

**LA COMISIÓN  
REGULADORA  
DE ENERGÍA EN  
LAS REFORMAS ENERGÉTICAS  
DE 2008 Y 2013**

.....

JOSÉ MARÍA LUJAMBIO IRAZÁBAL

México 2013

D.R. 2013, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.  
(CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso

Col. Los Morales Polanco, 11510 México, D.F.

T. +52 (55) 5985 1010

*www.cidac.org*

Diseño por Magdalena Lara Monroy

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento al autor y CIDAC como fuente de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en: <http://www.cidac.org> <http://reddecompetencia.cidac.org>

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## ACERCA DEL CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un *think tank* independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad. El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

## ACERCA DE LA RED MEXICANA DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

La Red Mexicana de Competencia y Regulación es un proyecto que reúne a destacados profesionales de varias instituciones que comparten su interés por el análisis de las cuestiones de competencia y regulación de la economía mexicana.

# LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EN LAS REFORMAS ENERGÉTICAS DE 2008 Y 2013

JOSÉ MARÍA LUJAMBIO IRAZÁBAL<sup>1\*</sup>



<sup>1\*</sup> Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, con Máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Director General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía de 2009 a 2012. Actualmente es investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

# 1. RESUMEN EJECUTIVO

Este ensayo tiene por objeto ofrecer algunos conceptos básicos para acercarse al fenómeno de la regulación económica y al de la regulación energética en particular; realizar un breve repaso por la historia jurídica del órgano regulador de la energía en México: la Comisión Reguladora de Energía; mostrar un balance de la reforma energética de 2008 y de su instrumentación en los aspectos que competen a dicho órgano; y presentar propuestas específicas de modificaciones constitucionales y legales de cara a una nueva reforma energética, necesarias para que el regulador cumpla adecuadamente con su misión dentro del Estado mexicano.

## ABSTRACT

This policy brief offers some basic concepts about economic regulation and, specifically, energy regulation. After a quick review on the legal history of the Mexican Energy Regulatory Commission (CRE), the author shows a balance of the energy reform of 2008 and its implementation on the issues concerning that agency. The essay ends with some proposals of constitutional and legal amendments needed for the CRE to adequately accomplish its mission in the Mexican State.

# 2. REGULACIÓN ECONÓMICA Y REGULACIÓN ENERGÉTICA.

El consenso político internacional de los años ochentas trajo consigo un replanteamiento general de las funciones del Estado en la economía. Muchos Estados occidentales permitieron desde entonces que los particulares realizaran actividades que estaban antes en manos públicas de manera exclusiva. Nuevos agentes fueron entrando a mercados cada vez más competidos.

De manera paralela y gradual, aunque acelerada en la última década, también los Estados se han ido haciendo, con mayor o menor éxito, de órganos encargados de hacer prevalecer el interés general en mercados que presentaran fallas y, en tal sentido, desprotejeran derechos y se desarrollaran de manera ineficiente.<sup>2</sup>

La apertura de ciertos mercados llegó a México en los noventas. Y con ella el reto para el Estado mexicano de ejercer de manera eficaz la rectoría del desarrollo nacional, como le corresponde constitucionalmente, con las herramientas jurídicas idóneas para ello.

Primero con decretos presidenciales y después a través de leyes, el Estado mexicano ha ido creando órganos reguladores de la economía. Para esto se ha valido de la figura legal de los órganos desconcentrados, que se ubican dentro de la estructura jerárquica de las secretarías del despacho, dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, y por lo tanto,

<sup>2</sup> A mi juicio es posible la complementariedad entre las teorías de las fallas del mercado y las del interés general en la explicación del fenómeno regulativo. Sobre el tema véase Larrañaga, Pablo, "Interés general y regulación económica", en *Isonomía* núm. 27, ITAM-Fontamara, México, octubre de 2007, pp. 73-109, y sobre todo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, ITAM-Porrúa, México, 2009.

dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal. Ello ha provocado que sus determinaciones se encuentren sujetas en numerosas ocasiones a las presiones ejercidas desde la dependencia que sólo debería estar encargada de las políticas públicas pero no de la regulación.

De cualquier forma, históricamente los distintos órganos reguladores de la economía en México han tenido diversos grados de autonomía en sus diferentes ámbitos: técnico, operativo, de gestión y de decisión. Entre los órganos de regulación económica en su más estricta acepción – al menos la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía – desde luego que han habido notas comunes pero no pareció haber nunca un debate crítico sobre la necesidad de un marco regulatorio coherente al interior del Estado mexicano.

De cualquier forma, sí podemos afirmar que en las últimas dos décadas hemos sido testigos de sucesivos y cada vez más exitosos, aunque a veces inconexos, intentos institucionales por abstraer a la regulación de la política, en el ánimo de mitigar influencias indeseadas para la estricta defensa del interés público.

Desde luego, la “gobernanza regulatoria” no es una preocupación exclusiva de México, sino que en los últimos años ha sido objeto de discusiones académicas y propuestas de reformas en diversos países y en el seno de varios organismos internacionales. En particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha propuesto un modelo para la cimentación de un sistema sólido a este respecto.

De dicho modelo se desprende la necesidad de crear agencias reguladoras sectoriales con la fuerza suficiente que les permita instrumentar los mandatos legislativos en los que se plasman las políticas públicas, con un objeto y unas atribuciones claras, y con contrapesos y blindajes institucionales que permitan garantizar una integración del órgano y una regulación de calidad.

En el sector energético, ciertas actividades económicas tienen como peculiaridad que se desarrollan de manera eficiente a través de redes. Se trata del llamado *downstream* en la cadena de valor de los energéticos. Y es que resulta muy eficiente económicamente que el transporte (“carreteras”) y la distribución (“calles”) de combustibles gaseosos y líquidos se realicen a través de redes de ductos, y que esos sistemas se complementen con grandes instalaciones de almacenamiento. Asimismo, la energía eléctrica, que es energía secundaria producida por otra fuerza (de origen fósil o no), se conduce de la manera más eficiente a través de cables sostenidos por postes y torres, los cuales también constituyen redes.

Como es sabido, las infraestructuras de redes son monopolios naturales y, precisamente por ello, el desarrollo eficiente de las actividades económicas que se realizan mediante ellas debe promoverse a través de una regulación potente. Se trata, desde luego, de la misma razón por la que se considera socialmente necesario que el Estado regule eficazmente a las redes de las telecomunicaciones.

Es por estas razones que han surgido los órganos reguladores de la energía. Se trata de órganos del Estado que realizan una regulación *a priori*<sup>3</sup>, estableciendo o autorizando las normas contractuales que rigen la prestación de los servicios y las tarifas que se podrán cobrar como contraprestaciones, bajo el gran principio del acceso abierto y no indebidamente

<sup>3</sup> El otro gran modelo de regulación económica en sentido estricto es el que está a cargo de autoridades de la competencia, donde la regulación se aplica una vez que la autoridad detecta las fallas del mercado y la comisión de conductas anticompetitivas por parte de los agentes económicos, en mercados en los que deberían prevalecer condiciones de competencia efectiva.

discriminatorio a la infraestructura que constituye el monopolio natural.

En algunos casos como el mexicano, donde existe un organismo que ostenta el monopolio jurídicamente admitido en la producción de determinados combustibles, se hace necesaria también una regulación de las condiciones contractuales y de los precios de dichos energéticos, para evitar abusos.

Heggie y Cleland han estudiado cómo los desarrollos futuros de los mercados energéticos tendrán importantes implicaciones para la regulación<sup>4</sup>, en aspectos como el crecimiento mundial de la oferta de energéticos como el gas natural<sup>5</sup> y también la enorme demanda de energía que se observará en los países emergentes en los próximos años, y ante ello, la necesidad de que la inversión en infraestructura se vea incentivada a través de un marco regulatorio estable y técnicamente pulcro.

Ante este escenario, entonces, se hace indispensable entender y repensar la regulación energética en nuestro país.

### 3. UN REPASO A LA HISTORIA DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA.

El artículo 27 de la Constitución establece en su párrafo sexto que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

La última gran reforma del sector eléctrico en México se produjo en 1992 con la publicación de la nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Es el año en el que se adopta la interpretación constitucional según la cual, si la generación de energía eléctrica no tiene por objeto la prestación del servicio público, entonces puede ser realizada por los particulares bajo diferentes modalidades.<sup>6</sup>

En cumplimiento al mandato de uno de los artículos transitorios de la nueva Ley, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de octubre de 1993, en vigor desde el 1 de enero de 1994, se crea a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como órgano de consulta de la Secretaría de Energía en relación con la inte-

<sup>4</sup> Heggie, Bob y Michael Cleland, "Energy Market Developments and the Implications for Regulation", en Gordon Kaiser & Bob Heggie (eds.), *Energy Law & Policy*, Carswell, Toronto, 2011, pp. 1-33.

