



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Ciudad de México, a 19 de junio de 2020.

**SR. MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
PRESIDENTE DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN.**

Alejandra Palacios Prieto, Comisionada Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica, personalidad que acredito con las documentales públicas que se indican más adelante en el capítulo de pruebas.

De conformidad con los artículos 20, fracciones I y II (parte *in fine*), de la Ley Federal de Competencia Económica, y 12, fracciones IV y XXXV del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica; así como lo dispuesto en el acta de sesión de 11 de junio de 2020, mediante la cual el Pleno de la Comisión autorizó ejercer este medio de control constitucional; en representación de este órgano constitucional autónomo, previsto en el numeral 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante Usted, con el debido respeto se expone:

Con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución,¹ así como 1º, 11, primer párrafo, 21 y 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se promueve controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal**, con el propósito de que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del Acuerdo que más adelante se precisa.

Con el fin de facilitar la lectura y estudio del presente escrito, se incluye un índice, así como un glosario con los términos utilizados a lo largo de esta demanda.

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
(...)

1) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. (...)"



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

ÍNDICE:

ELEMENTOS DE LA DEMANDA	4
I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR	4
II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS	4
III. TERCEROS INTERESADOS	5
IV. NORMAS GENERALES O ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA	5
V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS	6
VI. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.....	6
VII. HECHOS	6
VIII. PROCEDENCIA	10
IX. CONCEPTOS DE INVALIDEZ	24
X. EFECTOS.....	94
XI. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN.....	97
XII. TRAMITACIÓN DE JUICIO EN LÍNEA.....	116
XIII. PRUEBAS	117



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

GLOSARIO

Acuerdo impugnado	Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020
EPS	Empresas Productivas Subsidiarias
CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
CFE	Comisión Federal de Electricidad
Cofece o Comisión	Comisión Federal de Competencia Económica
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CPEUM,	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución o	
Constitución Federal	
Decreto	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2013
DOF	Diario Oficial de la Federación
L-CFE	Ley de la Comisión Federal de Electricidad publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014
LGMR	Ley General de Mejora Regulatoria publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014
LIE	Ley de la Industria Eléctrica publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Reglamentaria	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
MEM	Mercado Eléctrico Mayorista
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Política	Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional
PRODESEN	Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional
SENER	Secretaría de Energía
SEN	Sistema Eléctrico Nacional
RGD	Redes Generales de Distribución



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

RNT
SCJN o Corte

Red Nacional de Transmisión
Suprema Corte de Justicia de la Nación

ELEMENTOS DE LA DEMANDA

En atención a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Reglamentaria, se procede a dar cumplimiento a los elementos y requisitos legales de la presente demanda constitucional.

I. NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR

La **Comisión Federal de Competencia Económica**, representada por la Comisionada Presidente Alejandra Palacios Prieto, con domicilio en avenida Revolución 725, piso 1, colonia Santa María Nonoalco, alcaldía Benito Juárez, código postal 03700, Ciudad de México.

II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS

El **Poder Ejecutivo Federal**, por conducto de:

- La **Secretaría de Energía**, con domicilio en Insurgentes Sur 890, colonia Del Valle, alcaldía Benito Juárez, código postal 03100, Ciudad de México.

No pasa inadvertido que la SENER y sus funcionarios no son poderes originarios, sino derivados; no obstante, emiten el Acuerdo impugnado en términos de las facultades que les confiere el artículo 33, fracciones I y V de la LOAPF, y de la normatividad que les rige no se advierte sujeción formal alguna al Titular del Ejecutivo Federal para tal efecto; por lo que se citan con la consideración de que cuentan con legitimación pasiva,² a la reserva de lo que determine ese Alto Tribunal. Destacándose **que esta cuestión no es motivo para desechar la demanda**, de conformidad con la jurisprudencia de esa SCJN funcionando en Pleno, que ahora se cita:

² En el entendido de que tal y como lo sostuvo la Segunda Sala de esa SCJN al resolver la controversia constitucional 10/2007 “si bien es cierto que los órganos derivados no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, **también lo es que tratándose de la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, que sean órganos originarios del Estado, lo cual implica que las autoridades derivadas sí pueden fungir como parte demandada en una controversia constitucional**, lo que debe determinarse en cada caso en particular, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento de control constitucional.”[Énfasis añadido]

CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. NO ES MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EL QUE SE SEÑALE, ENTRE OTRAS AUTORIDADES, A UNA SECRETARÍA DE ESTADO. En términos de lo dispuesto por el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en relación con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario. En este orden de ideas, no es en el auto admisorio donde se puede calificar la existencia de ese interés contrario al del actor y la consecuente legitimación procesal pasiva del demandado, sino que es en la sentencia donde el Juez puede valorar los elementos existentes en autos, y resolver sobre la procedibilidad de la acción respecto de uno o varios de los demandados. Pues la legitimación pasiva ad processum deviene del simple hecho de que la parte demandada haya sido señalada como tal; en tanto que la legitimación ad causam constituye un aspecto que sólo puede examinarse en la sentencia. De ahí que, el hecho de que el artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria sólo se refieran a entidades, poderes u órganos, sin mencionar expresamente a la Secretaría de Estado, no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia si se considera que dichas dependencias se encuentran subordinadas al titular del Ejecutivo Federal, cuando éste también figura como demandado, ya que es uno de los Poderes a que se refiere el artículo 105 constitucional.

Época: Novena Época, Registro: 200079, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto de 1996, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 47/96, Página: 295. Recurso de reclamación en la controversia constitucional 2/96. Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 4 de junio de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León González. En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y de trabajo, sean estos federales o locales. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de julio en curso, aprobó, con el número 47/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de mil novecientos noventa y seis.

III. TERCEROS INTERESADOS

Se estima que en el caso concreto no existe entidad, poder u órgano al que le asista el carácter de tercero interesado.

IV. NORMAS GENERALES O ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

El Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el DOF el 15 de mayo de 2020.

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

Artículos 16, 28, 49 y 133 de la Constitución.

VI. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA

El presente medio de control se ejerce dentro del plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria, el cual transcurre del 18 de mayo al 26 junio de 2020.

Lo anterior, considerando que el Acuerdo impugnado fue publicado en el DOF el 15 de mayo de 2020; y de conformidad con los artículos 2 y 3, fracción II de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero, incisos a) y b) del Acuerdo General 18/2013 emitido por esa SCJN, son considerados inhábiles los sábados y domingos.

En el entendido de que, si bien de conformidad con el numeral Primero del Acuerdo General número 10/2020, de 26 de mayo de 2020 del Pleno de esa SCJN, se prorrogó la suspensión de toda actividad jurisdiccional del Alto Tribunal, lo cierto es que, el numeral Segundo, apartado 1 de dicho acuerdo, estableció como excepción proveer sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión.

A continuación, bajo protesta de decir verdad, se narran los antecedentes que son sustento de la controversia constitucional que se hace valer.

VII. HECHOS

Primero. El marco jurídico de la industria eléctrica en México que prevaleció hasta 2013, se basaba en un modelo caracterizado por un monopolio estatal integrado verticalmente por la CFE, organismo descentralizado que controlaba todos los eslabones de la cadena productiva -generación, transmisión, distribución y comercialización (suministro)- con la participación de actores privados, mediante las figuras de autoabastecimiento, cogeneración, autoconsumo o producción independiente para venta directa a la CFE.

Segundo. El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF el *“DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos*



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Mexicanos, en Materia de Energía”, el cual modificó sustancialmente el modelo de organización de la industria eléctrica en México.

Tercero. En cumplimiento al Decreto citado en el punto que antecede, el 11 de agosto de 2014 se publicaron en el DOF la LIE y la L-CFE.

La reforma en comento y sus leyes secundarias, en lo que se refiere a la energía eléctrica tenían como objetivo, entre otros, permitir la participación de particulares en los eslabones de generación y comercialización, con el propósito de atraer inversiones, introducir nuevas tecnologías y generar competencia para conseguir mejores condiciones de abasto de electricidad a precios competitivos en beneficio de los usuarios.

Cuarto. El 15 de mayo de 2020 se publicó en el DOF el Acuerdo impugnado, el cual establece elementos como los que se señalan a continuación:

“Capítulo V.

DISPOSICIONES GENERALES

1. Objetivo

(...)

1.2.4. Fortalecimiento de la planificación estratégica de CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del Suministro Eléctrico;
(...)

3. Sujetos Obligados y obligaciones particulares

(...)

3.8. Con la finalidad de fortalecer permanentemente la prestación del servicio público de Suministro de Energía Eléctrica, así como garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN, mediante la optimización de los costos y asegurando la Confiabilidad, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en su carácter de Transportista y Distribuidor, tendrá una participación proactiva con base en las mejores prácticas operativas, para:
(...)”

