

SEGUNDA PARTE

TÉCNICA, REGULACIÓN Y COMPETENCIA

ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS DE INTERCONEXIÓN LEGADOS Y SU IMPACTO EN EL ESQUEMA REGULATORIO Y DE MERCADO ACTUAL

Luis Guillermo PINEDA BERNAL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórica*. III. *El régimen jurídico previo a la reforma de 2013*. IV. *Configuración del modelo legado*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Existen diferentes fuentes de energía que a nivel mundial, cada país estructura dentro de sus políticas públicas como su sector energético y que componen la “matriz energética” propia de cada zona, entendiendo por matriz energética combinación de fuentes de energía primaria usadas en determinada zona geográfica; dentro de esta matriz, de manera relevante destaca por ser indispensable para el desarrollo económico, la energía eléctrica misma que al ocupar un lugar preponderante, tendría que evaluarse objetivamente, ya que la electricidad es considerada en la mayor parte de los países como un derecho humano, y no se concibe una sociedad sin éste, no solo en la industria de transformación, la de servicios, la agricultura, la ganadería y la economía en su conjunto, ya que la mayoría de los gobiernos la considera como un elemento indispensable para el diseño de las políticas públicas, y éstas siempre buscan incidir en la calidad de vida de sus gobernados; es por ello que en el

* Doctor en Administración pública por la Atlantic International University de los Estados Unidos de América. Ha desempeñado diversos cargos, entre los que se distinguen, Titular del Órgano Interno de Control, así como Titular de las áreas de Responsabilidades y Quejas, ambos en Petróleos Mexicanos. En el ámbito docente, ha sido catedrático en las asignaturas de Introducción al estudio del derecho en la Facultad de Derecho y profesor en la Facultad de Contaduría y Administración, ambos en la UNAM. Fue ratificado por el Senado de la República como Comisionado de la Comisión Reguladora de Energía el 28 de abril de 2016, para un periodo de 7 años de sucesión anual. Contacto: lpineda@cre.gob.mx.

ámbito internacional se le considera como un derecho humano protegido de acuerdo a la regulación normativa de cada país, plasmada en distintos instrumentos jurídicos locales e internacionales.

Si tomamos en cuenta los factores de progreso de cualquier región en el mundo, lo primero que registramos como seres humanos es la electrificación de la zona, y sus torres de transmisión, las cuales forman parte de una infraestructura característica que se identifica por su majestuosidad y que cubren lo largo y ancho del territorio nacional, es por ello que uno de los grandes logros del gobierno mexicano es haber alcanzado cerca del 98.4% de la electrificación del país, a través de su infraestructura de distribución por la Empresa Productiva del Estado, Comisión Federal de Electricidad (CFE), apuntando a una cobertura del 99.8% para 2024, de acuerdo al Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional, PRODESEN 2019-2033 (Secretaría de Energía, 2019: 1) .

El PRODESEN se trata de un programa a cargo de la Secretaría de Energía (SENER), que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), en lo que respecta a las actividades de generación, transmisión y distribución. El PRODESEN 2019-2033 contempla 18 proyectos de ampliación en la Red Nacional de Transmisión (RNT), 6 proyectos identificados de modernización de la RNT, además de otros proyectos de ampliación de las Redes Generales de Distribución (RGD), (Secretaría de Energía, 2019: 64).

La actividad de generar, transportar, distribuir, conectar e interconectar a los gobernados para dotarlos de energía eléctrica es prioritaria y necesaria para lograr en cualquier parte del mundo el progreso, el desarrollo económico, la modernidad y el bienestar social.

Por otra parte, se hace notar que si bien, el funcionamiento y operación de desarrollos centrales de generación fotovoltaicas (celdas solares) y parques de energía eólica (aerogeneradores) no representan en la actualidad un porcentaje importante en México, sí constituyen una representativa muestra del interés que se desarrolló en el país por invertir en este tipo de proyectos, los cuales en este momento se encuentran en revisión, ya que se consideran energías intermitentes o variables y su efecto operativo y económico incide en la estabilidad del SEN así como en la Empresa Productiva del Estado (Comisión Federal de Electricidad).

Cuando hablamos de la energía eléctrica pensamos lo que es el deber ser del gobierno y reconocemos que uno de sus principales objetivos es lograr que ésta se ponga a disposición del usuario, de manera suficiente, confiable, continua, con la calidad adecuada y a bajo costo; y desde luego, lograr esto no es sencillo, ya que la adecuada disponibilidad del servicio

es uno de los temas que más se discuten dentro de las políticas públicas de cualquier administración, actualmente el gobierno federal ha puesto a debate la soberanía energética en la actuación de los generadores privados y en la actual regulación que derivó de la reforma constitucional del 2013 y por ende, la actuación de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

La demanda de energía eléctrica aumenta en la medida en que un país es más industrializado, existe mayor desarrollo de sus comunidades y existen más programas de bienestar social, incluso con los usos y costumbres de las comunidades indígenas, que cambian sus hábitos de vida y sus formas de organización social, por ello la necesidad de que llegue a todo el territorio nacional.

Incluso, la demanda de electricidad es considerada un indicador económico que puede ser empleado como herramienta de análisis con capacidad predictiva, permitiendo anticipar el ciclo económico a la hora de estudiar decisiones de inversión.

No obstante, es trascendente destacar que un factor importante en el campo de la energía eléctrica es la inversión, tanto pública como privada, sobre todo en la infraestructura técnica necesaria para mantener la capacidad de generación disponible, las vías de transmisión y distribución, así como los mecanismos de suministro del fluido eléctrico, ya que, sin el desarrollo adecuado y debidamente planeado de cada uno de los eslabones de esta cadena de valor, no se podría avanzar.

Así, un cambio de dirección en el desarrollo de la cadena de valor pondría en riesgo lo avanzado, pues no hay que olvidar que la generación de electricidad es un proceso que no se encuentra disponible para su uso en la naturaleza, ya que solo para extraer y almacenar la electricidad, para su posterior distribución, hay que generarla aprovechando los múltiples recursos naturales que existen en combinación con la mano de obra de técnicos especializados y los grandes equipos tecnológicos de generación, donde la infraestructura e instalaciones adecuadas han sido inversiones que ya le han costado a los mexicanos, a través de sus impuestos.

Por lo anterior, resurge la necesidad de tratar el tema de los contratos legados, como una vía jurídica para garantizar una transición ordenada entre un modelo integrado verticalmente de comprador único, a un modelo de apertura parcial; toda vez que la industria eléctrica está pasando actualmente por una revisión desde todos sus ángulos, ya que las diversas actividades que la componen como son la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía, la planeación y el control del SEN, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, están cuestionados

tanto por las nuevas políticas públicas del Gobierno Federal, como por los inversionistas privados que han manifestado su desacuerdo con las mismas.

Desde finales de 2018 y hasta la reciente publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica” el 9 de marzo de 2021, la industria eléctrica en México ha sufrido varios cambios regulatorios sustanciales.

Primeramente, a fines del año 2018, se dio la suspensión por parte de CENACE y posteriormente, se canceló la Cuarta Subasta de Largo Plazo por parte de SENER, lo anterior aunado a la no materialización de las licitaciones de los proyectos de transmisión en corriente directa (HVDC por sus siglas en inglés), proyectos de líneas Istmo-Centro y de interconexión del sistema eléctrico de la península de Baja California a el Sistema Interconectado Nacional.

Posteriormente, en octubre de 2019, se publicó en el DOF un acuerdo que modificó los lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias (CEL) y permitía la emisión de CEL por parte de las centrales de generación limpias cuya entrada en operación se hubiese dado previo al 11 de agosto de 2014. Esta medida fue suspendida por diversos amparos presentados.