<sup>5</sup> Cfr. The Economist, *An Unconventional Bonanza. Special Report on Natural Gas*, 14 de julio de 2012, en <http://www.economist.com/node/21558432> y Massachusetts Institute of Technology, *The Future of Natural Gas*, MIT Energy Initiative, 2011, en <http://mitei.mit.edu/publications/reports-studies/future-natural-gas>.

<sup>6</sup> La más completa y articulada monografía sobre la configuración histórica-jurídica del sector eléctrico mexicano, sobre el régimen vigente de 1992 se encuentra en Cortés Campos, Josefina, *Derecho administrativo y sector eléctrico. Elementos de regulación*, Porrúa - ITAM, México, 2007.

racción que a partir de entonces habría de potenciarse entre la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y los particulares que generaran energía eléctrica.

Meses después, como parte de la reforma del gas natural de mediados de los noventa, la CRE se vio fortalecida a través de su previsión en ley y ya no sólo en decreto. La nueva Ley de la Comisión Reguladora de Energía se publicó en el DOF el 31 de octubre de 1995.

La reforma supuso una importante ampliación del objeto de la CRE, en esencia para encargarse de regular las actividades en materia de gas natural que se abrieron a la participación de los particulares, a través de un régimen de permisos para el transporte, el almacenamiento y la distribución de ese combustible. Fueron además los años de arranque de la decidida apuesta gubernamental por la generación de energía eléctrica a través de centrales de ciclo combinado que utilizan ese combustible.

Tras una década en que la CRE se dedicó a construir su andamiaje regulatorio, con un excepcional nivel técnico que recoge las mejores prácticas internacionales, vino la reforma energética de 2008. Como siempre, las grandes discusiones, las batallas ideológicas, se dieron en el terreno de la exploración y producción de hidrocarburos. “¿Qué hacemos con el tesoro?”, se preguntaban entonces. La respuesta de consenso para provocar la participación de los particulares, fundamentalmente en esas actividades, fue la de los contratos “incentivados” de prestación de servicios a Petróleos Mexicanos. A cinco años de enfrentar resistencias estructurales, atávicas, este régimen de contratación no parece estar dando los resultados que exige la atención del enorme rezago del país en esta materia.<sup>7</sup>

Y sin embargo, la reforma de 2008 trajo consigo buenos avances en materia de regulación energética, de los que se suele hablar poco. No sólo se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos con un mandato claro de seguridad energética en el sentido de procurar que se mantengan los niveles de reservas de hidrocarburos del país en el largo plazo. También se fortaleció de manera importante a la CRE.

## 4. LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EN LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2008.

Desde el 28 de noviembre de 2008, fecha en que se publicaron en el DOF los siete decretos legislativos que constituyeron la reforma energética<sup>8</sup>, la CRE resultó fortalecida en diversos sentidos: orgánicamente, en su objeto y atribuciones, y como autoridad.

<sup>7</sup> El mejor estudio publicado en México en relación con las negociaciones y los contratos petroleros en el mundo y en nuestro país es el de Grunstein, Miriam, *De la caverna al mercado. Una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras*, CIDAC, México, 2010.

<sup>8</sup> Para una revisión de los contenidos de la reforma energética de 2008, cuando recién habían entrado en vigor, véase De Rosenzweig, Francisco, “Alcances generales de la denominada ‘reforma petrolera’ de noviembre de 2008”, en *Enerlegis*, 2009, pp. 7-33.

---

## 4.1 FORTALECIMIENTO ORGÁNICO.

En primer lugar, el artículo 1 de la Ley de la CRE aumentó el alcance de la definición legal de la autonomía del órgano, antes técnica y operativa, y ahora también “de gestión” y “de decisión”. En el artículo 4 se ubicó el germen legal de la estructura orgánica de la CRE, que antes sólo tenía soporte en el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía. Y además, el artículo 13 explicitó la atribución de la CRE de interpretar y aplicar su propia Ley.

Estos tres nuevos contenidos normativos dieron pie al procedimiento para la expedición del primer Reglamento Interior de la CRE. En realidad, desde 1995 la Ley de la CRE dotaba a su Comisionado Presidente de la facultad de presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Comisión, el reglamento interior de ésta. Esta facultad no se ejerció a lo largo de 16 años, lo que revela una deferencia histórica acaso desmedida a la facultad reglamentaria que la Constitución confiere al Presidente de la República.

En un ambiente de colaboración institucional entre la Secretaría de Energía y la CRE, el Reglamento Interior de la Comisión Reguladora de Energía fue finalmente publicado en el DOF el 22 de agosto de 2011, con el objeto de establecer la estructura del órgano y regular su organización y funcionamiento. Con ello se promovió la transparencia del órgano regulador y la certeza para cualquier interesado sobre los procedimientos del Pleno y las funciones a cargo del Presidente, los demás Comisionados, el Secretario Ejecutivo y las Direcciones Generales.

Además, en este reglamento se dotó de contenido práctico al artículo 8 de la Ley de la CRE, al establecerse al Consejo Consultivo del órgano regulador como un mecanismo de consulta pública sobre sus proyectos de disposiciones administrativas de carácter general. Desde luego, este mecanismo no supe sino complementa al previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que se desahoga ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El 6 de mayo de 2013 se publicaron en el DOF las Reglas generales para la organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de la CRE, el cual quedó estructurado en dos grupos de trabajo, uno en materia de electricidad y otro en materia de hidrocarburos, e integrado mediante el Acuerdo A/O60/2013 del 20 de junio de 2013.

## 4.2 FORTALECIMIENTO DE SU OBJETO Y SUS ATRIBUCIONES.

### A. En materia de hidrocarburos.

En el ámbito de los hidrocarburos, con la reforma energética de 2008 se precisó y se amplió el objeto de regulación de la CRE en diversos rubros:

#### **Definición legal de las ventas de primera mano.**

Con la reforma, por primera vez se estableció en ley una definición de las ventas de primera mano (VPM) para efectos de los productos regulados por la CRE. Hoy la VPM se define como la primera enajenación del energético que realicen en territorio nacional Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Para evitar que Pemex intentara evadir la regulación a través de empresas filiales, el legislador estableció que se asimilarían a VPM las enajenaciones que realizaran dichas empresas bajo las mismas circunstancias.

Sin embargo, hasta el momento Pemex no ha creado empresas filiales dedicadas a comercializar gas, que contarían con una regulación similar pero necesariamente más ligera, para favorecer condiciones de competencia efectiva. Y es que en realidad Pemex ha tenido todo el interés en seguir funcionando como el gran monopolio que, por un lado, vende gas y, por el otro, reserva la mayor parte de la capacidad en las infraestructuras de transporte y almacenamiento del país, sin una completa separación de actividades.

Por otro lado, al no distinguirse en la Ley de la CRE sobre el origen de los productos (nacional o importado), la CRE consideró que la regulación debía extenderse hasta los productos de origen importado vendidos en territorio nacional por Pemex, en aras de un mejor control del organismo monopólico. Esto quedó consignado en la Resolución RES/265/2009 del órgano regulador.

### **Ventas de primera mano de combustóleo y petroquímicos básicos.**

Antes de la reforma legal de 2008, la CRE sólo regulaba las VPM del gas natural y del gas licuado de petróleo (gas LP), si bien estas últimas han estado sujetas desde hace varios años a un régimen de control de precios a través de Decretos presidenciales.<sup>9</sup>

Según la Ley de la CRE, este órgano regula ahora las VPM del combustóleo y los petroquímicos básicos, cuyo control estaba anteriormente en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La CRE ya ha aprobado los términos y condiciones de contratación y las metodologías de precios para varios de los nuevos hidrocarburos bajo su regulación. Destacan aquí la aprobación de los términos y condiciones y la metodología de precio relativas a la venta de primera mano de etano para el proyecto “Etileno XXI”, mediante la Resolución RES/036/2010.

En este tema, es preocupante que la SHCP aún ejerza un fuerte control sobre Pemex respecto de otros combustibles como gasolina o diesel. Esto le permite instrumentar un absurdo régimen de subsidios que contribuye de manera decidida a que Pemex Refinación sea el barril sin fondo de las finanzas públicas del país<sup>10</sup>, y que es regresivo porque no beneficia a las personas que realmente necesitan el apoyo del Estado: los subsidios se otorgan a cualquier propietario de un vehículo que requiera estos combustibles, con independencia de su poder adquisitivo; lo mismo a una empresa transportista dueña de cientos de camiones, que a una persona que use un vehículo como herramienta de trabajo en la Sierra Tarahumara. Por si fuera poco, en realidad son subsidios que nos perjudican a todos pues contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero, lo que es completamente incongruente con los compromisos internacionales que ha adoptado el Estado mexicano en materia de cambio climático.