“Capítulo VI.

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA DE CONFIABILIDAD, SEGURIDAD, CONTINUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL

5. Planeación



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

(...)

5.4 La CFE, como empresa productiva del Estado, propondrá a la SENER proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para promover el Servicio Público y universal de Suministro Eléctrico. Dichos proyectos serán evaluados y considerados en: Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD.

(...)

5.7. Obtener un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE es la base para la planeación y funcionamiento eficiente del SEN y considerando que la CRE cuenta con atribuciones para requerir al solicitante la presentación de información y documentación necesaria para resolver sobre las solicitudes de Permisos de Generación, por temas de Confiabilidad, podrá requerir, entre otros, un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE.

(...)

5.12. El CENACE evaluará la viabilidad de las solicitudes estudios de Interconexión en función de:

5.12.1. La demanda y consumo de la zona, región o Sistema, relacionada con dicha solicitud;

5.12.2. El estado del punto solicitado de Interconexión, zona, región o Sistema, en donde no deberá existir congestión de transmisión o transformación;

5.12.3. La dispersión geográfica en la penetración de las Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente por zona, región y Sistema;

(...)

5.12.5. Las características climatológicas de cada punto de interconexión, por zona, región y Sistema;

5.12.6. El espaciamiento entre las Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente por Subestación Eléctrica, zona, región y Sistema;

(...)

5.12.8. El efecto en la Confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las Centrales Eléctricas Convencionales por la incorporación de Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente;

(...)

5.12.11. El margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la Generación por Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente, así como su indisponibilidad; con la generación convencional síncrona, y



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

(...)

5.13. Una vez evaluada la viabilidad de la solicitud de interconexión el CENACE podrá emitir un dictamen de viabilidad de interconexión. Por razones de Confiabilidad antes enumeradas y sobre la base de la evaluación de la viabilidad, el CENACE podrá rechazar las solicitudes de Estudios de Interconexión, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD.

(...)

5.15. En la evaluación y en su caso, otorgamiento de Permisos de Generación que realiza la CRE, se deberá tomar en cuenta la información de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD, el PRODESEN y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE, con la finalidad de propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica.

(...)

5.23. De conformidad con la LIE, la SENER podrá definir proyectos estratégicos de Centrales Eléctricas cuyo desarrollo e implementación resultan necesarios para cumplir con la Política Energética Nacional y que deberá considerarse su prelación en la Interconexión en la RNT o las RGD de manera preferente, así como solicitar al CENACE la elaboración de los Estudios con las premisas que emita la SENER, para definir las Obras de Interconexión y Obras de Refuerzo.

(...)

7. Seguridad de Despacho

7.1. La Seguridad de Despacho tiene prelación sobre eficiencia económica. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en:

(...)

8. Nuevos Servicios Conexos

(...)

8.4. El CENACE podrá instruir en cualquier momento la asignación y despacho de Unidades de Central Eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los Servicios Conexos requeridos para asegurar la Confiabilidad del SEN.

(...)

8.10 Los Generadores que representen en el MEM a Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermittente, cuyas características provoquen un incremento de los requisitos de Servicios Conexos para garantizar la Confiabilidad en la operación del SEN, deberán cubrir el costo asociado a dicho incremento conforme a lo establecido en DACG y en las Reglas del Mercado, que emita la CRE.

(...)

10. Incorporación de Energías Limpias Intermitentes

(...)

10.2. Si alguna Central Eléctrica con Energía Limpia Intermitente, eólica o fotovoltaica, solicita un Estudio en un punto de Interconexión, zona, región o Sistema en la cual ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados, por falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones. El CENACE con base en criterios de suficiencia, Seguridad de Despacho y eficiencia económica, podrá rechazar dichas solicitudes. En su oportunidad la SENER determinará la fecha de reapertura de recepción de Solicitudes y el seguimiento a las Solicitudes en trámite.

(...)

10.8. Respecto al Mercado para el Balance de Potencia, las Centrales con fuente de Energía Limpia Intermitente no proveen una cantidad firme Potencia, por tanto, no aportan a la Confiabilidad del Sistema Eléctrico. En los cálculos del Mercado para el Balance de Potencia considerar la Capacidad Entregada de estas Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente como una disminución en la Potencia Anual Acreditada del Participante que las represente en el MEM, y como una disminución en los Requisitos Anuales de Potencia (RAP)

de todas las Entidades Responsables de Carga, en forma proporcional a su RAP inicial.

(...)"

Quinto. Como se expondrá más adelante, el Acuerdo impugnado es violatorio de diversos preceptos de la CPEUM, pues trasgrede los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia económica, así como de supremacía constitucional, establecidos en los artículos 16, 28, y 133 constitucionales, respectivamente, en perjuicio de la autonomía y esfera competencial de la Comisión, y del principio de división de poderes.

VIII. PROCEDENCIA

I. Resulta procedente la presente controversia constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución, en relación con el numeral 95, último párrafo, de la LFCE, en virtud de que la promueve la Comisión, órgano constitucional autónomo previsto en el artículo 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo de la CPEUM, en contra del Ejecutivo Federal establecido en el artículo 49 del mismo ordenamiento.

Al respecto, resulta conveniente transcribir el contenido de los preceptos constitucionales y legales que se mencionan:

Constitución

“Artículo 28. (...) En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

(...)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

(...)

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

(...)

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. (...)

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, y se regirá conforme a lo siguiente: (...)

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución. (...).”

LFCE

“Artículo 95. (...)

En el caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso l), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

II. Asimismo, es procedente la controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso l), en relación con el artículo 28 y sus párrafos transcritos, todos de la CPEUM, toda vez que se promueve en contra del Acuerdo impugnado, el cual **violenta los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia económica, en perjuicio de la autonomía y esfera competencial de la Comisión.**

En efecto, esta Comisión activa este mecanismo de regularidad constitucional aduciendo un agravio ocasionado por la emisión del Acuerdo, al resentir un quebranto en la esfera o nómina competencial que configura la Constitución Federal respecto a este órgano.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Lo anterior es así, porque el Acuerdo impugnado incide de manera grave y trascendental en la esfera competencial de esta autoridad autónoma en lo que concierne a garantizar la libre concurrencia y competencia en el sector de electricidad; en específico en los eslabones de generación y suministro; los cuales no se encuentran en las actividades estratégicas, sino en un sistema de competencia económica, siendo que el Acuerdo establece de forma indebida ventajas exclusivas.

En efecto, como se demostrará más adelante, el Acuerdo impugnado: **i)** compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, erigiendo con ello barreras artificiales a la entrada y eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica para ciertos generadores -el cual es diferente al mercado de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; y que por lo tanto no es actividad estratégica del Estado-, y **ii)** otorga ventajas exclusivas para ciertos agentes en perjuicio tanto del proceso de competencia, como del interés público, contraviniendo lo previsto en el artículo 28 de la Constitución, toda vez que:

- Prevé que debe asegurarse el acceso a la RNT y a las RGD en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible. Asimismo, que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran. Esto rompe con la regla de acceso abierto prevista en las leyes y sujeta dicho acceso a una decisión arbitraria y discrecional, incluso con la incidencia (y el conflicto de interés que ello suscita) de la empresa de mayor participación del mercado.
- Dispone que, por temas de confiabilidad, la CRE podrá requerir, a quienes soliciten un permiso de generación, un dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE, mismo que no está contemplado en las leyes del sector, y genera espacios indebidos para obstaculizar o retrasar la interconexión.³
- Faculta al CENACE para emitir un dictamen de viabilidad de interconexión una vez que haya sido evaluada la solicitud, pudiendo rechazar las solicitudes de estudios de interconexión de centrales eléctricas, aunque en el Acuerdo impugnado injustificadamente se señala que ello no representa un

³ Disposición 5.7

incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y las RGD.⁴

- Establece que el CENACE **evaluará la viabilidad de las solicitudes de estudios de interconexión** en función de: **i)** demanda y consumo de la zona, región o sistema relacionado a la solicitud, **ii)** que no exista congestión de transmisión o transformación, **iii)** dispersión geográfica de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación, zona, región, sistema, **iv)** características climatológicas de cada punto de interconexión, **v)** el espaciamiento de las centrales con energía limpia intermitente por subestación, zona, región, sistema; **vi)** efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, y **vii)** margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la generación por centrales eléctricas con energía limpia intermitente, así como su indisponibilidad; con la generación convencional síncrona.⁵ Lo que implica que la localización de las centrales de generación las definirá la SENER, restringiendo a los particulares a tomar esta decisión libremente, y de *facto* imposibilita la instalación de nuevas centrales eléctricas de fuente renovable en las regiones donde el acceso al insumo no coincida con las zonas de mayor demanda de electricidad.
- Establece que, una vez evaluada la viabilidad de la solicitud de interconexión, el CENACE podrá emitir un dictamen de viabilidad de interconexión, la cual -como se mencionó- es considerado un requisito adicional para obtener un permiso de generación que no está contemplado en las leyes del sector.⁶
- Incluye aspectos geográficos o climatológicos, considerados criterios para que el CENACE evalúe la viabilidad de las solicitudes estudios de interconexión, con base en los cuáles se emite el dictamen de viabilidad, **los cuales son discriminatorios para ciertas tecnologías, sobre todo, las eólicas y las fotovoltaicas cuya ubicación depende del recurso natural con base en el cual operan.**