Más adelante, el 15 de mayo de 2020, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, este acuerdo buscaba, entre otras cosas, dar prelación a la seguridad de despacho por encima de la eficiencia económica y establecía rigurosos requisitos a la incorporación de lo que el Acuerdo llama Energías Limpias Intermitentes.

Este Acuerdo quedó insubsistente en concordancia con el Acuerdo publicado en el DOF por SENER el día 4 de marzo de 2021, de conformidad a la determinación del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, de fecha 17 de febrero de 2021, en la que quedó firme la sentencia definitiva dictada en el juicio de amparo 146/2020 y su acumulado 155/2020, ello con fundamento en el artículo 356, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, declarando que la citada sentencia causó ejecutoria.

La Política de Confiabilidad tuvo un antecedente en el Acuerdo para garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del SEN, con motivo de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado por el CENACE el 29 de abril de 2020 que también fue suspendido debido a los amparos interpuestos.

A la luz de las recientes suspensiones provisionales y definitivas otorgadas en contra del Decreto de Reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, es un gran reto para el Poder Judicial Federal resolver conforme a derecho, en el contexto del respeto a la autonomía e independencia de la función jurisdiccional, así como las garantías que la protegen.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Para el desarrollo de este trabajo es importante definir el origen de la industria eléctrica en México y su evolución durante los diferentes gobiernos y sus propias políticas públicas en materia energética, en especial en la industria eléctrica, la cual ha estado bajo el control casi exclusivo del Estado como único obligado a proporcionar el servicio público de energía eléctrica, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. *Antecedentes del sector eléctrico*

En la Ciudad de León Guanajuato en 1879, la generación de energía eléctrica inició con la instalación de una planta para producir electricidad, con el propósito de abastecer de energía eléctrica a la “Americana”, una fábrica de hilados y tejidos (Garza *et al.*, 1994: 17).

Otro antecedente relevante surge en 1880, en el centro del país, siendo éste el lugar más representativo en donde concentran los poderes del Ejecutivo Federal y el Gobierno de la Ciudad de México (CDMX), lugar en el que se instalan por primera vez dos focos de iluminación en el Zócalo o también llamado Plaza de la Constitución de la CDMX, uno en el quiosco y, otro en uno de los extremos de la plaza de la Constitución (Garza *et al.*, 17).

Pero es hasta principios del siglo XX, cuando existe una detonación de la industria eléctrica y logra expandirse a diversas ramas productivas, como la minería, al abastecimiento del alumbrado público y luego, al uso doméstico (Garza *et al.*, 17).

Es en plena época porfiriana cuando se abre paso a las grandes corporaciones extranjeras como *The Mexican Light and Power Company*, de origen canadiense, en el centro del país, al consorcio *The American and Foreign Power Company*, con tres sistemas interconectados en el norte de México y a la *Compañía Eléctrica de Chapala*, en Guadalajara, quienes se agolparon en atender la demanda del sector industrial y en menor medida al doméstico urbano,

que eran los más rentables, dejando al margen en el desarrollo al resto de la población (Garza *et al.*, 19-22).

Durante el primer tercio del siglo XX, las empresas extranjeras se expandieron en forma importante con una preocupante tendencia a la monopolización que tuvo que ser contrarrestada por el Gobierno Federal con la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1937, fijándose como objetivos primarios: la producción, transmisión y distribución de energía segura, a un costo mínimo, sin fines de lucro y con el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales. Los siguientes años transcurrieron para el sector con la coexistencia de las empresas extranjeras y la nacional (Garza *et al.*, 19-20 y 87).

Así, en 1937 se creó la Comisión Federal de Electricidad, bajo el mandato del presidente Lázaro Cárdenas del Río, marcando el inicio de una tendencia a establecer la presencia directa del Estado en una actividad que hasta entonces se encontraba a cargo de particulares. Posteriormente, en 1939 y aun siendo Presidente el General Lázaro Cárdenas del Río, a través de la entonces Secretaría de la Economía Nacional, se expidió la primera Ley de la Industria Eléctrica.

En sus orígenes, el sector eléctrico de México estuvo formado por empresas privadas conformadas en su mayor parte por capital mexicano y, posteriormente por un número importante de empresas con capital extranjero, cuya operación estaba regulada por concesiones y permisos para la explotación de la energía, sentando las bases para que los negocios eléctricos fueran financieramente nacionalizados, toda vez de que al Estado le correspondía la coordinación de los planes regionales; siendo la Comisión Federal de Electricidad quién controlaría y dirigiría el potencial hidráulico del país para la prestación del Servicio Público, partiendo de la tradicional tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la evaluación de los niveles de vida del pueblo mexicano (Garza *et al.*, 19).

En 1960, siendo Presidente el licenciado Adolfo López Mateos inicia el proceso de nacionalización eléctrica, a través de la adquisición de las propiedades de la empresa *American and Foreign Power* y la compra del 90% de las acciones de la *Mexican Light and Power Co.*, transacciones que representaron un costo global de 122 millones de dólares y asumir adeudos por 26 millones. El proceso de compra de las compañías extranjeras finalizó con la nacionalización de la industria (Garza *et al.*, 20-21).

Para el año de 1960, apenas el 44% de la población contaba con electricidad, el crecimiento de la industria eléctrica era lento y limitado, las clases más marginadas o alejadas de los centros urbanos, eran discrimi-

nadas por las empresas privadas. Estas circunstancias constituyeron las principales motivaciones para que, en ese mismo año, el presidente Adolfo López Mateos decretara la nacionalización de la industria eléctrica, adquiriendo la propiedad de las principales empresas privadas prestadoras del servicio.

La industria eléctrica se nacionalizó en virtud del decreto que adicionó el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional donde se atribuía al Estado la exclusividad en la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica para el servicio público.

Contrario a la creencia de que la exclusividad de este sector se adoptó con la creación de la Comisión Federal de Electricidad, ello ocurrió con el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960. Una vez nacionalizada la industria eléctrica en 1960, se adoptó una estructura monopólica, donde la prestación del servicio público de energía eléctrica fue una actividad exclusiva del Estado a través de Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro (Rosenzweig, 2007: 47). Esta estructura monopólica permitió a su vez el desarrollo, expansión y consolidación de la industria eléctrica, que requería de inversiones elevadas de largo plazo, y que de otra manera difícilmente se hubieran realizado únicamente con la inversión privada.

Posteriormente, el 22 de diciembre de 1975, se expide la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica (LSPEE), abrogando la Ley de la Industria Eléctrica de 1939; a través de la LSPEE nace la figura de Autoabastecimiento; así, como consecuencia de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la LSPEE sufrió reformas en 1992 y 1993, e incorpora las siguientes figuras no consideradas en el servicio público:

- Autoabastecimiento
- Cogeneración
- Pequeña Producción
- Producción independiente
- Importación y exportación

Lo anterior, representa el inicio de un cambio de modelo de “Monopolio estatal integrado Verticalmente a Comprador Único”.