### **Almacenamiento de gas LP.**

En cuanto a los servicios regulados, en 2008 el legislador amplió el objeto de la CRE para que regulara no sólo el almacenamiento de gas natural sino los sistemas de almacenamiento

<sup>9</sup> Cfr. Salazar Diez de Sollano, Francisco, “La regulación económica del gas licuado de petróleo en México”, en Asociación Iberoamericana de Reguladores de la Energía, *Electricidad e hidrocarburos en Iberoamérica. Aspectos regulatorios y medioambientales*, Civitas – Thomson Reuters, Pamplona, 2011, pp. 67-80.

<sup>10</sup> Pemex Refinación tuvo pérdidas por 139,491 millones de pesos en 2011 y 2012. Véase CIDAC, *3 dilemas. Un diagnóstico para el futuro energético de México*, en [http://cidac.org/esp/cont/publicaciones/3\\_Dilemas\\_Un\\_diagn\\_stico\\_para\\_el\\_futuro\\_energ\\_tico\\_de\\_M\\_xico.php](http://cidac.org/esp/cont/publicaciones/3_Dilemas_Un_diagn_stico_para_el_futuro_energ_tico_de_M_xico.php), pp.

de gas en general (incluido LP) que se encuentren directamente vinculados a sistemas de transporte o distribución por ductos, o a terminales de importación o distribución de dichos productos, debido a las características monopólicas de esas infraestructuras. En materia de hidrocarburos, éste fue el reto de instrumentación regulatoria más importante para la CRE en los últimos cinco años.<sup>11</sup>

Antes de la reforma, conforme al Reglamento de Gas LP vigente, la Secretaría de Energía (SENER) había otorgado 34 permisos de almacenamiento de gas LP mediante planta de depósito y mediante planta de suministro, los cuales fueron recibidos por la CRE.

En cumplimiento a su nuevo mandato, la CRE publicó en el DOF del 17 de noviembre de 2009 la Resolución RES/250/2009 por la que se regula la prestación del servicio de almacenamiento de gas LP en condiciones no discriminatorias y de acceso abierto. Dicha Resolución constituyó un requerimiento general a los permisionarios y solicitantes de permisos de almacenamiento para entregar a la CRE una propuesta de condiciones generales para la prestación del servicio (CGPS) y de tarifas aplicables, para su aprobación.

Ante la omisión de los permisionarios de presentar sus propuestas, entre finales de junio y principios de agosto de 2011 la CRE les expidió CGPS y tarifas provisionales, a fin de que se encontraran en aptitud jurídica de prestar el servicio de almacenamiento, si así lo quisieran, pues la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional no los obliga a diferencia de los permisionarios de ductos.<sup>12</sup>

En la actualidad, la CRE cuenta con un total de 22 permisos de almacenamiento sujetos a regulación económica, de los cuales 17 la han consentido pues ya han celebrado contratos de prestación del servicio bajo las CGPS y las tarifas aplicables. El resto han presentado demandas de amparo ante el Poder Judicial de la Federación en contra de los instrumentos regulatorios de la CRE. A julio de 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba por emitir sentencia sobre su constitucionalidad.

Para una mejor regulación de los poderes fácticos en México, para poner un alto a los contubernios monopólicos entre Pemex y grandes intereses empresariales, esperamos que el máximo tribunal determine que la actividad sujeta legalmente a permiso es el almacenamiento, ya que el suministro y el depósito son sólo los fines de dicha actividad regulada; que la regulación de la CRE no obliga a los permisionarios a prestar el servicio de almacenamiento a terceros, pero si se presta como lo han hecho ya 17 permisionarios, deberá hacerse en condiciones reguladas; y que esa regulación no es retroactiva pues la CRE simplemente instrumentó las reformas legales de 2008 que supusieron el cambio competencial necesario para hacer efectivas las condiciones que ya existían previamente en los permisos.

### **Actividades con petroquímicos básicos y refinados.**

En 2008 se agregaron al objeto de regulación de la CRE las actividades de transporte y distribución por ductos de petroquímicos básicos y refinados, así como los sistemas de alma-

<sup>11</sup> Al principio parecía que se trataría de la regulación de la calidad del gas natural, que finalmente se resolvió con la expedición de NOM's definitivas en la materia, si bien su aterrizaje práctico ha sido complicado sobre todo en materia de medición y precios del gas. Para el análisis del caso ver Massieu Arrojo, Ramón Antonio, *Regulación económica y técnica: el caso de la calidad del gas natural en México*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, ITAM, México, 2012.

<sup>12</sup> Para ver las resoluciones respectivas se puede acudir a la versión electrónica del registro público de la CRE en <http://www.cre.gob.mx/resoluciones.aspx>

cenamiento directamente vinculados a sistemas de ductos o a terminales de importación o distribución de dichos productos. Esta reforma fracasó por incompleta.

Antes de la reforma de 1995, el Estado era el único que podía llevar a cabo las explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera consistentes en el transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano de petróleo y productos que se obtuvieran de su refinación, gas y petroquímicos básicos; tras dicha reforma, se dio certeza legal a los sectores social y privado para que llevaran a cabo las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, a través de un régimen de permisos.

En 2008, la iniciativa del Presidente Calderón proponía en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo un régimen de permisos para las actividades del *downstream* que involucran petroquímicos básicos y refinados. Naturalmente, el órgano regulador sería la CRE. Los consensos de la reforma energética de 2008 dieron lugar a un disparate legislativo, pues se conservaron estas actividades como parte del objeto de regulación de la CRE, pero no prosperaron las modificaciones a la Ley Reglamentaria.

La ausencia de un régimen de permisos para las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, hace que cualquier proyecto privado sea impresentable ante una institución financiera, pues se carece de una regulación integral que se sustente claramente en obligaciones legales cuyo incumplimiento pueda ser sancionable.

Las actividades “reguladas no permisionadas” se encontrarían desde luego sujetas a regulación técnica a través de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pero no serían destinatarias del régimen de obligaciones y sanciones establecido en los artículos 15, fracción III, y 15-Bis de la Ley Reglamentaria, pues éste sólo es aplicable a permisionarios. Así lo asumió la CRE en el Acuerdo A/OO1/2012 del 16 de enero de 2012.

La inseguridad jurídica que supone este peculiar régimen, producto de una omisión del legislador en la reforma energética de 2008, ha abortado el intento de que florezca una industria de ductos en manos de particulares en estas materias, lo que permitiría una mucha mayor eficiencia en la economía pues los costos de utilizar ductos para conducir hidrocarburos líquidos y gaseosos, son muy inferiores a los de utilizar vehículos con ruedas. En el apartado 4 de este ensayo se planteará una propuesta para resolver este problema.

## **B. En materia de energías renovables.**

Uno de los productos legislativos más importantes de la reforma energética de 2008 fue la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE). La iniciativa que dio origen a la LAERFTE había sido presentada por diputados del Partido Verde Ecologista de México el 13 de agosto de 2008. Los dictámenes de comisiones fueron aprobados en el Senado de la República el 23 de octubre y en la Cámara de Diputados el día 28 siguiente, con un amplio consenso legislativo (113 y 407 votos a favor, respectivamente), como parte del paquete de reformas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ver proceso legislativo en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=f4d3219643993cbf1e119294c6a9857f&Seguimiento=2491681&Asunto=2458982#C](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=f4d3219643993cbf1e119294c6a9857f&Seguimiento=2491681&Asunto=2458982#C)

Este ordenamiento puede considerarse como parte de las garantías institucionales del derecho fundamental que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, contenido en el artículo 4º, tercer párrafo, de la Constitución. Su fundamento está en la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, establecida en el artículo 73, fracción X, de la propia Constitución.

La LAERFTE se define a sí misma como una ley de orden público, y en su artículo 1º señala como sus objetivos los de regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y de las tecnologías limpias para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica; además, conforme a su artículo 2, el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable y el uso de tecnologías limpias se considera de utilidad pública y se realizará en el marco de la estrategia nacional para la transición energética, mediante la cual el Estado mexicano promoverá la eficiencia y sustentabilidad energética así como la reducción de la dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria de energía.

La ley establece de manera enunciativa qué fuentes se consideran energías renovables, a saber: el viento, la radiación solar, el movimiento del agua en cauces, la energía oceánica, el calor de los yacimientos geotérmicos, y los bioenergéticos que determine la ley de la materia, además de aquellas que determine la Secretaría de Energía (SENER) con base en la definición que ofrece la propia Ley.