Así, -como se ilustra más adelante en el apartado de *“Importancia del despacho económico para asegurar la competencia en la generación de electricidad”-*, comprometer el despacho

⁴ Disposiciones 5.7 y 5.13

⁵ Disposiciones 5.12; 5.12.1; 5.12.2; 5.12.3; 5.12.5; 5.12.6; 5.12.8; y 5.12.11

⁶ Disposición 5.13

económico y el acceso abierto y no discriminatorio a la RNT y las RGD constituye una barrera artificial para participar y competir en los mercados de generación y suministro de energía eléctrica, lo que disminuye el tamaño y la eficiencia del mercado.

Lo anterior, debido a que tanto el acceso abierto no discriminatorio y el despacho económico garantizan la entrada de empresas más eficientes al mercado y que estas sean despachadas, de modo que la utilidad que logren obtener los generadores de electricidad sea el resultado de que sus costos son menores al precio de la última central despachada. Es decir, dicha utilidad responde a la competencia por la reducción en costos, lo que indica que el mercado está operando de manera eficiente. Por el contrario, si la regulación distorsiona este mecanismo por medio de discriminar a favor de ciertos competidores para despacharlos o darles acceso a las redes, implica que algunos agentes con menores costos salgan del mercado, a cambio de que los más ineficientes sean despachados. En esta circunstancia, la utilidad resultante de las centrales generadora no es resultado de la competencia por la reducción de costos, sino que constituyen una renta monopólica derivada de la existencia de barreras regulatorias. De permanecer estas barreras, la Comisión se ve imposibilitada para velar por la eficiencia del mercado como lo ordena la LFCE, ya que cualquier actuación que esta realice (investigaciones por prácticas monopólicas, por concentraciones ilícitas o el propio control de concentraciones) se daría en un mercado que, por la regulación impuesta, mantendría rentas monopólicas por lo que no alcanzaría la eficiencia a través de la competencia económica.

Por lo anterior, el Acuerdo impugnado lesiona la esfera competencial de esta Comisión al imposibilitarle, en los hechos, tutelar la libre concurrencia y competencia en el sector eléctrico, en contra del artículo 28 de la CPEUM, el cual dispone que ***"el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes". Asimismo, en contra de los artículos*** 10 y 12, fracción I de la LFCE, los cuales son del tenor literal siguiente:

***"Artículo 10.** La Comisión es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."*



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

“Artículo 12. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta Ley;
(...)”

En ese orden de ideas, **el texto constitucional presupone la presencia de un órgano constitucional autónomo regulador en materia de competencia económica, que puede desplegar sus atribuciones, en cualquier sector -incluyendo la industria eléctrica. Ello pierde todo fin útil y práctico si la regulación sectorial afecta de forma grave el mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, como en el caso que nos ocupa, puesto que la política regulatoria que se reclama, enmarcada por el Acuerdo impugnado, vacía *ex ante* la competencia de esta Comisión.**

En el entendido de que, aun cuando a este órgano constitucional autónomo le corresponde, por mandato constitucional, garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, existen ciertos casos en los que la acción del regulador sectorial al establecer barreras absolutas a la competencia es tan grave, que tiene como efecto material afectar de forma marcada y generalizada un mercado, de tal forma que se hace nugatorio el funcionamiento eficiente del mismo y con ello la posibilidad de que esta Comisión garantice dicha condición en el mercado en cuestión -aun cuando la dirección constitucional es justamente generarlo e incentivarlo-. En dichos casos esa Suprema Corte debe garantizar el respeto a la Constitución, y el órgano constitucional autónomo al que se le encomendó la materia -en el caso que nos ocupa esta Cofece-, se encuentra, por ende, legitimado para activar la jurisdicción constitucional. La controversia constitucional que nos ocupa es uno de esos casos.

III. Asimismo, por las razones señaladas anteriormente, la controversia constitucional que se promueve es procedente atendiendo al concepto del *principio de afectación en sentido amplio*, en los términos que a continuación se señalan.

1. Principio de afectación como parámetro de legitimación para promover controversias constitucionales

Si bien la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema de división de poderes, debe tomarse en cuenta que la



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de los órganos constitucionales autónomos, como esta Comisión.

En este sentido, el objetivo de las controversias constitucionales es el establecimiento de un medio de defensa constitucional en el que los poderes, órganos o entidades que se consideren afectados por actos realizados o normas emitidas por otro poder, órgano o entidad, puedan defender sus atribuciones ante la SCJN, **no sólo por invasión directa a alguna atribución en específico conferida en la Constitución y por ende en la LFCE, sino también por afectación a éstas en sentido amplio.**

Así, la Comisión está facultada para interponer este medio de control constitucional contra cualquier vulneración a principios constitucionales por motivo de normas o actos federales, en la medida que éstos obstaculicen, dificulten o de cualquier otro modo interfieran con su mandato constitucionalmente establecido de proteger y promover el proceso de libre concurrencia y competencia en los mercados, el cual tiene como propósito final garantizar mejores condiciones a las empresas y consumidores.

Por ello, al momento de analizar posibles afectaciones al principio de división de poderes, esa Suprema Corte ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación. Sobre el particular, resulta orientadora la tesis que a continuación se cita:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida

Asunto. Se promueve controversia constitucional

en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, **por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.**

Época: Décima Época, Registro: 2010668, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 42/2015 (10a.), Página: 33. Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015. El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 42/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince. Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Bajo esa línea, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal ha sostenido que para acreditar una afectación y con ello la procedencia de la controversia constitucional *“es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista **cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General** (...).”*⁷[Énfasis añadido]

⁷ Tesis aislada CXVIII/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 721 del Libro 4 (marzo de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INTERÉS

De igual forma, para comprender el concepto del principio de agravio en sentido amplio conviene traer a colación las tesis que a continuación se trasuntan:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, **dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Época: Novena Época, Registro: 189327, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Julio de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 83/2001, Página: 875. Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de junio en curso, aprobó, con el número 83/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de dos mil uno.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. **En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten**

LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIERE ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."

Asunto. Se promueve controversia constitucional

en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.

Época: Novena Época, Registro: 170357, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XVI/2008, Página: 1897. Controversia constitucional 46/2007. Municipio de Amanalco, Estado de México y otros. 23 de enero de 2008. Cinco votos; la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó con salvedades. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval. Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 9/2000, 328/2001, 5/2001 y 33/2002 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, Tomo XIX, enero de 2004, Tomo XIV, septiembre de 2001 y Tomo XX, agosto de 2004, páginas 619, 1094, 882 y 959, respectivamente.

De los criterios transcritos se desprende que el interés legítimo para promover el medio de control constitucional se satisface en la medida en que la entidad, poder u órgano en este caso la Comisión, resienta una afectación en su esfera de atribuciones en razón de la situación concreta que guarde frente al acto o norma general que impugna.

Atento a lo anterior, para determinar la procedencia del medio de control constitucional, conforme al *principio de afectación en sentido amplio*, se debe considerar, no sólo el supuesto de invasión de competencias en que pudieran incurrir los poderes, entidades u órganos de gobierno de forma directa, sino que también resulta necesario considerar la afectación o menoscabo que, en su caso, pueda resentir aquel poder, entidad u órgano



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

en razón de la vinculación específica que pueda surgir con motivo del acto o norma que trasciende a su catálogo de atribuciones.

En este orden de ideas, atendiendo al *principio de afectación en sentido amplio*, se actualiza la procedencia de la controversia constitucional, en virtud de que diversas disposiciones del Acuerdo impugnado **afectan gravemente las atribuciones de esta Comisión, pues al deteriorar la dinámica de competencia en la industria eléctrica, coartan la posibilidad de que exista un mercado eficiente de generación y suministro eléctricos en donde puedan participar y competir en igualdad de condiciones diversas empresas con la CFE. Esto, a su vez, debilita la intervención de la Cofece, en lo atinente a cuestiones de competencia económica y libre concurrencia en este sector, pues se le impide garantizar la eficiencia de dicho mercado**, lo cual incide tanto en la esfera jurídica de la Comisión como en las garantías institucionales establecidas a su favor directamente desde la Constitución, lo cual se acreditará en los conceptos de invalidez de la presente demanda.