Hoy en día, y con la entrada del actual Gobierno Federal en diciembre de 2018, se encuentra en revisión el marco jurídico aplicable a la operación de la Industria Eléctrica, mismo que surgió de la reforma constitucional que transformó al sector energético en su totalidad y que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de diciembre de 2013 (SEGOB,

2016), así como por la expedición de la legislación secundaria, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

Dicha reforma constitucional fue bautizada por los legisladores que la aprobaron en la Cámara de Origen y en la Cámara Revisora, como la “Reforma Energética”, la cual provocó la regulación de la industria eléctrica diera un salto importante en favor de la participación de la iniciativa privada, tanto nacional como extranjera, en la mayoría de sus actividades, excepto en aquellas actividades y operaciones relacionadas a la transmisión y distribución del fluido eléctrico, así como de la Planeación del SEN que siguen bajo el control del Estado, a través del Transportista y Distribuidor; la transmisión y distribución de la energía eléctrica son actividades que se llevan a cabo por la Empresa Productiva del Estado, Comisión Federal de Electricidad, y la Planeación se desarrolla a través de la Secretaría de Energía.

Esta transformación de la Industria Eléctrica tuvo como consecuencia que los participantes en la misma (antiguos y nuevos), se ajustasen a la realidad jurídica de la Reforma Energética, bajo las reglas de la libre competencia y parámetros del mercado eléctrico mayorista, lo que en la actualidad se encuentra en revisión junto con las nuevas políticas públicas establecidas por el Ejecutivo Federal.

Por otro lado, si el “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica” (SEGOB, 2021) publicado el 9 de marzo de 2021 subsiste el escrutinio jurídico provocado por las suspensiones provisionales y definitivas otorgadas en contra del mismo, se presentarán nuevos cambios en la Industria que nos ocupa, cambios cuyo alcance real y operativo se irá vislumbrando conforme se vaya adecuando la normativa relacionada a los cambios propuestos.

Para tener el contexto de la actualidad de la industria eléctrica y su importancia, es relevante arribar algunos datos que nos brinden información del estado de la infraestructura eléctrica actual y su alcance:

- Su cobertura actual en cuanto al suministro de energía eléctrica es del 98.4 % de la población.
- La capacidad instalada nacional ronda los 86,000 mega watts (MW).
- La red de transmisión alcanza un total de más de 108 mil km en sus diferentes niveles de tensión.
- Actualmente se han otorgado 1280 permisos de generación.
- Tenemos a la fecha 716 contratos legados.
- En cuanto a la modalidad de Autoabastecimiento, existen 460 permisos.

Asimismo, la Reforma Energética, implicó una nueva visión del sector y refleja la importancia que la presente administración le otorga, destacando el rescate de la soberanía energética, a través del fortalecimiento de las empresas productivas del estado, en este caso, Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Subsidiarias, así como su magnitud y relevancia en la industria, en el desarrollo nacional, y en la necesidad de que los esfuerzos de todas las instancias administrativas se centren en ese fortalecimiento institucional.

2. *La energía eléctrica en la Constitución Mexicana*

El fundamento central que ha dado sustento al modelo de industria eléctrica estatal es el artículo 27 Constitucional que, desde su aparición en 1960, estableció la reserva de este sector en exclusiva al Estado, en los siguientes términos:

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

Esta disposición constitucional fue desarrollada en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, ambos abrogados en el sentido de que las personas físicas o morales privadas no tenían permitido generar electricidad, ni construir, poseer u operar redes de transmisión eléctrica cuando la producción, transmisión o distribución de energía estaba dirigida a proveer un servicio público. Sin embargo, la misma legislación permitió que la iniciativa privada participara en todas las actividades que no se consideran servicio público, incluso la de generar energía para ser entregada a CFE, y ésta a su vez la destinara al servicio público.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA DE 2013

A fin de dar contexto y conocer los cambios sustanciales de la Reforma Energética, realizaremos una reseña del régimen jurídico que le precede, en el entendido de que éste fue extinguido porque ya no era acorde con los objetivos y políticas públicas gubernamentales, pero también teniendo presente que la gran mayoría de los permisos y contratos firmados durante su vigencia siguen

siendo válidos, y lo serán por muchos años más, en virtud de las disposiciones transitorias de dicha Reforma.

Sólo para fines didácticos, clasificaremos al régimen anterior en dos tipos: El que regulaba (i) El *servicio público* de energía eléctrica a cargo del suministrador estatal y, (ii) El que permitía a las empresas privadas llevar a cabo las actividades que *no se consideran servicio público*, ambos conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE, 1975, artículos 1 y 2).

1. *El servicio público de energía eléctrica a cargo del suministrador estatal*

La LSPEE fue el principal ordenamiento jurídico de regulación de la prestación del servicio de energía eléctrica, así como de la organización y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, el suministrador estatal.

Bajo este régimen el concepto de “servicio público” era de mayor importancia, porque según el texto constitucional que antecedió a la reforma de 2013, las actividades de *generación, conducción, transformación, distribución y comercialización* de energía eléctrica constituían un servicio público, y conforme al artículo 28 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sector de la electricidad se consideraba un área estratégica a cargo de los organismos del Estado. Visto así, no habría duda de que estas actividades son públicas y solo podían ser llevadas a cabo por el Estado.

Sin embargo, en este concepto no hay uniformidad, mientras que para algunos la expresión servicio público se identifica con las actividades encaminadas a satisfacer una necesidad de mercado, de dar un servicio “al público”, tan es la oferta o plicitación mercantil, como un simple acto de comercio, para otros necesariamente se vincula con un deber del Estado de proveer o prestar servicio de carácter obligatorio, de manera indiscriminada, en forma de un derecho en favor de la población.

Este tipo de servicio ha sido identificado por la doctrina como un servicio público propio que, según Fernández Ruiz, es aquel que presta directamente el Estado para satisfacer una necesidad de carácter general atribuida por ley a una persona de derecho público, sin perjuicio de que pueda ser concesionado a particulares (Fernández, 1997: 343).

Artículo 2o.- Todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público.

Artículo 25.- La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna

dentro de cada clasificación tarifaria. El reglamento fijará los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión.

No obstante, y al margen de esta discusión, lo cierto es que en términos de la ley en la materia el servicio público de energía eléctrica a cargo del suministrador estatal era considerado de orden público y de carácter obligatorio, salvo en los casos que existiera impedimento técnico o razones económicas para hacerlo.

Según la citada ley, las actividades sujetas al régimen del servicio público eran las siguientes:

Artículo 4o.- Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;

II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Como se puede apreciar, conforme el marco jurídico anterior a la reforma, el objeto principal de la CFE era la prestación del servicio público para satisfacer las necesidades de la población, al margen de que hubiera o no una ganancia para el Estado.

El modelo monopolístico estatal también fue criticado durante las últimas dos décadas, hubo pronunciamientos claros y sólidos en el sentido de que en el desarrollo de la industria eléctrica tenían cabida los sectores de la población distintos al público, así, por ejemplo, De Rosenzweig sustentaba que:

La reserva de Estado en materia de prestación del servicio público de energía eléctrica constituye una decisión de política fundamental cuyas condiciones originarias pudieran haberse diluido ante un entorno que ha evolucionado, haciendo necesario diseñar una política pública en donde concurren los sectores público, social y privado en esta materia. Ello bajo la tesitura de que el derecho debe entenderse como una institución que potencia a los diferentes actores en una sociedad y no, como ocurre actualmente, que le imponga limitaciones a la libertad de participación en el desarrollo nacional (Rosenzweig, 2007: 47).

Lo anterior, constituye una premisa que se mantuvo latente hasta la aprobación de la reforma energética de 2013 y 2014 que aquí estudiaremos.

Como ha sido relatado, desde su nacionalización en 1960, la generación de energía eléctrica había estado exclusivamente a cargo del Gobierno Federal, a través de la CFE, así como de la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC). Sin embargo, en 1992, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue modificada para abrir oportunidades a la participación de la inversión privada en la generación de energía eléctrica que no estuviera destinada a la prestación de un servicio público.