Con independencia de los aspectos de política pública y de índole presupuestal que norma la LAERFTE, el nuevo ordenamiento confirió atribuciones específicas a la CRE para la regulación de la generación de energía eléctrica con fuentes renovables. Así, en el artículo 7º se establecen las atribuciones relativas a:

- La expedición de disposiciones administrativas de carácter general para la regulación económica de la generación de electricidad a partir de energías renovables<sup>14</sup>;
- El establecimiento de las metodologías para la determinación de las contraprestaciones por los servicios que se presten entre sí la CFE y los generadores (típicamente, el “porteo”);
- La posibilidad de solicitar a la CFE la modificación de las reglas de despacho para garantizar el cumplimiento de la propia Ley;
- La expedición de metodologías para determinar la aportación de capacidad de cada tecnología al Sistema Eléctrico Nacional;
- La expedición de las reglas generales de interconexión al Sistema Eléctrico Nacional, a propuesta de la CFE y escuchando la opinión de los generadores, y
- La expedición de los procedimientos de intercambio de energía y los correspondientes sistemas de compensaciones para proyectos de autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción con energías renovables que estén interconectados al Sistema Eléctrico Nacional.

La CRE utiliza dos clases de instrumentos generales de regulación económica para controlar el poder monopólico de la CFE como titular de la red del servicio público de energía eléctrica, y su poder monopsonico como único posible comprador de la energía para su uso en el servicio público: los modelos de contratos y las metodologías para la determinación de contraprestaciones (precios y tarifas).

<sup>14</sup> En realidad las demás atribuciones conferidas constituyen especies de este género.

En cuanto a la primera herramienta, la LAERFTE contempla la expedición de las directrices a que se sujetarán los modelos de contrato, y los modelos de contrato mismos que suscriba la CFE con los generadores que utilicen energías renovables.

En el segundo caso se encuentra la metodología para la determinación de las contraprestaciones máximas que pagará la CFE a los generadores que utilicen energías renovables, que incluirán pagos tanto por los costos derivados de la capacidad de generación, como por la energía generada, y podrán depender de la tecnología y de la ubicación geográfica de los proyectos.

Conforme a la LAERFTE originalmente aprobada, la expedición de esta metodología debía realizarse previa opinión de la SENER y de la SHCP, lo cual constituye la única excepción legal a la autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión que la Ley de CRE confiere al órgano regulador. Se entiende que el legislador quiso reconocer el impacto de las metodologías que determinan los precios que debe pagar la CFE, tanto en la política económica, por sus implicaciones presupuestales, como en la política energética del país.

Después, el 1 de junio de 2011, se publicó en el DOF el Decreto por el que reforman diversos artículos de la LAERFTE y el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Estas reformas constituyeron un esfuerzo clave para promover el uso de energías renovables en México pues dan un nuevo sentido al mandato legal que tiene la CFE de adquirir la energía eléctrica al menor costo posible. Y es que se impuso la obligación de incluir las externalidades en la metodología para determinar las contraprestaciones que la CFE pague a los generadores con renovables, es decir, considerar los costos totales de la generación en términos económicos, ambientales y de salud. De manera congruente, a partir de esta reforma, también la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Salud deben emitir su opinión sobre el proyecto de metodología de contraprestaciones que prepare la CRE.

Cabe apuntar aquí que la LAERFTE dispone que las atribuciones de la CRE serán aplicables a los sistemas de cogeneración de electricidad que cumplan con el criterio de eficiencia que establezca la propia CRE, aunque no utilicen energías renovables. Con esto, el legislador quiso dar los beneficios del régimen promotor de las energías renovables a los procesos industriales que generan electricidad como subproducto, y lo hacen de manera altamente eficiente.

Además, el artículo 31 de la LAERFTE establece que el Ejecutivo Federal diseñará e instrumentará las políticas y medidas para facilitar el flujo de recursos derivados de los mecanismos internacionales de financiamiento orientados a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), de conformidad con la legislación ambiental aplicable. Asimismo, las dependencias y entidades competentes, o quienes designen éstas, podrán desempeñar el papel de intermediarios entre los proyectos de aprovechamiento de las energías renovables y los compradores de certificados de reducción de emisiones de GEI en el mercado internacional.<sup>15</sup>

En 2009, el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución, proveyó en la esfera administrativa a la exacta observancia de la LAERFTE con la expedición de su Reglamento, el cual fue publicado en el

<sup>15</sup> En ejecución de dicho artículo legal, la SENER elaboró en 2009 una herramienta denominada "Políticas y medidas para facilitar el flujo de recursos derivados de los mecanismos internacionales de financiamiento", que tiene como propósito impulsar el logro de las metas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y facilitar la transición hacia una economía baja en la utilización de carbono. Dicho documento establece las políticas y medidas para aprovechar los mecanismos de financiamiento, así como las áreas de oportunidad identificadas para nuestro país, y describe los mecanismos financieros internacionales y nacionales, y los de cooperación internacional disponibles.

DOF el 2 de septiembre de ese año. Se cumplió, pues, con el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley, que estableció un plazo de 8 meses desde la publicación del ordenamiento legal para la publicación de sus normas reglamentarias. Para ajustarse a las reformas legales de 2011, el Reglamento fue reformado mediante Decreto publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2012.

El Reglamento de la LAERFTE es exhaustivo en el desarrollo de los contenidos de la ley. A continuación apunto algunos de sus aspectos regulatorios más relevantes:

- Se plasma la facultad de la CRE para emitir disposiciones generales que regulen el acceso de proyectos de generación renovable y cogeneración eficiente a la infraestructura de transmisión, cuando ésta sea insuficiente, y de manera muy importante, para programar su ampliación concertadamente con los interesados en desarrollar dichos proyectos, en lo que se conoce como “temporadas abiertas” para la reserva capacidad de transmisión;
- Los generadores con energías renovables que tengan capacidad de hasta 0.5 MW, es decir, aquéllos que no requieren del permiso de generación que otorga la CRE, tendrán los mismos derechos que los permisionarios en su relación con la CFE, y el intercambio de energía con dicha entidad estará sujeto a modelos de contrato de la CRE;
- Con el fin de evitar dilaciones indebidas, se establece un plazo de 20 días hábiles para que las dependencias emitan opinión sobre las metodologías de contraprestaciones.
- Igualmente, para garantizar la celeridad en la adecuación de los instrumentos regulatorios, la CFE contará con un plazo de 50 días hábiles para adecuar las reglas de despacho a solicitud de la CRE, y
- La metodología para determinar la aportación de capacidad deberá prever la disponibilidad de cada tecnología en horas de máxima demanda.

Hoy el Reglamento de la LAERFTE establece con toda claridad, en congruencia con el artículo 134 de la Constitución, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, que la única vía a través de la cual la CFE puede suscribir contratos de largo plazo con generadores que utilicen energías renovables es la licitación, como proceso competitivo y transparente, en cualquiera de las modalidades de la producción externa: producción independiente y pequeña producción. El concepto de “fuera de convocatoria” sólo puede servir para la compra de excedentes razonables de proyectos de autoconsumo.

En el terreno de la regulación, con fundamento en la LAERFTE y su Reglamento, la CRE ha expedido los siguientes instrumentos, varios de ellos con el apoyo técnico de agencias de cooperación internacional como US-AID o la GIZ:

- Directrices a que se sujetarán los modelos de contratos entre la CFE y generadores, publicadas en el DOF del 20 de agosto de 2009. Este instrumento fue expedido en cumplimiento al artículo octavo transitorio del Decreto que expidió la LAERFTE, que dio un plazo de 9 meses para ello. En realidad no es un instrumento regulatorio que tenga mucho sentido porque, además de las directrices, la CRE expide los modelos de contratos como tales.
- Modelo de contrato de interconexión para pequeña y mediana escala, publicado en el DOF del 8 de abril de 2010, que establece las reglas para el llamado *net metering* entre la energía entregada y la energía recibida, sobre todo para beneficio de los microgeneradores. Este instrumento está resultando particularmente útil en los últimos meses, en los que se ha producido un extraordinario descenso de los costos de la tecnología fotovoltaica.