Ahora bien, en la controversia constitucional 117/2014 esa SCJN ha establecido dos causales de improcedencia en controversia constitucional: **i)** cuando exclusivamente las partes aleguen violaciones a cláusulas sustantivas diversas a las competenciales y/o **ii)** cuando aleguen exclusivamente violaciones de estricta legalidad.

Acorde a lo sustentado por ese Máximo Tribunal, tales causales deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, *“pues en caso de que entremezclados se encuentre alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, entonces, **por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad**”*.⁸[Énfasis añadido]

En ese contexto, como se podrá observar en líneas posteriores, esta Comisión no alega simplemente que el Acuerdo impugnado viole la libre concurrencia económica desde una óptica sustantiva, ni tampoco que el Acuerdo viole -únicamente- las reglas del mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía establecidas en la legislación secundaria; por el contrario, se aduce que la política pública contenida en el Acuerdo impugnado afecta el diseño constitucional del referido mercado **al grado que se limitan gravemente las atribuciones de esta Comisión y su posibilidad de cumplir con su objeto constitucional**.

⁸ Páginas 42 y 43 de la ejecutoria emitida en la controversia constitucional 117/2014.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Lo anterior es así, ya que impide el ejercicio eficaz de las atribuciones de esta Comisión, pues se constituye como un obstáculo para que pueda garantizar la eficiencia del mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, a través de una dinámica competitiva en éste, la cual únicamente se logra cuando se permite la participación abierta y no discriminatoria de diversos competidores; y contrario a ello, el Acuerdo impugnado impone barreras que impiden de forma artificial la entrada de oferentes, lo que elimina su presión competitiva y deriva en precios altos que afectan a los consumidores, así como en márgenes indebidos para las empresas que se benefician de la barrera impuesta.

2. El Acuerdo limita el ejercicio de las atribuciones de la Cofece

En el artículo 28 de la CPEUM, el Poder Constituyente encomendó a esta Comisión como objeto constitucional **garantizar la competencia económica y la libre concurrencia de manera transversal en todos los mercados de la economía mexicana, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones**. En ese sentido, la Cofece es el órgano constitucional autónomo garante de los referidos principios, los cuales, además, son coincidentes con la finalidad perseguida por el propio Poder Constituyente con la reforma energética de 2014, y en particular en lo atinente a la industria eléctrica.

Por lo anterior, y atendiendo a la importancia que tiene la industria eléctrica, tanto para el crecimiento económico, como para como para el desarrollo del país, la prevalencia de la competencia económica y la libre concurrencia en los mercados de generación y comercialización en dicho sector, es de suma relevancia, así como lo es también para esta Cofece defender **la regularidad en el ejercicio de sus funciones**;- es decir, que la Comisión pueda tener la participación en el sector eléctrico que por mandato constitucional le corresponde en lo atinente a la competencia económica y libre concurrencia, y no sea obstaculizado por otro Poder.

En ese sentido, como se demostrará en los conceptos de invalidez, **bajo el esquema constitucional de competencia en la generación y suministro de energía, la Cofece ejercería sus funciones en un mercado que debe tener ciertas características: i) el acceso a las redes se presta de manera abierta y sin discriminación, al tratarse de un insumo necesario para que los generadores y suministradores participen en igualdad de condiciones, ii) el despacho de energía se realiza bajo criterios de eficiencia de costos por parte de los generadores, de tal forma que las centrales más baratas sean las primeras en inyectar electricidad en el sistema, iii) el operador -CENACE- y el regulador -CRE- del sistema eléctrico operan de manera independiente e imparcial y**



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

iv) el esquema de competencia permite el desarrollo de energías renovables, incluyendo proyectos solares y eólicos.

Sin embargo, el Acuerdo impugnado desarticula esas reglas de operación que permiten un ambiente de libre competencia en el mercado de generación y suministro de energía, pues: i) quebranta la regla de acceso abierto y no discriminatorio a las redes de distribución y trasmisión, ii) desestima el despacho económico de las centrales eléctricas, iii) discrimina a unos generadores y favorece artificialmente a otros (particularmente a la CFE), y iv) quita independencia y parcialidad al operador técnico de las redes, es decir, el CENACE.

En efecto, con el Acuerdo impugnado, el modelo de dicho mercado se asemeja más a uno característico de monopolio estatal, que a uno que se rija por la libre competencia. En ese sentido, se reducen -o incluso anulan- los presupuestos necesarios para que la Cofece pueda ejercer sus atribuciones en éste, de tal suerte que su campo de acción en el mercado de generación y suministro de energía ha cambiado completamente, apartándose de su concepción constitucional; pues impiden que este órgano constitucional pueda garantizar la competencia en el mercado de generación y suministro de energía, toda vez que simplemente ya no existen los presupuestos elementales para que pueda garantizarse un ambiente de libre competencia.

En el entendido de que, para que la Cofece pueda ejercer sus facultades sobre un mercado, es necesario que cuando menos existan bases de configuración que permitan la posibilidad de implementar y desarrollar esa libre concurrencia y competencia; pues resulta fundamental que los problemas de competencia entre los actores fluyan hacia el ámbito de actuación de la Comisión, lo cual resulta imposible cuando la regulación sectorial impone barreras absolutas que impedirán que esto se materialice.

En otras palabras, las barreras a la competencia que impone el Acuerdo, que bloquea la entrada de competidores e incluso incentiva la salida de algunos agentes económicos del mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, hace nugatoria la participación de la Comisión, ya que al no existir participación de diversos competidores, le impide ejercer sus facultades para garantizar la eficiencia del mercado a través de la competencia debido a que, como se mencionó anteriormente, la regulación impuesta produce rentas indebidas (monopólicas) y precios elevados en comparación con la situación previa en donde esas barreras no existen, sin importar las acciones que realice la Comisión.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Así, en la medida en que el Acuerdo impugnado anula los presupuestos que permiten la competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación y suministro de energía, se ve limitado el actuar de esta Cofece. Independientemente de las acciones que pudiera realizar, se parte de la premisa de que, en dicho mercado no logrará su finalidad constitucional pues no podrá garantizarse la plena y libre competencia. Esta se frustra desde la configuración de la regulación sectorial que implementa el Acuerdo impugnado.

Y además, más allá de que el Acuerdo impugnado no permite que se cumpla con la finalidad constitucional de la Cofece, el hecho de que se modifiquen las garantías esenciales para la competencia en el mercado de generación de electricidad principalmente, y el de comercialización o suministro de energía, en los términos señalados, resulta en sí mismo una restricción a su esfera de competencia; en el entendido de que, entre más discrecionalidad tienen las autoridades energéticas para restringir el acceso a posibles participantes del mercado -limitando el acceso a la red-, y afectar su modelo de negocios -limitando el despacho de su energía-, menos margen de actuación tendrá la Comisión para lograr garantizar sus fines constitucionales.

Incluso, si la autoridad demandada pretendiere oponer que, a pesar del Acuerdo impugnado, la Cofece aún puede ejercer sus funciones y emitir recomendaciones en el mercado de generación de electricidad, y el de comercialización o suministro de energía, cabe señalar que de poco serviría ejercer atribuciones sobre un mercado que no cuenta con premisas básicas para operar bajo condiciones de libre concurrencia y competencia. Es decir, mientras las disposiciones del Acuerdo permanezcan vigentes, distorsionan el mercado en la forma que lo hace y habilitan el uso discriminatorio del insumo más importante de la industria: las redes de transporte y distribución, con lo cual se merma la posibilidad de que esta Comisión pueda tener una intervención eficaz que garantice la competencia y eficiencia del mercado.

El arreglo constitucional presupone la presencia de ciertas premisas normativas y operativas básicas para caminar en la dirección trazada en el sector energético. Cuando ellas se frustran o abandonan, por las razones que sean, las posibilidades de incidencia y disciplina del regulador en materia de competencia económica se anulan también; pues la Constitución presupone un piso mínimo para la operación; un punto de partida que cuando se abandona, el regulador que ve desplazada tal competencia -y por ende afectadas sus atribuciones, en este caso la Comisión-, se encuentra legitimada para accionar el medio de control constitucional que nos ocupa.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

En conexión con lo anterior, cabe destacar que en la controversia constitucional 206/2017, recientemente sesionada por este Alto Tribunal el 3 de marzo de 2020 y de la que esta Comisión fue parte,⁹ esa Suprema Corte reconoció la legitimación al órgano garante de un bien jurídico determinado para controvertir actos o normas que limiten, obstaculicen o vuelvan nugatorio tal bien.