De todas las modalidades de generación contempladas por la legislación actual, los Productores Independientes de Energía (PIE) destacan por su mayor contribución al crecimiento de la capacidad instalada del Sector Eléctrico Nacional. Plan Nacional de Energía 2013-2018. Sin embargo, en concordancia con el Transitorio Quinto del “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica” los contratos suscritos con Productores Independientes de Energía al amparo de la LSPEE, deberían ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. Además, en su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.

2. Participación del sector privado en las actividades que no constituyen servicio público

Con la reestructuración de la industria eléctrica alrededor del mundo, han aparecido diversos modelos de mercados de electricidad, los cuales buscan impulsar la eficiencia de los mercados y dar atención a la seguridad operativa del sistema.

En México, como ya se mencionó, los primeros destellos del inicio de un mercado eléctrico fueron en el año de 1992 donde se presentó una reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica donde básicamente se generó el concepto de “Lo que no se considera Servicio Público” según lo cita el artículo 3o de la LSPEE (LSPEE, 1975, artículo 3).

Artículo 3o.- No se considera servicio público:

I. La generación de energía eléctrica para Autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;

II. La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

III. La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;

IV. La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y

V. La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Con esta modificación, se dio pie a la aparición de estas modalidades de generación y sus consecuentes modelos de contratos dentro de la industria eléctrica mexicana, los cuales hasta el 2013 eran las únicas formas permitidas para entrar a generar dentro del sistema eléctrico mexicano.

Con la reforma realizada en el año 2013, se establece una mayor apertura del sector energético mexicano, tanto en la cuestión de hidrocarburos como en el ramo eléctrico, en este último rubro que es el de nuestro interés; se plantea la creación de un mercado mayorista de electricidad, en donde aparecieron las siguientes modalidades:

Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado, los cuales coexisten con los contratos vigentes generados entre la reforma del año 1992 y 2013, es decir las modalidades de generadores citadas en el artículo 3o de la LSPEE, las cuales son denominadas dentro de la Ley de la Industria Eléctrica como “Contratos de Interconexión Legados” (SEGOB-DOF, 2014).

El tema central de este artículo es la descripción y análisis de la forma en que opera el Contrato Legado haciendo énfasis en el Autoabastecimiento con sus planes de expansión y las consecuencias comerciales de pérdida de mercado para CFE de la inclusión de un gran número de socios.

Previo a la Reforma, la industria eléctrica mexicana estaba compuesta por una empresa pública única: CFE, la cual estaba orientada a proporcionar el servicio público de energía eléctrica. En el sistema eléctrico nacional también se encontraban interconectadas empresas privadas que poseían y operaban unidades de generación para satisfacer sus propias demandas.

En 1992, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, sin reformar la Constitución, inició la apertura de la industria eléctrica a los particulares mediante cambios a la Ley y Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica. Derivado de estos cambios el sector eléctrico quedó organizado de la forma siguiente:

- a) Producción independiente: Generación de electricidad en plantas con capacidad mayor a 30MW. Su venta se destina exclusivamente a la CFE o a la Exportación. Para la instalación de la planta se requiere de una licitación convocada por CFE.
- b) Pequeña Producción: Se entiende por pequeña producción la generación de energía eléctrica destinada a:
 - I. La venta a la Comisión de la totalidad de la electricidad generada, en cuyo caso los proyectos no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW en un área determinada por la Secretaría.
 - II. El Autoabastecimiento de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan del servicio de energía eléctrica, en cuyo caso los proyectos no podrán exceder de 1 MW, y
 - III. La exportación dentro del límite máximo de 30 MW.
- c) Cogeneración: Es aquella producción de electricidad simultáneamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria para ser usada en un proceso industrial, o a partir de calor residual producto de los gases industriales. Los establecimientos asociados a una instalación de cogeneración pueden beneficiarse de la electricidad que genere ésta.
- d) Autoabastecimiento: es la utilización de energía eléctrica para fines de autoconsumo siempre y cuando dicha energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de las necesidades del conjunto de los copropietarios o socios.
- e) Importación: Es la modalidad donde la electricidad proviene de fuentes ubicadas en el extranjero, destinada a cubrir las necesidades propias del permisionario.
- f) Exportación: Es la modalidad de generar energía eléctrica por permisionarios de cogeneración, pequeña producción y producción independiente destinada a la venta al extranjero.
- g) Sustitución de Energía: Dado que el Estado mantenía la exclusividad en la generación de electricidad para el servicio público, el sector privado bajo el esquema que se tiene en la actualidad (antes de la reforma de diciembre del 2013) no podía vender electricidad a los usuarios en forma abierta; por lo que se creaban sociedades de Autoabastecimiento, la cual es integrada por una planta de generación eléctrica y socios usuarios (cargas), que de esta manera se puede autoabastecer.

Cabe mencionar que pueden existir los casos anteriores con las características de plantas que utilizan recursos renovables y no renovables, para realizar su producción de energía.

Con la reforma del 20 de diciembre de 2013 para el sector eléctrico se plantea la creación de un mercado denominado “Mayorista”, el cual será operado por el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), en el que los participantes del mercado podrán realizar las transacciones señaladas en el artículo 96, de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE, 2014, artículo 96), el cual se enuncia a continuación:

Artículo 96.- Las Reglas del Mercado establecerán procedimientos que permitan realizar, al menos, transacciones de compraventa de:

- I. Energía eléctrica;
- II. Servicios Conexos que se incluyan en el Mercado Eléctrico Mayorista;
- III. Potencia o cualquier otro producto que garantice la suficiencia de recursos para satisfacer la demanda eléctrica;
- IV. Los productos anteriores, vía importación o exportación;
- V. Derechos Financieros de Transmisión;
- VI. Certificados de Energías Limpias, y
- VII. Los demás productos, derechos de cobro y penalizaciones que se requieran para el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

Asimismo, las Reglas del Mercado establecen los requisitos mínimos para ser Participante del Mercado, determinarán los derechos y obligaciones de los Participantes del Mercado y definirán mecanismos para la resolución de controversias.

Las actividades que están amparadas bajo la reforma de 1992 y las mencionadas en el artículo 96 de la reforma del 2013, coexistirán hasta el tiempo en que se rescindan los contratos legados o en su defecto decidan cambiar a la nueva modalidad que plantea la reforma del 2013.

De las figuras anteriores, la modalidad de Autoabastecimiento ha sido la más cuestionada, dando lugar a encendidas discusiones políticas y jurídicas, debido a que se considera que con ésta se ha venido violando la Constitución Federal, al permitir que el sector privado produjera y enajenara energía, además de propiciar la creación de un mercado eléctrico paralelo al margen de lo establecido en la LSPEE y la LIE.

En diversos foros, políticos y académicos, también se llegó a cuestionar la realización de estas actividades, bajo el argumento de que la generación privada había alcanzado cantidades que implicaban la privatización de la industria eléctrica (Zamora, 2019: 45).

Según datos publicados en la prospectiva para el sector, elaborada por la Secretaría de Energía, para los años 2013-2027 (Secretaría de Energía, 2013), en 2012 la CFE generó el 61.7% de la energía en México, mientras que la iniciativa privada a partir de los permisos otorgados por la Comisión

Reguladora de Energía produjo el 35.6%, del total de energía, más de la mitad de lo que generaba la propia CFE.