- Modelo de contrato de interconexión para gran escala, publicado en el DOF del 28 de abril de 2010, el cual establece el denominado “banco de energía” por el cual se realiza un almacenamiento virtual de energía entregada a la red por parte de las fuentes renovables, hasta por 12 meses. Con esto se atiende en términos regulatorios el problema de la intermitencia de estas fuentes.
- Metodología de contraprestaciones por servicios de transmisión, publicada en el DOF el 28 de abril de 2010, la cual determina la reducción en los cargos de porteo, en relación con los generadores convencionales, los cuales son actualizables mensualmente con base en la inflación;
- Modelo de contrato de interconexión, modelo de convenio de transmisión y metodología de cargos respectivos, para fuentes hidroeléctricas con capacidad mayor a 30 MW, publicados en el DOF del 20 de abril de 2010. Si bien a partir del anterior parámetro legal estas fuentes no se consideran renovables para efectos de la LAERFTE, por sus características la CRE decidió darles un tratamiento regulatorio específico con base en las atribuciones que le confiere su propia Ley;
- Solicitudes a la CFE para adecuar las Reglas de Despacho, por acuerdos del Pleno de la CRE de fechas 23 de septiembre de 2010 y 22 de septiembre de 2011.
- Resolución que establece los criterios para la cogeneración eficiente, publicada en el DOF del 22 de febrero de 2011, y las disposiciones generales para dicha acreditación, publicadas en el DOF el 26 de septiembre de 2012. Se trata desde luego de un régimen provisional que deberá ajustarse a la brevedad al régimen ordinario en materia de normalización que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Disposiciones generales para regular el acceso de nuevos proyectos de generación de energía eléctrica con energías renovables o cogeneración eficiente a la infraestructura de transmisión de la CFE, publicadas en el DOF el 29 de junio de 2011. Estas disposiciones dan certeza a los proyectos de que la CFE no podrá negarles sin justificación el acceso al servicio de transmisión, y que los costos respectivos serán razonables, pues para ello podrán solicitar formalmente la intervención de la CRE, en cumplimiento al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Con base en dichas disposiciones, el 8 de agosto de 2011 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que la CRE emitió una convocatoria para la celebración de temporadas abiertas de reserva de capacidad de transmisión y transformación de energía eléctrica a desarrollarse en los estados de Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Baja California, con el objeto de que los proyectos de autoabastecimiento con energías renovables en dichos estados contarán con la capacidad de transmisión que exigieran sus necesidades. En el caso de Oaxaca, la temporada abierta resultó exitosa pues los participantes ya tienen garantizada la capacidad exigida al momento y hasta que la infraestructura quede concluida. En el caso de Puebla no se reunió el interés suficiente de proyectos hidroeléctricos, por lo que la temporada abierta se declaró desierta. Tamaulipas y Baja California son casos *sui generis* pues la CFE no está anclando el proyecto con capacidad reservada para el servicio público, lo que ha complicado el acuerdo de los participantes para la constitución de un fideicomiso que se

encargue de administrar los fondos para la construcción de la infraestructura.<sup>16</sup>

- Reglas generales de interconexión al Sistema Eléctrico Nacional, publicadas en el DOF el 22 de mayo de 2012, después de un largo procedimiento administrativo que inició con la propuesta de la CFE desde 2009.
- Modelo de contrato de interconexión para fuente colectiva de energía renovable o sistema colectivo de cogeneración eficiente en pequeña escala, publicado en el DOF el 21 de agosto de 2012, que sienta las bases regulatorias para la generación fotovoltaica con fuentes colectivas, particularmente en edificios multifamiliares.
- Metodología para la determinación de las contraprestaciones que pagará el suministrador a los generadores que utilicen energías renovables, y que estén interconectados al Sistema Eléctrico Nacional en alta o media tensión, publicada en el DOF el 31 de octubre de 2012. Para la promoción de los proyectos de pequeña producción, la CRE estimó pertinente en la Metodología partir de un valor inicial para una licitación, determinado como el valor máximo que resulte de comparar el promedio del Costo Total de Corto Plazo y el precio promedio por kWh de la tarifa HM o HS del año inmediato anterior, según el nivel de tensión en la interconexión de los proyectos, aplicándole un factor de ajuste (Y). Este factor considerará la infraestructura existente, la tecnología, la región, los costos administrativos del servicio público de energía eléctrica, las externalidades de acuerdo con la metodología para valorarlas publicada por la Secretaría de Energía, así como los costos evitados de la CFE.
- Lineamientos para las licitaciones “tipo subasta”<sup>17</sup> relativas a proyectos de pequeña producción de energía eléctrica a partir de energías renovables, publicados en el DOF el 14 de noviembre de 2012. Los lineamientos adecuan los procedimientos de las licitaciones, prolijamente detallados en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a las particularidades de los proyectos de pequeña producción con renovables. Actualmente sólo falta la voluntad política del Gobierno Federal, que debe expresarse conforme a dicho Reglamento en la instrucción que la Secretaría de Energía haga a la CFE, para que se convoquen licitaciones de este tipo y se detone la pequeña producción en México a través de los canales institucionales.

Dado el régimen constitucional y legal vigente, la mesa regulatoria está puesta para el florecimiento de las energías renovables en nuestro país. Para pensar en escenarios más ambiciosos que permitan dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales y mandatos legales que se ha impuesto el Estado mexicano, lo cierto es que se tendrían que liberalizar las actividades de transmisión, distribución y venta para el servicio público y apostar por un auténtico mercado eléctrico con control público de la operación y el despacho. Si ello se acompañara además por una regulación fuerte de las redes, la CFE y otros actores contarían con los incentivos adecuados para la creación de infraestructura de generación y conducción, y se transparentarían todos los costos de la industria en beneficio último de los consumidores.

<sup>16</sup> Véanse los últimos acuerdos de la CRE al respecto (2013) en la versión electrónica de su registro público: [www.cre.gob.mx/registro.php](http://www.cre.gob.mx/registro.php)

<sup>17</sup> Expresión desafortunada pues una licitación de suyo se puede definir como una subasta pública (en inglés *public auction*), conducida por el Estado para conseguir las mejores condiciones en sus adquisiciones.

### 4.3 FORTALECIMIENTO COMO AUTORIDAD.

Sin coacción no hay Estado. Sin coacción no hay derecho. La coacción es la sustancia misma del derecho, siguiendo a Kelsen. Pues bien, un órgano regulador de la energía, como cualquier órgano del Estado, debe ser capaz de hacer cumplir sus determinaciones de manera forzosa, es decir, imponiendo sanciones por el incumplimiento de las normas jurídicas.

En el caso de la CRE, sorprende que hasta la reforma energética de 2008 fue cuando se logró la previsión a nivel legal de un catálogo de obligaciones de los sujetos que realizan actividades reguladas en materia de hidrocarburos, y de las sanciones aplicables por su incumplimiento. “Elemental, mi querido Watson”, diría Holmes. Elemental en términos de los principios de legalidad y de división de poderes. Así lo había observado meses antes la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la inconstitucionalidad de disposiciones sancionatorias del Reglamento de Gas Natural tras su aplicación por parte de la CRE<sup>18</sup>. Por fin la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional dotaba de armas, no sólo a la CRE sino también a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para inhibir con alguna eficacia la comisión de conductas ilícitas por parte de los poderosos sujetos regulados, en defensa del interés público.

Por otro lado, se otorgaron a todas las autoridades del sector, en sus respectivas competencias, facultades para ordenar medidas de seguridad en los equipos, sistemas de ductos y demás instalaciones en las que se realizan actividades reguladas, cuando presenten condiciones que constituyan un peligro grave para la seguridad de las personas y de sus bienes. No hay que olvidar que estamos hablando de infraestructuras que conducen o guardan productos combustibles, lo que hacía indispensable que la autoridad estuviera en plena aptitud jurídica de evitar o al menos mitigar siniestros, más allá de las reglas muy generales que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a este respecto. La primera vez que la CRE ejerció estas facultades fue en mayo de 2013, con la Resolución RES/184/2013 por la que la CRE dictó la clausura definitiva de la red de distribución de gas LP por medio de ductos, ubicada en el fraccionamiento Lomas Verdes de Naucalpan, Estado de México, con lo cual se dio fin a una larga historia de intentos de regularización de esta red que no contaba con permiso.

Por último, con la reforma de 2008 el legislador decidió dotar de consecuencias jurídicas al no pago por más de un ejercicio de los derechos por supervisión que anualmente deben pagar los permisionarios tanto de gas como de electricidad. Como es sabido, los derechos son contribuciones que constituyen el cobro que hace el Estado a los particulares como una suerte de contraprestación por la prestación de un servicio. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya reconoció la constitucionalidad de los derechos por supervisión<sup>19</sup>, no deja de ser curioso que el Estado cobre por el “servicio” de vigilancia del cumplimiento de obligaciones legales. Se trata, pues, de un intento de que los sujetos regulados asuman frente al Estado los costos de contar con permisos que deben ser “administrados” por el regulador y que los habilitan para la realización de actividades lucrativas de largo aliento.

<sup>18</sup> Tesis aislada; 9a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXV, mayo de 2007; pág. 794.

<sup>19</sup> Tesis aislada; 9a. Época; 1a. Sala; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXXIV, julio de 2011; pág. 290.

---

## 5. LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EN LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013.

Como suele suceder cada vez que en México se plantea una reforma energética, la discusión en las últimas semanas se ha centrado en el régimen que debemos adoptar en materia de exploración y producción de petróleo y gas, y en qué hacer con Petróleos Mexicanos, particularmente en la realización de esas actividades. Se olvida que el sector energético es mucho más amplio, que incluye subsectores de la mayor relevancia para la vida cotidiana y aspectos prácticos que deben ser conocidos y debatidos sin consideraciones ideológicas de por medio. Se suele olvidar también la importancia de la fortaleza institucional para llevar a buen puerto las reformas estructurales. Son estos olvidos comunes los que, en términos generales, pretende subsanar este apartado, con propuestas de reformas constitucionales y legales para que se fortalezca de manera definitiva a la CRE.