En dicha controversia constitucional, el INAI reclamó diversas disposiciones del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cofece, aduciendo una falta de adecuación entre el Reglamento y la Ley General de Transparencia, así como que la facultad para regular en materia de transparencia correspondía en última instancia al Congreso de la Unión.

Ahora bien, más allá de la discusión sobre la supuesta arrogación de competencias materialmente legislativas del Congreso de la Unión o de la mutación del régimen de transparencia por el alcance de este reglamento, esa Suprema Corte reconoció por mayoría de diez votos la legitimación del INAI para reclamar tales disposiciones **-como órgano constitucional autónomo garante del artículo 6° constitucional-** por incidir, en última instancia, en el ámbito de actuación del instituto actor, como garante de dicho bien jurídico.

Finalmente, cabe señalar que si bien el desarrollo de la política pública en materia energética -y particularmente las funciones de planeación energética y de fijación de la eficiencia energética en la industria eléctrica para el caso de mérito- es depositado en un órgano derivado del poder político -el Ejecutivo Federal-, la regulación sectorial, en el caso, el Acuerdo impugnado, no puede anular ni desplazar la competencia que le otorgó el Poder Constituyente a esta Comisión en el artículo 28 constitucional, ni suprimir o limitar los bienes jurídicos que se encuentran depositados en esta Comisión, como lo son la competencia económica y libre competencia, y al hacerlo la Cofece debe procurar su vigencia por medio del control de regularidad constitucional.

Incluso, el punto 1.2.8 del Acuerdo impugnado parece vincular de forma restrictiva a la Comisión, pues indica que uno de sus objetivos es el establecimiento de las líneas de política que se deben cumplir para garantizar el suministro eléctrico confiable, y dentro de los sujetos obligados a ello se incluye de forma expresa a los organismos constitucionales autónomos:

⁹ Engrose pendiente de publicación.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

“1.2.8. Establecer las líneas de política que los Integrantes de la Industria Eléctrica, la Comisión Reguladora Energía, el CENACE, los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios, organismos constitucionales autónomos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la SENER, e instituciones de investigación deben cumplir para garantizar el Suministro Eléctrico confiable, y (...)” [Énfasis propio]

De esta forma, se impone un deber con cargo a esta Comisión para un objetivo trazado por el Poder Ejecutivo Federal, el cual subordina la actuación con que puede ejercer sus atribuciones esta Cofece, lo cual le despoja de su autonomía.

Aunado a lo anterior, si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de control constitucional para que los poderes y órganos de poder cuenten con un medio que les permita defender su esfera competencial y la regularidad en el ejercicio de sus atribuciones; entre sus fines, no debe dejarse de lado el garantizar los bienes jurídicos tutelados por la Constitución, en beneficio de la colectividad en general; y en el caso, el Acuerdo impugnado quebranta los principios de competencia económica y libre concurrencia en perjuicio del interés público.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio que a continuación se trasunta:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

Tesis: P./J. 101/9, Novena Época, 193257, Pleno Tomo X, Septiembre de 1999, Jurisprudencia (Constitucional). Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 101/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

IV. Finalmente, es procedente la admisión de la demanda, pues el análisis para determinar si el Acuerdo impugnado le provoca una afectación en sentido amplio a esta Comisión, conlleva a que este Máximo Tribunal realice un análisis de las cuestiones de fondo que se hacen valer, razón por la cual, el proveído de admisión no es el estadio procesal que conlleve calificar los argumentos en torno a si existe o no la afectación aducida.

Aserto que se robustece con la jurisprudencia que a continuación se trasunta:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas. Época: Novena Época, Registro: 193266, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 92/99, Página: 710, Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán--Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 92/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

De esta forma, esta Comisión es enfática en señalar que la interposición de este medio de control constitucional es defender la competencia económica y libre concurrencia en un mercado que, tal como se demostrará en los conceptos de invalidez, como resultado de la reforma en materia energética de 2014, a nivel constitucional y leyes federales, permitió y alentó la participación de inversión privada en los eslabones de generación y comercialización (suministro), con independencia de quién o con qué tecnología se produzca la electricidad.

Lo anterior, pues como se explicará en los conceptos de invalidez, se advirtió que resultaba necesaria una reforma en materia energética, ya que el modelo que prevalecía era lento y poco flexible para responder a los retos que implica un crecimiento de la demanda, y además no permitía aprovechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización, y tampoco evitaba los conflictos de interés que surgen en la CFE como generador, operador del sistema y prestador de servicios de conducción eléctrica.

Considerando que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado **no es la propiedad sobre la energía, sino que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país**; por lo que dicha reforma **buscó abrir un mercado de generación para disminuir los costos** sin que el Estado pierda la rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía como un servicio público indispensable para la productividad nacional y el bienestar social, ya que se estimó que permitir la generación de energía eléctrica por parte de particulares, facilitará dar a los mexicanos y a los sectores público, privado y social energía más barata.

Esto es, como se explica más adelante, la reforma constitucional en materia energética tenía como finalidad generar un marco constitucional idóneo para que, se desarrolle un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos y económicos, impulsado conjuntamente por la CFE **y por particulares**, bajo la conducción del Estado.

Una vez acreditada la procedencia de la controversia constitucional, se hacen valer los siguientes:

IX. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO. EL ACUERDO IMPUGNADO, INCLUYENDO PERO NO LIMITADO A LAS DISPOSICIONES 1.2.4, 3.8, 5.7, 5.12., 5.12.1, 5.12.3, 5.14.5, 5.12.8, 5.12.11, 5.13, 5.15, 5.23, 7.1, 8.4, 10.2, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 28 Y 49 DE LA



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

CONSTITUCIÓN, YA QUE VIOLENTA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIA ECONÓMICA Y LIBRE CONCURRENCIA EN EL MERCADO DE GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD PRINCIPALMENTE, Y EL DE COMERCIALIZACIÓN O SUMINISTRO DE ENERGÍA, VULNERANDO AL MISMO TIEMPO LA AUTONOMÍA Y ESFERA COMPETENCIAL DE ESTA COMISIÓN Y AFECTANDO GRAVEMENTE LA REGULARIDAD DEL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, EN QUEBRANTO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

I. Introducción

Previo a exponer los argumentos tendentes a evidenciar el concepto de invalidez, se estima conveniente destacar las notas distintivas de: **i)** la reforma constitucional en materia energética, **ii)** los aspectos del Acuerdo impugnado inherentes a la competencia económica y libre concurrencia.

1. Reforma constitucional en materia energética

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF el *“DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”*, el cual modificó de manera significativa el modelo de organización industrial del sector eléctrico en México.

En las exposiciones de motivos que dieron origen a la denominada “reforma energética”, se señaló lo siguiente:

“SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL
(...) ”

Así, en 1992 se efectuaron diversas reformas y adiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en la que se definieron diversas modalidades de generación que no se consideran servicio público, como son la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta a Comisión Federal de Electricidad (CFE); la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Ello dio lugar a las modificaciones en el Reglamento de dicha ley en 1993 con objeto de regular las nuevas modalidades de generación, las cuales podrían ser realizadas por particulares, siempre y cuando cumplieran las siguientes condiciones: que la venta de energía fuera exclusiva para CFE; que se satisficieran las necesidades de energía eléctrica de una persona física o moral, de

Asunto. Se promueve controversia constitucional

copropietarios de instalaciones eléctricas o una sociedad de autoabastecimiento; o se trate de exportación o importación de energía.

Si bien las reformas de 1992 permitieron enfrentar las apremiantes necesidades de inversión, indujeron una mayor eficiencia en el desempeño del sector eléctrico nacional y dieron alternativas competitivas de generación para la industria a través del autoabastecimiento, el modelo es lento y poco flexible para responder a los retos que implica un mayor crecimiento de la demanda, no permite aprovechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización, y tampoco evita los conflictos de interés que tiene la CFE como generador, operador del sistema y prestador de servicios de conducción eléctrica.

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados⁶, en el que se analiza la situación actual del sistema eléctrico nacional en comparación con otros países, se destaca que los países más desarrollados consumen una cantidad de electricidad mayor debido a que tienen un aparato industrial más grande y su población cuenta con un mayor número de satisfactores y utensilios domésticos que requieren de electricidad para funcionar. Por ejemplo, Estados Unidos presentó en 2006 un consumo anual per cápita de electricidad de 13,564 kilowatts hora (kWh) de electricidad, mientras que países como España e Inglaterra mantienen consumos de 6206 y 6185 kWh respectivamente.

Por su parte, los países menos desarrollados presentan un menor consumo de electricidad; en América Latina, por ejemplo, Chile presenta un consumo per cápita de 3207 kWh, mientras que el mismo indicador para el caso de México es de 2000kWh.