Mención aparte merecen los permisos de importación y exportación de energía que tuvieron que acoplarse a las exigencias de los compromisos económicos internacionales para dar cabida a la inversión privada y extranjera, en distintas actividades, tal como lo relata González Márquez:

Es posible afirmar que la incorporación de reglas que regulan las redes de transmisión para propósitos de comercio internacional de electricidad es una consecuencia directa de los compromisos asumidos por México en el TLCAN, dirigidos a permitir la inversión privada nacional y extranjera en algunas áreas del sector. Desde que el TLCAN entró en vigor y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue modificada, los inversionistas de Norteamérica — establecidos en México como cogeneradores, productores independientes o pequeños generadores— pueden generar electricidad en el lado mexicano para ser exportada a Estados Unidos (González, 2013: 105).

IV. CONFIGURACIÓN DEL MODELO LEGADO

La Ley de la Industria Eléctrica fue diseñada para que los contratos avalados por la LSPEE y por la LIE coexistan hasta el tiempo en que se rescindan los contratos legados, terminen su vigencia o, en su defecto, decidan cambiar a la nueva modalidad que plantea la reforma del 2013.

A nivel internacional, los modelos similares a los contratos legados se conciben como una herramienta para gestionar la transición a la plena competencia en la electricidad, gestionando el riesgo financiero de los participantes del mercado y ayudando a lograr otros objetivos de desregulación.

Existen diversas jurisdicciones que han establecido contratos legados en sus transiciones a un mercado eléctrico; como ejemplos están los siguientes (Secretaría de Energía, 2017):

- Victoria, Australia (mediados de los 90)
- Australia Meridional, Australia (1998)
- Irlanda (2004)
- Singapur (2004)

En cada mercado los contratos legados han tenido un diseño distinto, dependiendo de los objetivos de la política pública identificados por las autoridades de cada uno de esos países.

Estos contratos se contemplan en la LIE para proveer de certeza jurídica, respetando los derechos previamente adquiridos y reconocidos mediante los mismos, además de evitar problemas financieros en el sector eléctrico mexicano. Los objetivos de los contratos legados se plantearon en la mencionada Ley, el Contrato de Interconexión Legado se define como el Contrato de interconexión o contrato de compromiso de compraventa de energía eléctrica para pequeño productor celebrado o que se celebra bajo las condiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la misma LIE.

Por otro lado, la LIE establece que el Contrato Legado para el Suministro Básico es un Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas.

El Transitorio Décimo Noveno de la LIE establece que los Contratos Legados tienen como objetivo “minimizar los costos del Suministro Básico” a través de “precios basados en los costos” de cada central y contrato. Estos objetivos se cumplieron observando los siguientes criterios:

- a) Seleccionando las centrales que generan un mayor valor al sistema.
- b) Estableciendo mecanismos que obligan a las Centrales Eléctricas Legadas térmicas a entregar la energía cuando su central sea más barata que el precio del mercado.
- c) Respetando la CFE los costos contables para dichas plantas, así como los contratos asociados.

Dada su naturaleza de transición, y al provenir de una ley abrogada (la LSPEE), los Contratos de Interconexión Legados no son considerados objeto de prórroga una vez terminada su vigencia. Los instrumentos vinculados a los Contratos de Interconexión Legados pueden actualizarse bajo las condiciones previstas en los propios Contratos de Interconexión Legados, siempre y cuando su vigencia no exceda el término del contrato principal.

Cuando los Contratos de Interconexión Legados o sus instrumentos vinculados prevean la modificación de sus términos, dichas modificaciones se formalizan sin afectar las fechas de vigencia de los Contratos de Interconexión Legados. Bajo los términos que se encuentren estipulados en los mismos Contratos de Interconexión Legados. Asimismo, las Centrales Eléctricas Legadas son aquellas centrales que, a la entrada en vigor de la LIE, no estaban incluidas en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de Autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y son propiedad de los

organismos, entidades o empresas del Estado y se encuentran en condiciones de operación, o aquellos cuya construcción y entrega se haya incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación antes del 11 de agosto del 2014 en modalidad de inversión directa.

El diseño a detalle de dichos contratos puede revisarse en el documento “Metodología, Criterios y Términos para Contratos Legados” (Secretaría de Energía, 2017), en este documento, la Secretaría de Energía, con opinión de la Comisión Reguladora de Energía, establece los términos, plazos, criterios, bases y metodologías de los Contratos Legados para el Suministro Básico y determina los mecanismos de evaluación de los mismos.

1. *Contratos de autoabastecimiento*

Siendo este el modelo legado que mayores ajustes ha sufrido en los últimos meses resulta conveniente hacer un estudio a fondo del mismo. El artículo 36 de la LSPEE establece las condiciones generales que rigen la operación de las centrales que cuentan con un permiso para la actividad de Autoabastecimiento, el mencionado artículo señala lo siguiente: (LSPEE, 2012, artículo 36).

La Secretaría de Energía considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de Autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:

I. De Autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:

a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de Autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de Autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y

b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis.

En el mismo Artículo 36 de la LSPEE se establecía que en el otorgamiento de los permisos a que se refería este artículo, debía observarse lo siguiente: (LSPEE, 2012, artículo 36)

1. El ejercicio autorizado de las actividades a que se refiere este artículo podrá incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso;

2. El uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;

3. La Secretaría de Energía oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en esta Ley, su reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público.

4. Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o por cualquier acto jurídico enajenar capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos previstos expresamente por esta Ley; y

5. Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.

Operativamente, la figura de Autoabastecimiento de la abrogada LSPEE cuenta con dos figuras, puesto que de lo que establece el Artículo 36 de la citada Ley no se desprende restricción a la ubicación relativa de las centrales de generación o de los centros de carga asociados a un contrato de Autoabastecimiento:

- Autoabastecimiento local, en la que se puede generar únicamente para el consumo de la electricidad dentro de las propias instalaciones y se puede vender excedentes o comprar faltantes.
- Autoabastecimiento remoto, en la que se puede hacer uso de la Red Nacional de Transmisión o las Redes Generales de Distribución con un cargo por porteo para recibir la electricidad en un punto y entregarla en otro en donde se ubiquen los centros de carga que forman parte de la sociedad de Autoabastecimiento.

Por último, es importante hacer notar que el Transitorio Cuarto del “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica” establece que los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la LSPEE, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica.

Cabe señalar que de acuerdo con la Fracción I del Artículo 12 de la LIE, la CRE ya contaba con la facultad resolver sobre la modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación a que se refiere dicha Ley.

2. *Tarifa de porteo*

CFE Intermediación de Contratos Legados (CFE ICL) es una filial que fue creada de acuerdo a los Términos de la Estricta Separación Legal de la CFE (TESL) publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con fecha 11 de enero de 2016 (Secretaría de Energía, 2016) y se constituyó el 29 de marzo de 2016 como una filial de la CFE, tomando el rol del Generador de Intermediación (GI) descrito en las Bases de Mercado. Su principal función es la administración y operación de los Contratos de Interconexión Legados (CIL) y la representación en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) de las capacidades de las Centrales Eléctricas y a los Centros de Carga incluidos en ellos, en los mismos términos bajo los cuales se suscribieron.

Financieramente funciona a través del Balance Financiero, el cual es un mecanismo que concentra las operaciones ante el MEM, operaciones con los CIL más los costos Operativos y el resultado de este mecanismo, se socializa entre los Participantes del Mercado Eléctrico Mayorista.

CFE ICL opera por medio de un Contrato de Servicios con la Empresa Productiva Subsidiaria (EPS) de Distribución, por contar ésta con el conocimiento y la experiencia en la Administración de los Contratos.