### 5.1 AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.

La transición y la consolidación de la democracia en México han tenido como una de sus características institucionales la sucesiva salida de ciertos órganos de la esfera del Poder Ejecutivo, para contar con autonomía concebida y garantizada desde la Constitución. El Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y más recientemente el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, han ganado autonomía constitucional por la desconfianza en un Poder Ejecutivo históricamente muy poderoso, más por razones políticas que estrictamente constitucionales.

Lo cierto es que hoy es indispensable contar con instituciones verdaderamente eficaces, concebidas desde el texto constitucional, para cumplir con el artículo 25 de la propia norma fundamental, según el cual el Estado conducirá 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 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. Para ello, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia norma fundamental.

Pues bien, el interés general en México demanda una regulación fuerte de las actividades que, como las energéticas, se desarrollan en condiciones monopólicas. En definitiva, sin órganos reguladores fuertes de aquellas actividades en las que existen condiciones monopólicas o un importante poder de mercado de los sujetos que las realizan, es imposible que el Estado mexicano pueda dar cumplimiento al mandato

constitucional en diversos sectores de la economía en los que se producen amenazas al interés general.

México está viviendo un auténtico *momentum* regulatorio, cuya expresión más completa es la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica, publicada en el DOF el 11 de junio de 2013. Se trató de una reforma que reflejó un consenso político y social amplísimo, en lo que hasta ahora ha sido el mejor producto del Pacto por México<sup>20</sup>.

Pues bien, la regulación energética se ubica en la misma canasta que la de telecomunicaciones y competencia económica. Así la concibió el Constituyente Permanente cuando, como parte de la reforma política de 2012, se incluyó a los titulares de los órganos colegiados de regulación de competencia, telecomunicaciones y energía en el catálogo de servidores públicos cuyo nombramiento, a cargo del Presidente de la República, debe ser ratificado por la Cámara de Senadores.

Hoy la CRE debe evolucionar para estar prevista en la Constitución como un órgano colegiado con características muy similares a las de los reguladores análogos. La gran ventaja de ello sería la no sujeción directa a ningún poder político. Es todo lo que puede y debe hacer el Estado mexicano en esta coyuntura, para regular eficazmente a los grandes poderes económicos en el sector energético.

Para ello, la autonomía presupuestal implicada será clave, aunque nunca podrá ser absoluta porque es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, en el que habrán de preverse los recursos máximos que el órgano estaría posibilitado de ejercer. Obviamente esa autonomía debería darse bajo la vigilancia fiscalizadora del uso de los recursos presupuestales, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

Como desventajas de un arreglo de esta naturaleza se han señalado, por un lado, el riesgo de falta de rendición de cuentas y, de manera vinculada, el de la soberbia tecnocrática alejada del control democrático. No hay duda de que los órganos reguladores tienen que ser capaces de transmitir adecuadamente al resto de la sociedad decisiones razonables y justificadas. Para que esto se garantice, como en el caso de los nuevos IFETEL y CFCE, se deberán prever sofisticados mecanismos de acceso a los cargos, de transparencia en el funcionamiento de los órganos, y de rendición de cuentas ante la representación popular.

Se ha dicho además que la CRE y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) no tendrían que adquirir autonomía constitucional pues su actuación no ha sido un fracaso, como en el caso de las Comisiones Federales de Telecomunicaciones y de Competencia. Esta perspectiva parte de dos premisas equivocadas: ni la COFETEL ni la COFECO fueron un total fracaso sino que se produjo la coyuntura para su pleno fortalecimiento tras casi dos décadas de esfuerzos regulatorios; ni la CRE y la CNH han sido particularmente exitosas –debe reconocerse– en asuntos clave del control de los monopolios bajo su tutela, señaladamente Pemex<sup>21</sup>. Y aunque Pemex y la CFE son monopolios bendecidos jurídicamente, tienen los

<sup>20</sup> Con la saludable discusión y las enmiendas del Senado de la República en el contexto del “estira y afloja” al interior del Partido Acción Nacional.

<sup>21</sup> El ejemplo más claro lo describe Miriam Grunstein con una deliciosa crónica del proceso del llamado “régimen permanente” de las ventas de primera mano de gas natural en “La Comisión Reguladora de Energía frente a Petróleos Mexicanos. Análisis de un acuerdo interminable entre regulador y regulado sobre qué hacer con la industria del gas natural”, en Alejandro Faya Rodríguez et al., *Tres reguladores, tres retos*, CIDAC, México, 2011, pp. 53-99. Falta por escribirse el último capítulo de esta historia.

mismos incentivos depredadores que las telefónicas, televisoras y otros actores económicos que constantemente desafían el interés público.

Lo cierto es que, en términos de técnica jurídica, quizás era más ortodoxo haber adoptado el régimen concebido de manera brillante por Alejandro Faya<sup>22</sup> y recogido en la iniciativa presentada el 1 de marzo de 2011 por legisladores de todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión Especial de Competitividad de la Cámara de Diputados. Dicha iniciativa suponía la creación de la nueva figura jurídica de los “órganos reguladores” dentro de la Administración Pública Federal centralizada, al mismo nivel que las dependencias (Secretarías de Estado, Oficina de la Presidencia, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal). Así se mantendría la unidad de propósito en la acción administrativa y se reconocería que la regulación y la política realmente están separadas sólo por una delgada línea.

Sin embargo, hoy sería un error que la CRE se quedara atrás, dentro de la esfera del Ejecutivo. Ni como desconcentrado ni como descentralizado como han planteado algunos<sup>23</sup>. Si ya se avanzó hacia la autonomía constitucional de los reguladores de telecomunicaciones y competencia económica, la coherencia de nuestro sistema exige que el regulador de la energía acceda también a esa situación jurídica. No deberá preocupar en extremo que se pierda unidad en la acción del Poder Ejecutivo o que se separe demasiado la regulación de la política pública. Al menos no ha preocupado así al Constituyente mexicano al ir sacando de la esfera del Ejecutivo a varios órganos que ejercen funciones materialmente administrativas durante los últimos veinte años. En el caso de la CRE, habría que realizar un cuidadoso estudio sobre vehículos específicos de coordinación con la política sectorial, a través de alguna previsión constitucional y su desarrollo en ley.

Como se adelantaba, los comisionados de la CRE tendrían que estar sujetos igualmente a uno de los sistemas de nombramiento de servidores públicos más sofisticado del Estado mexicano, utilizado para sus órganos reguladores hermanos, en donde ahora no sólo el Presidente nombra y el Senado ratifica sino que, previamente, la Comisión de Evaluación, conformada por el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, convocan a expertos interesados, realizan una evaluación escrupulosa de los perfiles, y envían al titular del Ejecutivo una terna para que éste opte por nombrar a uno de los candidatos.

Por otra parte, ¿qué régimen de impugnación se quiere en contra de las determinaciones de la CRE? De manera muy específica e importante, ¿qué régimen de suspensión de sus actos impugnados? En principio, no habría bienes del dominio público en juego y el único servicio público a salvaguardar sería el de energía eléctrica. En realidad no parece tener sentido establecer una regla tan tajante como la establecida para el IFETEL, en el sentido de que sus actos de autoridad no serán suspendidos en el juicio de amparo en ningún caso. Esa solución deriva de la desconfianza en el Poder Judicial de la Federación, pero el problema debería atenderse más bien a través de capacitación escrupulosa y mejores controles en ley a jueces y magistrados, y no necesariamente retirándoles la discrecionalidad necesaria para atender las particularidades de cada caso concreto de conflicto entre el interés particular del quejoso y el interés colectivo en la subsistencia del acto de autoridad.

<sup>22</sup> Faya Rodríguez, Alejandro, *Fortalecer a los reguladores. Cambiando las reglas del juego en México*, CIDAC, México, 2010.

<sup>23</sup> Por regla general los organismos descentralizados no son autoridades y el presidente de su órgano de gobierno es el secretario del ramo, con lo que se retrocedería en autonomía.

Por otro lado, en la discusión sobre si la CRE debería fusionarse con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), en principio ello podría tener sentido por la visión integral que un gran órgano regulador tendría del sector. La exploración y la producción de hidrocarburos serían simplemente dos actividades más dentro de las diversas que componen el objeto de regulación de la CRE.<sup>24</sup>

Sin embargo, la mayoría de las voces apuntan a mantener la separación orgánica debido a que la naturaleza de la regulación es sumamente diferente: eminentemente técnica en el caso de la CNH, a fin de sostener el nivel de reservas de hidrocarburos en el largo plazo bajo la premisa de la seguridad energética; y eminentemente económica en el caso de la CRE, a fin de garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a los productos que se venden, y los servicios que se prestan, en condiciones monopólicas *a priori*.