Según dicho estudio, la existencia y la calidad de la infraestructura de la economía es un elemento importante en la toma de decisiones de inversión. La producción y el consumo de electricidad son indicadores básicos del tamaño y el nivel de desarrollo de una economía, por lo que el incremento en su producción para satisfacer una demanda de zonas urbanas cada vez más grandes y del sector industrial, sin incrementar los costos sociales, económicos y ambientales, es uno de los retos más importantes para las economías en desarrollo.

En México, la capacidad instalada del sector paraestatal disminuyó su ritmo de crecimiento de 5.6% a tasa media anual en el periodo de 1980-1990 a 3.8% entre 1990 y 2000 y, aunque se incrementó 4.2% en el periodo de 2000-2008, permaneció en niveles moderados de crecimiento acorde a su evolución. Por su parte, la capacidad instalada del sector privado muestra el comportamiento contrario: es decir, después de haber registrado tasas medias de crecimiento de 2.9 y 2.5 en los periodos 1980-1990 y 1990-2000 respectivamente, la capacidad instalada en el periodo 2000-2008 tuvo un crecimiento medio anual de 10.3%.

En su conjunto, la evolución de la capacidad instalada del sector eléctrico a nivel nacional ha respondido al crecimiento de la demanda de energía eléctrica. No obstante, es importante

Asunto. Se promueve controversia constitucional

señalar que si el crecimiento económico del país hubiera sido mayor, la demanda eléctrica habría sido muy superior y las inversiones actuales no habrían sido suficientes para satisfacerla.

Por otra parte, un gran problema del sector eléctrico nacional es la ineficiencia de CFE, sobre todo a nivel de la distribución. Las pérdidas promedio que tiene varían entre el 16 y el 18% y en algunas zonas del país son cercanas al 30%. Compárese estos valores con los de Estados Unidos que llegan apenas al 6.0 por ciento de su producción. Lo anterior, así como los elevados costos administrativos en su operación, es producto de la falta de incentivos y las presiones políticas que tiene una paraestatal que no opera como una verdadera empresa.

Tomando en cuenta los anteriores problemas y los enormes retos para satisfacer de manera eficiente el crecimiento de la demanda en los próximos años, Acción Nacional presenta, como parte de una reforma energética integral, una propuesta que fortalece y da sentido al sector eléctrico nacional, a través de una mayor competencia en la generación y comercialización de la electricidad, así como de esquemas que redunden en mejorar nuestras instituciones, particularmente a la CFE, dotándola de herramientas útiles para hacerla competitiva, sin soslayar la participación de inversión privada que atienda de manera eficaz las necesidades de la población.

(...)

111. ENERGÍA ELÉCTRICA

111.1. Situación del sector eléctrico

a) Marco institucional

Una sociedad moderna con oportunidades para todos no puede concebirse sin el acceso a fuentes de energía confiables, limpias y a precios competitivos. En México mientras que las poblaciones de más de 100 mil habitantes registran una electrificación superior al 99%, en las localidades más pequeñas y marginadas de menos de 2,500 habitantes esta cifra es de 93.5%. Actualmente, se tienen pendientes por electrificar a cerca de 43,000 localidades, lo que representa a más de 2 millones 200 mil mexicanos. La erradicación de la pobreza energética es un elemento de alto impacto para alcanzar el desarrollo humano. Por ello, uno de los objetivos principales de esta reforma es promover un desarrollo incluyente en México. Para que la transformación del sector energético beneficie a todos los mexicanos, se requiere establecer el acceso universal a la energía eléctrica como una prioridad fundamental de la política energética.

(...)

Por otra parte, las tarifas de la CFE no son competitivas a nivel internacional. Una comparación con nuestro principal socio comercial muestra que, aún con subsidio, en

Asunto. Se promueve controversia constitucional

promedio nuestras tarifas son 25% superiores a las de los Estados Unidos de América, con diferencias mayores en segmentos clave de la industria y el comercio. Estos precios representan un freno a la economía mexicana. Respecto de las tarifas residenciales en el primer trimestre de 2013, las tarifas de la CFE fueron 14% menores a las equivalentes en Estados Unidos. Esta cifra comprende la tarifa Doméstica de Alto Consumo, que no cuenta con subsidio y es 149% mayor a la tarifa residencial promedio de ese país, así como las tarifas residenciales subsidiadas, que son 24% menores al equivalente en Estados Unidos, resultado que se logra con un enorme sacrificio de las finanzas públicas: el monto del subsidio asignado de 57 mil millones de pesos en el primer semestre de 2013 fue cercano al 0.75 por ciento del Producto Interno Bruto en el mismo periodo. No obstante, las tarifas eléctricas representan una proporción importante del gasto de las familias.

(...)

La apertura limitada a la participación privada ha permitido a los actores privados contribuir a brindar seguridad energética al país, así como ofrecer mejores tarifas a sus clientes. Sin embargo, el esquema actual se está agotando y los beneficios no están siendo distribuidos a toda la sociedad. Adicionalmente, las condiciones a las que está sujeta la CFE no le han permitido competir en igualdad de circunstancias para captar y mantener a los clientes más rentables, que son los grandes usuarios.

b) Energías limpias

Aunado a lo anterior, se tiene el objetivo de avanzar en la transición energética. En 2012, se aprobó la Ley General de Cambio Climático, en la cual el país establece como meta la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 30% para el año 2020 y 50% para el 2050, en relación con la línea base de emisiones del año 2000. Dicha Ley es precisa en cuanto a la contribución que se espera del sector energético, particularmente de la industria eléctrica, la cual deberá promover que al menos 35% de la generación eléctrica del país provenga de fuentes limpias en 2024, y que además se cumpla con lo dispuesto en la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

La CFE tiene por mandato generar energía al menor costo, por lo que históricamente su operación ha privilegiado plantas de generación a base de combustibles fósiles; es decir, termoeléctricas, carboeléctricas, duales y ciclos combinados de gas natural. Si bien a partir de los años noventa, la CFE incrementó significativamente la generación a base de ciclos combinados de gas natural, en 2012 el 20.7% de la generación para el servicio público se basó en tecnología convencional que consume combustóleo o diésel, que son de cuatro veces a seis veces más caros que el gas natural y tienen mayor impacto ambiental.

Se estima que la sustitución de combustóleo por gas natural produciría ahorros sustanciales. Sin embargo, bajo el marco jurídico actual, la CFE ha enfrentado diversas dificultades a la sustitución de esta capacidad debido a sus propias restricciones de planeación, financiamiento y ejecución de proyectos. En los últimos tiempos, el desabasto de gas natural que ha sufrido el

Asunto. Se promueve controversia constitucional

mercado interno ha obligado a la CFE a sustituir gas natural por combustóleo lo que ha tenido un impacto financiero de 18.9 miles de millones de pesos en 2012 y de 8.4 miles de millones de pesos en el primer cuatrimestre de 2013.

Una matriz energética más limpia y diversificada es una condición necesaria para cumplir con los objetivos de mitigación del cambio climático, tener mayor flexibilidad en generación y poder disminuir los costos. México es un país privilegiado por la diversidad de sus recursos naturales. Nuestra Nación cuenta con un gran potencial en materia de energías renovables, particularmente en energía eólica, geotérmica, hidráulica y mini hidráulica, biomasa y solar.
(...)

El Sistema Eléctrico Nacional debe contar con un diseño adecuado para permitir e impulsar el aprovechamiento de las energías renovables.
(...).

La reforma tiene como uno de sus objetivos el corregir las limitaciones del modelo actual para agregar capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación, administrado por el Estado a través de un operador independiente, y el establecimiento de certificados de energías limpias.

c) Red nacional de transmisión y distribución

Un elemento fundamental para dar mayor agilidad al sistema eléctrico nacional es la red nacional de transmisión, la cual debe ser modernizada y ampliada. Es necesario incrementar la densidad del mallado eléctrico y su capacidad a fin de fortalecer la confiabilidad e integrar las energías renovables a gran escala. Para ello, será necesario resarcir el rezago de inversión existente en este rubro que se deriva en gran parte de una planeación que no toma en cuenta la generación privada ni las posibilidades de las regiones de alto potencial renovable.
(...)

Las mejores prácticas internacionales destacan la importancia de contar con una entidad independiente que realice la planeación y la operación de la red de transmisión, así como el despacho de la energía, es decir, que controle la operación del Sistema Eléctrico Nacional. Actualmente, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, el Salvador y Uruguay tienen un mercado eléctrico con un operador independiente, al igual que la mayoría de los países de la OCDE.