De acuerdo con las Bases del Mercado Eléctrico, (Base 10.8.2, incisos a, b y d; y Base 10.8.3 inciso b) corresponde al Generador de Intermediación (GI) la administración de los CIL y el cálculo del costo o ingreso neto que resulte del cumplimiento de los términos de los CIL, así como el costo o ingreso neto que resulte de la representación de las centrales eléctricas y

los centros de carga correspondientes en el Mercado Eléctrico Mayorista (SENER, 2015).

Así, está establecido en el Manual de Contratos de Interconexión Legados en el inciso e) de su numeral 3.8.7, que el GI será el responsable del cálculo y compensación de las insuficiencias o excedentes financieros que en su caso se generen por continuar manteniendo las condiciones de los CIL, las cuales se distribuirán entre todos los Participantes del Mercado (Secretaría de Energía, 2016).

El servicio de porteo para fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente es facturado entonces por CFE ICL a los titulares de los CIL en función de los cargos vigentes aprobados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), bajo, hasta hace poco, la metodología expedida a través de la Resolución RES/066/2010 (CRE, 2010) y su modificación RES/194/2010 (CRE, 2010).

La CRE expidió también los modelos de contrato de interconexión para centrales de generación de energía eléctrica renovable o cogeneración eficiente, así como el modelo de convenio para el servicio de transmisión de energía eléctrica, a través de la Resolución RES/067/2010 (CRE, 2010).

De acuerdo con información presentada a la CRE por CFE ICL, los cargos que operaban por el servicio de transmisión tanto para fuentes de energía convencionales como renovables o cogeneración eficiente, generan un déficit en su balance financiero, el cual en 2018 ascendió a 7,820 millones de pesos, de los cuales, alrededor del 47% (3,652 millones de pesos) fueron ocasionados por el servicio de transmisión para fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente. De la misma manera, en 2019, el déficit en su balance financiero ascendió a 6,806 millones de pesos, 59% del cual correspondió a fuentes de energía convencional y el 41% restante a fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente.

La metodología vigente (RES/066/2010) para determinar los cargos del servicio de transmisión (porteo) para fuentes renovables o cogeneración eficiente establece que tendrán las siguientes características (CRE, 2010):

- Modalidad del cargo: estampilla postal (porteo estampilla).
- Integración del cargo:
- Infraestructura: costo por el uso de la red de transmisión y distribución.
- Pérdidas: costo por las pérdidas de energía eléctrica en las redes.
- Otros: costos de los servicios conexos y por la administración del convenio.

- Cargo según nivel de tensión de uso de la red (alta, media y baja).
- Actualización mensual por inflación.

<i>Nivel de tensión</i>	<i>Cargos enero 2010</i>	<i>Cargos actualizados mayo 2020</i>	<i>Variación</i>
	0.03037	0.04900	61%
Media (> 1 kV y < 69 kV)	0.03037	0.04900	61%
Baja (< 1 kV)	0.06074	0.09799	61%

Los cargos por el Servicio de Transmisión (porteo) para fuentes renovables o cogeneración eficiente, son los que se muestran en la siguiente tabla, los datos de la columna de enero de 2010 fueron establecidos en el Anexo de la RES/066/2010, debido al ajuste por inflación, en 10 años la variación total había sido del 61% comparado con el nivel de los cargos actualizados a mayo de 2020 (CRE, 2010):

La CRE ha detectado, derivado de un análisis de cerca de un año, que el uso de la metodología genera discrepancias entre las tarifas de porteo cobradas y las tarifas reguladas pagadas por el servicio de transmisión y distribución de energía eléctrica por CFE ICL, lo que deriva en un déficit para la filial.

El diferencial que existía entre las tarifas de porteo y las tarifas reguladas no permitía obtener una retribución justa por parte de los permisionarios e inhibe la capacidad de recuperación de costos por parte de CFE ICL. Derivado de lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía, actualizó los cargos por el servicio de transmisión de energía eléctrica a precios de 2018 que aplica CFE ICL, a los titulares de los contratos de interconexión legados con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, conforme a lo establecido en la resolución RES/066/2010 y su modificación emitida mediante la resolución RES/194/2010, lo anterior a través de la resolución RES/893/2020, aprobada en la Sesión de órgano de Gobierno del 28 de mayo de 2020 (CRE, 2020).

A su vez, y en concordancia con la RES/893/2020 de la CRE, CFE ICL actualizó los cargos por el Servicio de Transmisión para fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente por nivel de tensión, a precios de 2018 para quedar como en la siguiente tabla, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2020 (CFE, 2020).

Por otro lado, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con Residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en Toda

la República resolvió que el instrumento identificado como RES/893/2020 incide en la esfera de derechos de los titulares de contratos de interconexión legados con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, por ser quienes deberán cubrir la contraprestación correspondiente por el servicio de transmisión de energía eléctrica conforme a los nuevos cargos fijados.

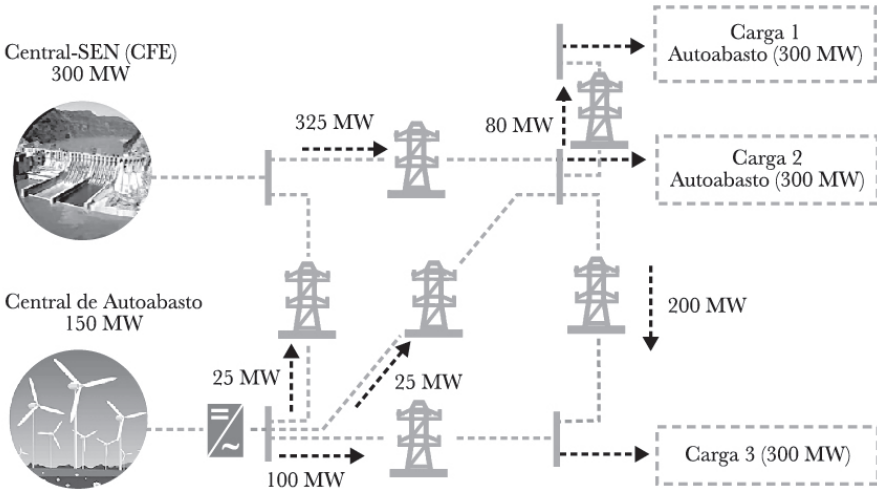
En ese mismo sentido, el mismo Juzgado Segundo, ha resuelto otorgar amparo al menos a un par de quejosos en contra de la RES/893/2020 y contra el Aviso por el que se dan a conocer los Cargos por el Servicio de Transmisión para fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente por nivel de tensión, a precios de 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2020, una vez agotada la revisión, los aumentos establecidos en dicha resolución podrían quedar insubsistentes.

