramiento de la Calidad del Aire en la Ciudad de México” de 1997.

Acuerdo sobre el Proyecto de Protección del Medio Ambiente y la Competitividad Industrial de 1998 y 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio para la Protección de la Capa de Ozono así como la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono.

Ley de la Industria Eléctrica.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Transición Energética.

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1997.

Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono de 1987.

Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, de 1969.