En este esquema, el operador del sistema recibe las solicitudes de interconexión de todos los proyectos de generación, independiente de su promotor, y propone las obras requeridas de manera que se optimice para todo el sistema. Asimismo, en la operación del mercado, asegura que los recursos más baratos se despachen primero, minimizando las barreras a la participación para todos los generadores y ampliando los beneficios para los consumidores. El operador estatal independiente

Asunto. Se promueve controversia constitucional

es un elemento fundamental para asegurar el acceso abierto y equitativo a la red de transmisión, permitiendo que los mejores proyectos de generación puedan suministrar su producto.

(...)

111.3. Propuesta

Como en el caso de los hidrocarburos, la propuesta de reforma al sector eléctrico es congruente con las ideas fundamentales que guiaron la acción del Presidente Cárdenas: 1) Responde al imperativo fundamental de reducir los costos del servicio eléctrico en beneficio de los intereses generales; 2) Sienta las bases para la organización de un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos y económicos; **3) Plantea el desarrollo del sector basado en la participación conjunta de la Comisión Federal de Electricidad y de particulares,** y 4) Fortalece las facultades del Estado para regular el desarrollo del sector e imponer a los participantes obligaciones de interconexión, tarifas, servicio universal y electrificación.

(...)

Es importante señalar que a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. Por lo tanto, la reforma que se somete a consideración de esa Soberanía plantea abrir un mercado de generación para disminuir los costos sin que el Estado pierda la rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía como un servicio público indispensable para la productividad nacional y el bienestar social. Permitir la generación de energía eléctrica por parte de particulares, facilitará dar a los mexicanos y a los sectores público, privado y social energía más barata.

Por lo expuesto, en materia de electricidad, la iniciativa de reforma constitucional pretende generar un marco constitucional idóneo para que, en atención al interés general, se desarrolle un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos y económicos, impulsado conjuntamente por la CFE y por particulares, bajo la conducción del Estado, tal y como lo marcaba el espíritu de las reformas legales realizadas por el Presidente Lázaro Cárdenas.

En consonancia con las leyes del periodo cardenista, se trata de una reforma cuyo fin último es reducir los costos y elevar la productividad y eficiencia del sistema eléctrico, de tal manera que se disminuyan las tarifas eléctricas en beneficio de la población y de la industria.

Con las reformas propuestas se pretende establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustenta en los siguientes elementos básicos, que garantizan tanto el desarrollo del sistema eléctrico nacional como el control del Estado sobre dicho sistema:

a) *Se reserva al Estado el control del sistema eléctrico nacional, asegurando que el desarrollo de las centrales eléctricas de generación, de la red nacional de transmisión y de las redes generales de distribución tenga lugar de manera eficiente*

Asunto. Se promueve controversia constitucional

y armónica, que responda a las necesidades de todos los participantes, públicos y privados y atienda los intereses fundamentales de los usuarios. Lo anterior permitirá que, conforme a las mejores prácticas internacionales, se garantice un despacho eléctrico eficiente de la energía generada por las centrales eléctricas, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios. Del mismo modo, el Estado contará con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución y, en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico a la población.

b) Se mantiene la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que se reitera su carácter de servicio público. Bajo este marco constitucional la red de transmisión y las redes de distribución de la Comisión Federal de Electricidad que actualmente se encargan de proveer estos servicios públicos, se mantendrán bajo propiedad del Estado. Adicionalmente, la nueva redacción constitucional permitirá, conforme a las bases que se establezcan en las leyes, que dicha Comisión celebre contratos con particulares. De esta manera, la titularidad de esas actividades a cargo del Estado no será obstáculo para que su organismo operador pueda auxiliarse de terceros para lograr los fines del servicio público.

Este esquema incentiva la productividad, la competencia y la reducción de costos en beneficio de la industria y de los usuarios del servicio eléctrico. En esta iniciativa tanto el control del sistema eléctrico nacional como la propiedad de las centrales y las redes de transmisión y distribución de la Comisión Federal de Electricidad -que hoy son públicas se mantienen en manos de la Nación. (...)

[Énfasis añadido]

De las transcripciones se destaca que:

- El modelo de la industria eléctrica era ineficiente, pues tenía altos costos de producción, no respondía a los retos que representa un incremento en la demanda, ni permitía que existiera competencia en la generación y comercialización del servicio demandado.
- La producción y consumo de electricidad son indicadores básicos del nivel de desarrollo de la economía de un país; de tal forma que incrementar su producción para satisfacer la elevada demanda de zonas urbanas y del sector industrial, sin generar externalidades negativas -como el incremento de los costos sociales, económicos y ambientales-, es uno de los retos más importantes de las economías en desarrollo.

Asunto. Se promueve controversia constitucional

- A nivel distribución, la ineficacia de la CFE, consecuencia de los elevados costos administrativos en su operación, que dan lugar a pérdidas que varían entre el 16 y el 18%, e incluso en algunas zonas del país se aproximan al 30%, es un gran problema del sector eléctrico nacional.
- Los problemas que enfrenta el sector requerían una reforma energética integral que lo fortalezca y le dé sentido, a través de una **mayor competencia en la generación y comercialización de electricidad**, así como con esquemas que mejoren el funcionamiento de las instituciones a las que se ha otorgado su administración -particularmente a la CFE como titular de la infraestructura de transmisión y al CENACE como órgano autónomo responsable de la administración no discriminatoria de esta infraestructura- sin soslayar, incluso promoviendo, la participación de privados en el eslabón de generación y comercialización.
- Una sociedad moderna con oportunidades para todos no puede concebirse **sin el acceso a fuentes de energía confiables, limpias y a precios competitivos**.
- Para transformar el sector energético y beneficiar a la sociedad en general, se requiere garantizar el acceso universal a la energía eléctrica como una prioridad fundamental de la política energética.
- Las tarifas de la CFE no son competitivas a nivel internacional, ya que, aún con subsidio, son en promedio 25% superiores a las de los Estados Unidos de América, con diferencias mayores en segmentos clave de la industria y el comercio.
- El SEN debe contar con un diseño adecuado (e inversiones para su expansión) para permitir e impulsar el aprovechamiento de la generación de energía barata, incluidas las energías renovables.
- Se requiere corregir las limitaciones del modelo actual para agregar capacidad de generación de electricidad barata a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación, administrado por el Estado a través de un operador independiente, y para promover el desarrollo de diversas tecnologías de producción, entre ellas las energías renovables y con ello establecer el mercado de certificados de energías limpias.
- La RNT debe ser modernizada y ampliada.

- Las mejores prácticas internacionales destacan la importancia de contar con una entidad independiente que realice la planeación y la operación de la red de transmisión, así como el despacho de la energía, que en el caso mexicano quedó plasmado en el CENACE.
- Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, el Salvador y Uruguay tienen un mercado eléctrico con un operador independiente, al igual que la mayoría de los países de la OCDE.
- El operador del sistema recibe las solicitudes de interconexión de todos los proyectos de generación, independiente de su promotor, y propone las obras requeridas de manera que se optimice para todo el sistema.
- A diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país.
- El esquema propuesto incentiva la productividad, la competencia y la reducción de costos en beneficio de la industria y de los usuarios del servicio eléctrico.

Así, en lo atinente a la industria eléctrica, la reforma energética tuvo como finalidad atraer nuevas inversiones, nuevas tecnologías, **establecer una dinámica de competencia** en el sector en aras de obtener las mejores condiciones en la generación y el abasto de electricidad a precios competitivos, beneficiando así tanto a los consumidores, como al medio ambiente y a la propia industria eléctrica.

Por ello, **el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional establece que la planeación y el control del SEN, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas que el Estado ejerce de manera exclusiva; sin embargo, se permite la participación de actores privados en los eslabones de generación y comercialización -suministro-.**

En ese sentido, la reforma energética a que se refiere el Decreto, modificó el marco regulatorio de la industria eléctrica que prevaleció en México hasta el 2013; e **incorporó un nuevo modelo que permite la participación activa de actores privados en la generación y comercialización (suministro) de energía eléctrica.**

Así, los artículos 25, 27 y 28 de la CPEUM disponen lo siguiente:

*“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.
(...)”*

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.” [Énfasis añadido]

*“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
(...)”*

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias

Asunto. Se promueve controversia constitucional

correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.** (...)” [Énfasis añadido]

“Artículo 28.
(...)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica,** y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
(...)” [Énfasis añadido]

De lo anterior se advierte que, si bien la Constitución establece que –por ser áreas estratégicas del Estado- corresponde exclusivamente a la Nación, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del **servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, dicho ordenamiento excluye la generación y comercialización -suministro- del área estratégica, pues permite la participación de actores privados en dichas actividades.