<i>Nivel de Tensión</i>	<i>Cargo</i>
Alta (≥ 69 kV)	0.27857
Media (> 1 kV y < 69 kV)	0.25865
Baja (≤ 1 kV)	0.89284

Ahora bien, técnicamente, la condición de Autoabastecimiento se puede explicar mediante el esquema con valores simplificados de la Figura 1 que se muestra en la siguiente página, de cuyo análisis se desprenden los siguientes puntos:

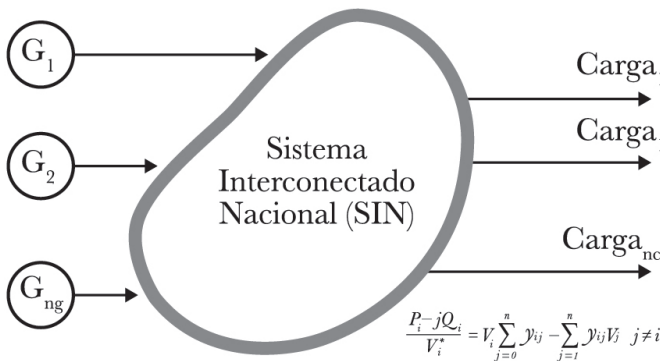
- Una central generadora con permiso de Autoabastecimiento entrega su capacidad al sistema en el punto de interconexión que le fue asignado y a través del pago de un cargo por porteo, asegura que las cargas asociadas reciban la energía pactada.
- El pago por porteo es técnicamente una compensación por el soporte que la Red Nacional de Transmisión (RNT) y las Redes Generales de Distribución (RGD) proporcionan para su correcto funcionamiento tanto a la planta como a las cargas, pero no significa literalmente que la energía que se inyecta en la planta se transporte a las cargas de la Sociedad.
- En el esquema se observa una planta de Autoabastecimiento con una capacidad de 150MW, misma que al operar a plena capacidad y atendiendo a los límites operativos de las líneas de transmisión disponibles para el desalojo de su energía, se puede observar que no van a alimentar directamente a las cargas 1 y 2 de Autoabastecimiento.

FIGURA 1
 ESQUEMA AUTOABASTECIMIENTO
 REMOTO 1



Ahora bien, el Esquema 1 es una representación muy simplificada, que no se compara con la complejidad del Sistema Interconectado Nacional, el Esquema Generadores / Cargas de la Figura 2 es algo más general.

FIGURA 2
 ESQUEMA GENERADORES / CARGAS



Al SIN pueden conectarse un número determinado de generadores (ng) y de cargas (nc) y resulta una tarea sumamente compleja rastrear las trayectorias de los flujos de carga de cada una de las unidades generadoras que aportan al sistema, y dada la complejidad del SIN, es muy poco probable que la energía inyectada por una central, viaje desde su punto de interconexión hasta la carga autoabastecida.

Es entonces claro, que el pago por porteo se asemeja al pago por un servicio de transferencia de recursos energéticos en el que en un determinado punto geográfico se deposita la energía generada, y se retira en otro punto distante mediante el cobro de una comisión (porteo).

Es así que técnicamente resulta irrelevante la ubicación geográfica de la planta respecto de las cargas, siempre y cuando la suma de las demandas de los centros de carga asociados no exceda la capacidad inyectada por la planta o plantas incluidas en la sociedad de Autoabastecimiento; y si bien es cierto que la tarifa de porteo produjo un déficit en el balance de CFE ICL, también lo es que el ajuste que llevó a cabo la CRE derivado del estudio de dicho déficit llevó a la tarifa de porteo a un nivel aún por debajo de las Tarifas Reguladas Vigentes de Transmisión y Distribución que operan para el resto de los participantes del Mercado Eléctrico Mayorista.

3. Inclusión de socios en la sociedad de Autoabastecimiento no previstos en los planes de expansión

Para que la Secretaría de Energía otorgase un permiso a una persona física o moral que quisiera adquirir, establecer u operar una planta de generación eléctrica, los solicitantes podían optar por tener la calidad de copropietarios o de socios, según sea el caso, cuyo propósito sea satisfacer sus necesidades de Autoabastecimiento.

El mismo artículo 36 de la LSPEE señalaba que la sociedad (ya sea extranjera o mexicana) a quien se le haya otorgado el permiso de Autoabastecimiento, estaría impedida para entregar energía eléctrica a personas físicas o morales que no tengan la calidad de socios al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión (LSPEE, 2012, artículo 36); sin embargo, dicho impedimento no es absoluto, ya que existen excepciones; de tal manera que se permite que se entregue energía eléctrica a terceras personas cuando esté autorizada la cesión de derechos o se modifiquen los planes de expansión del proyecto original.

En la sección sexta del Reglamento de la LSPE, se habla del Autoabastecimiento y la posibilidad de incluir nuevas personas al aprovechamiento

de energía generada por el autoabastecedor (LSPEE, 2012, artículo 101 y 102);

ARTÍCULO 101.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36, fracción I, de la Ley, se entiende por Autoabastecimiento a la utilización de energía eléctrica para fines de autoconsumo siempre y cuando dicha energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de las necesidades del conjunto de los copropietarios o socios.

ARTÍCULO 102.- En los supuestos del artículo anterior, la inclusión de nuevas personas al aprovechamiento de energía generada por el autoabastecedor procederá cuando:

- I. Se hayan cedido partes sociales, acciones o participaciones con autorización de la Secretaría;
- II. Así se haya previsto en los planes de expansión y se le haya comunicado a la Secretaría, y
- III. Así lo autorice expresamente la Secretaría.

Ahora bien, y en concordancia con los artículos de la LSPEE anteriores, la Resolución número RES/390/2017, Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para tramitar las modificaciones y las transferencias de permisos para Generación de Energía Eléctrica o de Suministro Eléctrico publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2017, establecía entre otras cosas, previo a su reciente modificación, lo siguiente en su condición Novena: (CRE, 2017)

Los interesados en modificar un permiso otorgado en los términos de la LSPEE, deberán exhibir:

I. La descripción en términos generales de la modificación, que incluya, adicionalmente a los datos del permiso de que se trate, los siguientes elementos, de acuerdo al tipo de modificación:

[...]

e) Cambio en las personas autorizadas como beneficiarios de la energía eléctrica o establecimientos asociados a la cogeneración:

i. Si se trata de personas nuevas, diferentes a las autorizadas previamente en el permiso, la solicitud de inclusión en los planes de expansión correspondientes.

Por lo anterior, era posible incluir centros de carga nuevos (que no habían sido inicialmente considerados en los planes de expansión correspondientes) dentro de una sociedad de Autoabastecimiento.

El principal problema, detectado por la Comisión Reguladora de Energía y que motivó el proyecto de modificación que resultó en la Resolución

RES/1094/2020 publicada en el DOF el 7 de octubre de 2020 (CRE, 2020) es que se presentaba la posibilidad de incluir centros de carga nuevos (que deberían estar al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica) dentro de un contrato de Autoabastecimiento (figura que se mantiene bajo los permisos otorgados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica), lo cual no es deseable, pues creaba un mercado paralelo que contravenía ambos esquemas, pues las disposiciones contenidas en la RES/390/2017, no definieron oportunamente la forma en que se incorporarían los centros de carga a las actividades de los permisionarios de generación al amparo de a LSPEE destinados a la satisfacción de las necesidades propias de los socios o beneficiarios de la cogeneración, del esquema de mercado y competencia contenido en la LIE y sus transitorios.

El proyecto modificatorio derogó el numeral i, inciso e) de fracción I de la disposición novena, antes mencionado, previniendo que se modifiquen de forma indefnida los planes de expansión de los permisos de Autoabastecimiento y cogeneración para posibilitar que se incluyan nuevos socios (personas físicas o morales) que no se encuentran originalmente aprobados en el permiso o en posteriores modificaciones; situación que, a consideración de la CRE, desvirtuaba la naturaleza y objeto de dichos permisos.

Al respecto, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) (COFECE, 2020) emitió comentarios y recomendaciones, argumentando posibles efectos contrarios a la competencia al generar incertidumbre en las inversiones, limitar las posibilidades de competir en el mercado eléctrico y otorgar ventajas exclusivas a la CFE Suministro Básico; sin embargo, es de considerarse que el modelo de Autoabastecimiento no está concebido para competir en el Mercado Eléctrico Mayorista, pues el mismo no se encuentra dentro del régimen de mercado de la LIE sino que es un modelo que nació bajo el amparo del régimen de la LSPEE. Es así que, el régimen de Autoabastecimiento no debe competir con nadie en el mercado porque la LSPEE prohibía “vender o por cualquier acto enajenar la energía eléctrica”.