Por lo demás, una posible reforma organizacional de Petróleos Mexicanos en el sentido de que una empresa filial se encargara de las actividades del *upstream* y otra de las del *downstream* lograría que pudiera ser aún más conveniente la existencia de los dos reguladores. De lo que no cabe duda es que en un escenario de apertura como el que se estaría planteando desde el Ejecutivo Federal, el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y, en general, de los “dientes” del Estado frente a las grandes petroleras y gaseras (incluida Petróleos Mexicanos), sería un imperativo político y moral.

La propuesta contenida en este apartado implicaría, en un segundo momento, importantes reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al menos en todos los aspectos orgánicos y competenciales que reconfigurarían la relación entre el Poder Ejecutivo Federal y la CRE.

## 5.2 TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

En el orden jurídico mexicano, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica. Pues bien, en el orden jurídico mexicano, ni los costos eficientes ni los costos incurridos de cada una de esas actividades se reflejan fielmente en las tarifas que se pagan como contraprestación por el servicio.

Ello es debido a un deficiente diseño institucional que otorga las facultades tarifarias a la dependencia encargada de la política económica: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dichas facultades se ejercen a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad y en el proceso participan las Secretarías de Energía y de Economía. Por su parte, la Ley de la CRE menciona a dicho órgano regulador como un participante más en ese procedimiento de determinación tarifaria. A pesar de lo anterior, es bien sabido que la SHCP ejerce un poder omnímodo en esta materia, sin sujeción a control técnico alguno.

<sup>24</sup> Así funciona la Agencia Nacional de Petróleo, Gas y Biocombustibles brasileña, si bien también existe un órgano regulador de la electricidad, por separado, la Agencia Nacional de Energía Eléctrica. Para un panorama de los reguladores iberoamericanos, ver el portal [www.ariae.org](http://www.ariae.org)

Así, hoy en día la prestación del servicio público de energía eléctrica no está sujeta a criterios de eficiencia económica, por lo que algunos consumidores pagan precios excesivos o, en el mejor de los casos, carentes de toda lógica económica, con respecto al servicio que reciben<sup>25</sup>. Y es que, para alcanzar la eficiencia económica en el ámbito tarifario de la energía eléctrica, se deben tomar en cuenta aspectos técnicos como el costo de la generación de la energía y de los servicios de transmisión y distribución, que hoy no considera adecuadamente la SHCP al fijar las tarifas.

En la actualidad existe una metodología politizada, opaca, discrecional y errónea para determinar y regular las tarifas del servicio público de energía eléctrica, que permite utilizarlas como un instrumento de política económica y/o social, sin que se reflejen los costos de la prestación del servicio. Ello genera incertidumbre para los usuarios y desincentiva la inversión. Y es que esta atribución no es desarrollada por una agencia autónoma, especializada en la materia, que obvie de su análisis cualquier consideración ajena a la técnica de la regulación económica.

El pasado 9 de octubre de 2012 el Senador Fernando Mayans del PRD presentó la última de numerosas iniciativas en materia de tarifas eléctricas que se han planteado en la última década, y sobre todo en los últimos 3 años. Existe una enorme coincidencia de los partidos políticos, al menos en la detección de un problema nacional, pero que lamentablemente no se ha materializado en una reforma legal.

El cambio institucional consistiría en dotar a la CRE de una atribución consustancial a su naturaleza como regulador de los mercados energéticos, consistente en expedir la metodología para la determinación de las tarifas del servicio público de energía eléctrica y aprobar los términos y condiciones en que deba prestarse dicho servicio. Y eso sin perjuicio de que exista un muy escrupuloso régimen de subsidios enfocados a los usuarios del servicio público de energía eléctrica que más los necesiten.

Como se dijo en el apartado 2 de este ensayo, la CRE se creó mediante decreto presidencial en 1993 como un órgano consultivo de la Secretaría de Energía en materia de electricidad que, entre otras cosas, simplemente auxiliara en el diseño de tarifas eléctricas eficientes. En el primer lustro de los noventa se aprobaron importantes reformas legales para abrir nuevos espacios y regular la participación privada en segmentos de las industrias energéticas, y en 1995 se aprobó la Ley de la CRE, pero en ambos casos se obvió también su natural facultad exclusiva de diseñar las tarifas eficientes por la prestación del servicio público de energía eléctrica. Posteriormente se presentaron sendas iniciativas presidenciales para la reforma a la industria eléctrica (Ernesto Zedillo en 1999 y Vicente Fox en 2002), las cuales, como es sabido, no prosperaron.

Con estos antecedentes, se estima necesario que la CRE amplíe su competencia en materia de determinación de tarifas del servicio público de energía eléctrica y aprobación y expedición de los términos y condiciones en que deba prestarse el servicio. Ello debe ser así pues la CRE es el regulador de los monopolios naturales que constituyen las redes eléctricas.

De esa forma, sin que fuera condición la reforma constitucional propuesta en el apartado 4.1 de este trabajo, se establecería a nivel legal una excepción a las actuales atribuciones que

<sup>25</sup> Ver CIDAC, *op. cit.*, pp.

tiene la SHCP en materia de precios y tarifas de bienes y servicios de la Administración Pública Federal, para que en lo atinente a las tarifas eléctricas sea competente la CRE.

De esta forma, el artículo 3 de la Ley de la CRE se reformaría para quedar como sigue:

**Artículo 3.-** Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

**I. Aprobar y expedir los términos y condiciones para la prestación del servicio público de energía eléctrica, y expedir las metodologías para la determinación, ajuste o reestructuración de las tarifas correspondientes;**

Asimismo, se reformarían los artículos 5, 12, fracciones VI y VII, 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para quedar como sigue:

**Artículo 5.-** La Secretaría de Energía y la **Comisión Reguladora de Energía expedirán, en el ámbito de sus respectivas competencias**, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurran al proceso productivo.

**Artículo 12.-** La Junta de Gobierno deberá:

**I.- a V.-**

**VI.-** Acordar las propuestas de ajuste a las tarifas o reestructuración tarifaria que deberán formularse de acuerdo **a las disposiciones administrativas de carácter general expedidas por la Comisión Reguladora de Energía.**

**VII.-** (Se deroga).

**VIII.- a XII.- ...**

**Artículo 30.-** La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas **determinadas conforme a la metodología expedida por la Comisión Reguladora de Energía.**

**Los términos y condiciones para la prestación del servicio público de energía eléctrica que** deban consignarse en los contratos de suministro, **así como** los modelos de éstos, serán aprobados y **expedidos por la Comisión Reguladora de Energía.**

**Artículo 31. La Comisión Reguladora de Energía,** a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, **determinará** las tarifas, su ajuste o reestructuración **conforme a los costos eficientes de prestación del servicio.**

**En el caso de que las tarifas del servicio público de energía eléctrica constituyan el instrumento para el otorgamiento de subsidios a los usuarios, éstos deberán indicarse en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación enviado para su aprobación a la Cámara de Diputados y estarán vigentes por el ejercicio fiscal correspondiente. En el Presupuesto deberá indicarse, para cada tarifa y rango de consumo subsidiado, la información desagregada de todos los costos considerados para el efecto en el año de que se trate, los subsidios propuestos y los cargos que se aplicarán al usuario.**

**En los términos del artículo 46 de esta Ley, para proveer los requerimientos**

de subsidio se recurrirá al aprovechamiento que la Comisión Federal de Electricidad paga al Gobierno Federal. En cualquier caso, la aplicación de subsidios al consumo de energía eléctrica no se trasladará como afectación al patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad.

En el caso de las tarifas para el consumo de electricidad de uso doméstico, para el otorgamiento de subsidios se tomará en cuenta la zona geográfica de que se trate, la humedad relativa y la temperatura en las diversas etapas del año, y se estimulará el consumo racional y ahorro de energía, procurando beneficiar fundamentalmente a las familias de menores ingresos. En el caso de la energía para uso en las micro, pequeñas y medianas empresas, se buscará fomentar su competitividad.

La Comisión Reguladora de Energía podrá establecer las medidas regulatorias pertinentes para determinar tarifas especiales en horas de demanda máxima, demanda mínima o en combinación de ambas.

Finalmente, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformaría en los términos siguientes:

**Artículo 31.- ...**

**I. a IX. ...**

**X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan, con excepción de lo señalado en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica respecto al diseño y determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;**

**XI. a XXV. ...**

Desde luego, el Presupuesto de Egresos de la Federación tendría que prever los recursos necesarios para que la CRE cumpliera con su nueva atribución.