V. CONCLUSIONES

Sin duda, estamos viviendo tiempos de cambio en muchos aspectos de nuestro país, y resulta innegable que estos cambios están en curso en el sector energético y particularmente en la industria eléctrica; el último ejemplo de lo anterior lo tenemos en la publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica” el 9 de marzo de 2021 y las posteriores suspensiones pro-

visionales y definitivas que le han sobrevenido otorgadas con carácter general por los Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica.

En el Incidente de suspensión 118/2021 de fecha 11 de marzo de 2021, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica estimó que el Decreto de modificación a la LIE modifica la manera en la que operaba el sector eléctrico, por lo que sus efectos son susceptibles de suspenderse material y jurídicamente, toda vez que, entre otras cuestiones y para los efectos de lo abordado en este Artículo, se modifica el régimen transitorio que era aplicable a los permisos que fueron otorgados conforme a la LSPEE que continúan vigentes, en particular la modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación de permisos en materia de energía eléctrica, como ya se mencionó anteriormente.

Por lo anterior, es inminente la judicialización del sector a gran escala; la certidumbre jurídica y la estabilidad del marco regulatorio son factores que los inversionistas del sector eléctrico toman en cuenta al momento de planear sus inversiones por lo que en este contexto en el que se busca promover una nueva visión de Estado en la materia, el marco regulatorio tiene un rol de vital importancia para atraer y mantener nuevas inversiones, con la finalidad de conseguir una seguridad de abasto a precios accesibles, a la par que mantenemos la soberanía energética con respeto al cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales suscritos por nuestro país.

La estabilidad regulatoria, en especial en torno a la interpretación e implementación operativa de los proyectos amparados por contratos legados, juega un papel fundamental en todo lo descrito anteriormente, pues de esto depende que las figuras legadas cumplan con su objetivo de servir a la transición a un entorno más seguro y competitivo que garantice el abasto eléctrico, de calidad y con suficiencia, a las siguientes generaciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, 2020, COFECE emitió comentarios y recomendaciones respecto a la regulación que modifica el esquema de permisos de Autoabastecimiento y cogeneración de energía eléctrica, México, COFECE, disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece-emitió-recomendaciones-a-regulacion-que-modifica-el-esquema-autoabastecimiento-y-cogeneracion-de-energia-electrica/>.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, 2020, Intermediación de Contratos Legados, Cargos por el Servicio de Transmisión para fuentes de energía

renovable o cogeneración eficiente por nivel de tensión, a precios de 2018, México, CRE-DOF, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594800&fecha=10/06/2020.

COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2010, Cargos Por Servicios de Transmisión para Energías Renovables o Cogeneración Eficiente con base en la RES/066/2010, México, CRE-DOF, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604549/Tabla_Historico_CST_pagina_CRE_01-01-2021.pdf.

COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2020, Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifican las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la resolución número RES/390/2017, México, CRE-DOF, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602136&fecha=07/10/2020.

COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2020, Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que expide los cargos por el servicio de transmisión de Energía Eléctrica a precios de 2018 que aplicará CFE intermediación de Contratos Legados S.A de C.V. a los titulares de los contratos de interconexión legados con centrales de generación de Energía Eléctrica con fuentes de Energía revocable o cogeneración eficiente, conforme a lo establecido en la resolución emitida RES/0662010 y su modificación emitida mediante la resolución RES/194/2010, México, CRE, disponible en: <https://www.cre.gob.mx/Resoluciones/index.html>.

COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 010, Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los cargos correspondientes a los servicios de transmisión que preste el suministrador a los permisionarios con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, México, CRE-DOF, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5139524.

COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2016, Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los cargos correspondientes a los servicios de transmisión que preste el suministrador a los permisionarios con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, CRE-DOF, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5139525&fecha=16/04/2010.

- COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2010, Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía modifica la metodología para la determinación de los cargos correspondientes a los servicios de transmisión que preste el suministrador a los permisionarios con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, México, CRE-DOF, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5155266&fecha=13/08/2010.
- COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2010, Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide el Modelo de Contrato de Interconexión para Centrales de Generación de Energía Eléctrica con Energía Renovable o Cogeneración Eficiente y sus anexos (F-RC, IB-RC, TB-RC), así como el Modelo de Convenio para el Servicio de Transmisión de Energía Eléctrica para Fuente de Energía, México, CRE-DOF, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5140991&fecha=28/04/2010.
- COMISION REGULADORA DE ENERGIA, 2021, Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, México, CRE-DOF, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5479929&fecha=17/04/2017.
- FERNÁNDEZ, Jorge, 1997, *Régimen Jurídico del Servicio Público y de la Empresa Pública en el Sector de la Energía, Regulación del Sector Energético*, México, UNAM-Secretaría de Energía, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GARZA, Enrique y MELGOZA Javier *et al.* (coords.), 1994, *Historia de la Industria Eléctrica en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, t.I.
- GONZÁLEZ, José, 2013, *Derecho Energético Ambiental*, México, IMIDA.
- Ley de Industria Eléctrica*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2014.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 1975.
- Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2012.
- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2012.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2012, Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, México, SEGOB-DOF, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codigo=246368&pagina=4&seccion=1.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2013, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, México, *DOF*, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/201.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2021, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, en Materia de Energía, México, *SEGOB-DOF*, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613245&fecha=09/03/2021.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2019, Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, México, *SEGOB-DOF*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014.
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2015, Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite las bases del mercado eléctrico, México, *SENER-DOF*, disponible en: [https://www.cenace.gob.mx/Docs/14_REGLAS/Bases/Bases%20del%20Mercado%20El%C3%A9ctrico%20\[DOF%2008-09-15\]%20.pdf](https://www.cenace.gob.mx/Docs/14_REGLAS/Bases/Bases%20del%20Mercado%20El%C3%A9ctrico%20[DOF%2008-09-15]%20.pdf).
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2016, Acuerdo por el que se emite el Manual de contratos de interconexión legados, México, *SEGOB-DOF*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437141&fecha=13/05/2016.
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2017, Metodología, criterios y términos para contratos legados, México, *SENER*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/258363/ANEXO_D.pdf.
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2017, Gobierno de México, Términos, plazos, criterios, bases y metodologías de los contratos Legados para el Suministro Básica y mecanismos para su evaluación. Nota explicativa contratos legados para el suministro básico, México, *SENER*, disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/terminos-plazos-criterios-bases-y-metodologias-de-los-contratos-legados-para-el-suministro-basico-y-mecanismos-para-su-evaluacion-128297>.
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2019, Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019-2033, México, *SEGOB-SEMER*, disponible en: <https://www.gob.mx/sener/articulos/prodesen-2019-2033-221654>.
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2013, Prospectiva del Sector Eléctrico 2013-2027, México, *SEMER*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62949/Prospectiva_del_Sector_El_ctrico_2013-2027.pdf.
- SECRETARIA DE ENERGIA, 2016, Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad, México, *SEGOB-DOF*, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422390&fecha=11/01/2016.

ROSENZWEIG, Francisco L. De, 2007, *El sector eléctrico en México: evolución, regulación y tendencias*, México, Porrúa-Universidad Panamericana.

ZAMORA, Juan Manuel, 2019, *Megaproyectos de energía en territorios indígenas, un desafío para la justicia en México*. Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, Facultad de Derecho, disponible en: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/102171/1/tesis_juan_manuel_zamora_velazquez.pdf.