## 5.3 IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA ELÉCTRICA.

Como se apuntó en el apartado 3, no es concebible un órgano regulador fuerte sin la capacidad de sancionar efectivamente a los sujetos que realizan las actividades reguladas. Por eso la CRE requiere contar con un régimen poderoso y bien estructurado de sanciones administrativas en relación con conductas que se considera que atentan en contra de los principios fundamentales que subyacen a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Esto con independencia de las demás propuestas contenidas en el presente ensayo.

Para el caso de la CRE, resulta urgente subsanar la inconstitucionalidad determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la multa de “cien veces el salario mínimo...”, establecida en el artículo 40 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, es fija y, por lo tanto, excesiva<sup>26</sup>. La contravención al artículo 22 constitucional, por

<sup>26</sup> Tesis aislada; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, julio de 2009; pág. 465.

no haber espacio para la discrecionalidad de la autoridad administrativa, obliga al Congreso de la Unión a desatar las manos de la CRE para sancionar a quienes por cualquier acto jurídico enajenen capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos expresamente permitidos por la Ley, y a quienes generen o importen energía eléctrica sin contar con el permiso correspondiente otorgado por la propia Comisión.

En particular, el régimen de permisos de generación e importación de energía eléctrica reviste importancia para el interés público para evitar vulnerar el principio constitucional de reserva del servicio público para la Nación. Los permisos son el resultado del análisis minucioso sobre la viabilidad del proyecto para la generación de energía eléctrica, y suponen el estudio tendiente a proveer los elementos necesarios para la salvaguarda de la conexión e interconexión de esos proyectos, que deben demostrar que no se rompe la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, al usar o no la red de transmisión eléctrica.

Bajo estas consideraciones, resulta que de conformidad con la legislación aplicable, los proyectos privados para la generación de energía eléctrica mayores a 0.5 MW en forma continua requieren de un permiso otorgado por la CRE, y por tanto, una capacidad por debajo de ese parámetro, se considera como una “planta de emergencia”; sin embargo, existen diversos sujetos que operan plantas de generación de energía eléctrica, con capacidades superiores a 0.5 MW en forma continua, que ellos mismos consideran como “plantas de emergencia”, pero que operan sin el permiso correspondiente.

Por otro lado, no cabe duda que debe permanecer la facultad de la Secretaría de Energía para sancionar a los usuarios de la energía eléctrica destinada al servicio público en los casos en que estén realizando conductas fraudulentas frente al suministrador.

Por último, se considera que se debe dotar tanto a la Secretaría de Energía como a la CRE de la capacidad de sancionar a la CFE cuando abuse de su poder como monopolio o monopsonio en las actividades reguladas, violando las disposiciones regulatorias emitidas por dichas autoridades. Es preciso avanzar hacia un mayor control del “Estado regulador” sobre el suministrador del Estado, pues sólo así tendrá los incentivos para convertirse realmente en una “empresa de clase mundial” y cumplir a cabalidad con el principio constitucional y su mandato legal.

En definitiva, la regulación es papel mojado sin incentivos para inhibir su violación, por lo que se estima que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica debería presentar los siguientes cambios:

**Artículo 40.-** La Secretaría de Energía podrá imponer las sanciones administrativas siguientes:

**I.** Multa de hasta tres veces el importe de la energía eléctrica consumida, **desde la fecha en que se incurrió en la infracción:**

**A)** A quien conecte sin la debida autorización sus líneas particulares, conductoras de energía eléctrica, con las generales de la Comisión Federal de Electricidad o con otra línea particular alimentada por dichas líneas;

**B)** Al usuario que consuma energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de medidas o control del suministro de energía eléctrica;

**C)** A quien consuma energía eléctrica sin haber celebrado contrato respectivo;

D) A quien utilice energía eléctrica en forma o cantidad que no esté autorizada por su contrato de suministro;

**II. Multa de hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cuando la Comisión Federal de Electricidad viole sus obligaciones establecidas en las disposiciones administrativas de carácter general expedidas por la Secretaría de Energía.**

**Artículo 40 bis.- La Comisión Reguladora de Energía podrá imponer las sanciones administrativas siguientes:**

Multa **de hasta** cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, **por cada 0.5 MW** de capacidad de la planta de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente o de pequeña producción, **o en su caso**, por cada KW/h vendido o consumido:

A quien venda, revenda o por cualquier otro acto jurídico enajene capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos permitidos expresamente por esta Ley;

A quien establezca plantas de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente o de pequeña producción, o a quien exporte o importe energía eléctrica sin los permisos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley;

**Multa de hasta dos mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cuando la Comisión Federal de Electricidad viole sus obligaciones establecidas en las disposiciones administrativas de carácter general expedidas por la Comisión Reguladora de Energía.**

Igualmente, se harían las provisiones de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan a fin de que la CRE pudiera desempeñar de manera adecuada y efectiva sus nuevas capacidades sancionatorias.

## 5.4 GESTORES INDEPENDIENTES DE SISTEMAS INTEGRADOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS.

A partir de la reforma energética de 2008, se prevé la posibilidad legal de que la CRE establezca los términos y condiciones a que deberán sujetarse los sistemas de transporte y almacenamiento de gas que formen parte de sistemas integrados y las tarifas que correspondan en las condiciones generales para la prestación del servicio de cada permisionarios (artículo 3, fracción X de la Ley de la CRE).

Sin embargo, para el adecuado funcionamiento de sistemas integrados para efectos tarifarios, es indispensable contar con un soporte institucional básico a nivel legal, que consiste necesariamente en la previsión de la existencia de un operador independiente de dicho sistema, que garantice su optimización, la imparcialidad en los flujos y la adecuada administración de las capacidades disponibles.

Pues bien, el artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece que el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas

podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos.

La presente propuesta tiene como propósito explicitar la posibilidad de que un conjunto de permisionarios puedan interconectar sus sistemas para efectos tarifarios cuando se observen beneficios sistémicos, y para una adecuada implementación sería necesario crear la figura del gestor independiente del sistema, el cual sería autorizado por la CRE en cada caso.

Así, se añadiría un párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 4º de dicha Ley, que quedaría como sigue:

...

Los permisionarios de transporte y almacenamiento podrán formar sistemas integrados para efectos tarifarios, cuando así lo autorice la Comisión Reguladora de Energía. Por cada sistema integrado deberá constituirse un gestor independiente que tendrá las funciones y características que establezcan las disposiciones referidas en el párrafo anterior.

Por su parte, la Ley de la CRE establecería lo siguiente:

**Artículo 3.-** Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

**X Bis. Aprobar la integración de sistemas de transporte y almacenamiento para efectos tarifarios, cuando ello redunde en beneficios sistémicos, y autorizar al gestor independiente del sistema integrado resultante;**

En un artículo transitorio habría de señalarse que la CRE expedirá las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a los sistemas integrados y a los gestores independientes de los mismos, por ejemplo, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto de reformas.

## 5.5 RÉGIMEN DE PERMISOS EN MATERIA DE PETROQUÍMICOS BÁSICOS Y PRODUCTOS DERIVADOS DE LA REFINACIÓN DEL PETRÓLEO.

En virtud de lo explicado en el apartado anterior, se debe resolver la divergencia en el tratamiento que dan las leyes a las actividades que involucran petroquímicos básicos y refinados, a fin de dar certeza a las inversiones en ductos e instalaciones y generar enormes ahorros en el largo plazo para el país.

Es así que se reformarían los artículos 4º, segundo párrafo, 10, segundo párrafo, 14, primer párrafo y 15, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar como sigue:

**Artículo 4.-** ...

Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas, **de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos** podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores

social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

**Artículo 10.-** ...

Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos y de plantas de almacenamiento. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas, **productos que se obtengan de la refinación del petróleo y petroquímicos básicos, que se realice por medio de ductos, así como el de almacenamiento vinculado a terminales de importación de dichos productos**, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias y de regulación.

**Artículo 14.-** La regulación de las actividades a que se refiere el artículo 4º, segundo párrafo, y de las ventas de primera mano del gas, **los petroquímicos básicos y los productos derivados de la refinación del petróleo** tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente y comprenderá:

...

Petróleos Mexicanos tendría que contar un plazo a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas para solicitar a la CRE los permisos correspondientes a aquellos sistemas de ductos o almacenamiento en los que se pretendiera prestar el servicio a terceros.

## 6. CONSIDERACIÓN FINAL.

En 2013 nos encontramos en un momento clave para el futuro energético de México. Los astros políticos parecen alineados para que se produzcan reformas importantes. La presión internacional sobre el Presidente Peña Nieto es grande. Las resistencias al cambio se anclan en muchos mitos.

Pero todos los escenarios de reformas que tengan previstos el Ejecutivo Federal y los partidos políticos, deberán prever un decidido fortalecimiento de la Comisión Reguladora de Energía como garante del interés público en los mercados energéticos que así lo exigen. Las propuestas aquí presentadas buscan contribuir al debate correspondiente.