Ahora bien, en cumplimiento a los artículos Cuarto y Décimo Primero Transitorios del Decreto,¹⁰ el 11 de agosto de 2014 se publicaron en el DOF, la LIE y la L-CFE. De la

¹⁰ **“Cuarto.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Exposición de Motivos de la primera de dichas leyes, se estima conveniente destacar lo siguiente:

“La reforma constitucional señalada, representa una profunda transformación y modernización del modelo energético nacional y la ampliación de las herramientas jurídicas con que contará el Estado Mexicano, por un lado, para aprovechar nuestros hidrocarburos y transformarlos en riqueza que signifique mejores condiciones sociales y económicas para los mexicanos y, por el otro, generar un mercado eléctrico sólido y competitivo que coadyuve al crecimiento económico del país.
(...)”

En efecto. la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, que constituyen las actividades en las que se divide esta industria, representan áreas de oportunidad en las que, conservando la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y la prestación del servicio público de transmisión y distribución, es viable y deseable que se permita la participación de los particulares, en aras de una mayor y mejor oferta de energía eléctrica para todos los mexicanos.

Con estas medidas, se dará cumplimiento adecuado y efectivo a los principios y derechos fundamentales de carácter económico previstos en el nuevo texto constitucional, permitiendo la concurrencia de diversos actores del sector privado en las actividades de la industria eléctrica, en los términos de la ley que se propone y, de manera simultánea, salvaguardando los intereses de la Nación y la seguridad,

los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.

La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transferían.
(...)”

“Décimo Primero. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto en este Decreto.”

Asunto. Se promueve controversia constitucional

continuidad y eficiencia en el manejo y control de las redes del servicio público, mediante la rectoría del Estado.

Debe tenerse presente que una de las problemáticas del sector energético en general y, más agudamente, de la industria eléctrica en particular durante los últimos años, ha sido principalmente de origen económico, debido a la falta de competencia en la generación de electricidad, lo cual ha encarecido los costos y provocado, a su vez, la existencia de tarifas que no resultan competitivas a nivel internacional, si se les compara, principalmente con existentes en los Estados Unidos de Norteamérica. En atención a tal situación, uno de los objetivos que se busca con la presentación de esta iniciativa es crear y promover un mercado en el segmento de generación de electricidad, de conformidad con el nuevo régimen que establece nuestra Carta Magna, que sienta las bases para alcanzar, eventualmente, mejores tarifas eléctricas.

(...)

Bajo el esquema constitucional que existía hasta antes de la reforma de diciembre del año pasado, los proyectos de construcción de plantas de generación de mayor escala dependían en exclusiva de la planeación y ejecución del Estado con las restricciones presupuestales naturales del gasto público. Esto se ha convertido en un cuello de botella que impide desarrollar con máxima velocidad las fuentes potenciales que podrían generar electricidad de bajo costo. Si bien en nuestro país ya se permitía la participación de particulares en la generación de electricidad, estos sólo entregaban la energía producida a la Comisión Federal de Electricidad para que esta entidad paraestatal proveyera, en exclusiva también, el suministro a la industria y al público en general.

(...)

Para generar un mercado competitivo de generación, es imprescindible ampliar el acceso a la Red Nacional de Transmisión, por lo que la red de transmisión deberá expandirse a un ritmo acelerado. En la planeación se requiere considerar la totalidad de los proyectos de generación, ya sea públicos o de particulares, en la expansión de las redes y eliminar las barreras a la interconexión de proyectos de tecnología eólica y solar. La iniciativa prevé el fortalecimiento de la capacidad de ejecución del Estado en esta materia.”

Dicha transcripción pone de manifiesto nuevamente que, el fin primordial de la reforma energética, tanto en su vertiente constitucional como legal, consistió en:

- Generar un mercado eléctrico sólido y competitivo que coadyuve al crecimiento económico del país.
- Permitir la participación de los particulares en la generación de electricidad, en aras de una mayor y mejor oferta de energía eléctrica para todos los mexicanos.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

- Generar un **mercado competitivo de generación**, para lo cual es imprescindible ampliar el acceso a la RNT.
- Considerar la totalidad de los proyectos de generación, ya sea públicos o de particulares, en la expansión de las redes y **eliminar las barreras a la interconexión de proyectos de tecnología eólica y solar**.

Ahora bien, en concordancia con el marco constitucional, los artículos 4, párrafo primero, y 6, párrafo primero, y fracción III de la LIE disponen:

*“Artículo 4.- El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan **en un régimen de libre competencia**. (...)” [Énfasis añadido]*

*“Artículo 6.- El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:
(...)”*

*III. **Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica**;
(...)”*

*V. Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional;
(...)”*

VII. Proteger los intereses de los Usuarios Finales. [Énfasis añadido]

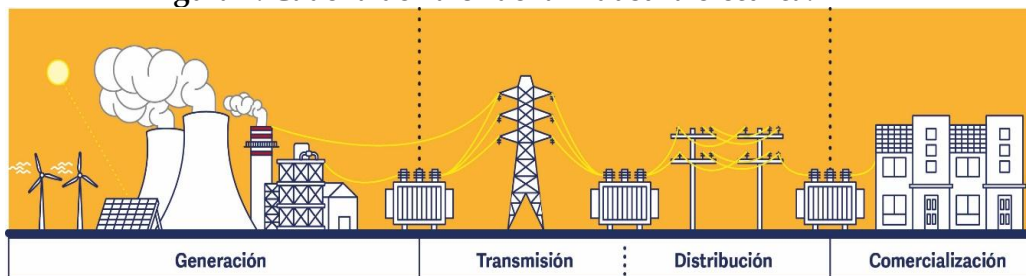
Asimismo, el 4 de la L-CFE explícitamente señala:

“Artículo 4.- La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

*En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad **garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia**.” [Énfasis añadido]*

De acuerdo con lo expuesto arriba, aun cuando el constituyente decidió mantener en la CFE la titularidad de las redes de transmisión, también contempló la participación de privados en la generación de electricidad. Asimismo, en las leyes que emanan de dicha reforma se contempló que, para que efectivamente exista participación de privados y por ende, competencia en los eslabones de generación y comercialización, resulta menester que el acceso a la RNT, y a las RGD sean abiertos y no discriminatorio; **ya que éstas constituyen un insumo necesario para transportar la energía eléctrica** desde las centrales de generación eléctricas hasta el usuario final, tal y como se ilustra a continuación:

Figura 1. Cadena de valor de la industria eléctrica.



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, aunque CFE Transmisión y CFE Distribución, ambas EPS de la CFE, mantuvieron la propiedad de las redes respectivas a cada actividad, el artículo 4 de la LCFE establece que **la CFE garantizará el acceso abierto no indebidamente discriminatorio a la RNT y a las RGD, así como la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia.**

En ese sentido, justamente para asegurar el acceso abierto y no discriminatorio, como parte del nuevo entramado institucional, el CENACE, que antes formaba parte de CFE, se convirtió en el organismo público descentralizado encargado, entre otras cosas, del control operativo del SEN –que se integra por la RNT y las RGD instaladas a lo largo del territorio –¹¹

¹¹ De acuerdo con el artículo 3, fracción XLIV de la LIE, el SEN está conformado por: a) la RNT; b) las RGD; c) las Centrales Eléctricas que entregan energía eléctrica a la RNT o a las RGD; d) los equipos e instalaciones del CENACE utilizados para llevar a cabo el Control Operativo del SEN; y e) los demás elementos que determine la SENER. En particular, la RNT se agrupa en 53 regiones de transmisión, de las cuales 45 están interconectadas entre sí, por lo que conforman un total de 63 enlaces en el Sistema Interconectado Nacional (el cual comprende todo el país excepto la Península de Baja California); los 8 restantes pertenecen a los sistemas aislados de la Península de Baja California, 7



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

De esta forma, dispone el artículo 33 de la LIE que *"los Transportistas y los Distribuidores están obligados a interconectar a sus redes las Centrales Eléctricas cuyos representantes lo soliciten, y a conectar a sus redes los Centros de Carga cuyos representantes lo soliciten, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible"*.

Ahora, los artículos 107, 108, fracción IV y 110 de la LIE establecen:

"Artículo 107.- El CENACE es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, así como las demás facultades señaladas en esta Ley y otras disposiciones aplicables."

*"Artículo 108.- El CENACE está facultado para:
(...)"*

IV. Operar el Mercado Eléctrico Mayorista en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia y no indebida discriminación; (...)" [Énfasis añadido]

"Artículo 110.- La administración del CENACE estará a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General. La dirección y visión estratégica del CENACE estará a cargo de su Consejo de Administración, mismo que contará al menos con una tercera parte de consejeros independientes."

La gestión, operación y ejecución de las funciones del CENACE estará a cargo, exclusivamente, de la Dirección General, para lo cual gozará de autonomía.

En los comités consultivos que, en su caso, cree el Consejo de Administración participarán representantes de la industria eléctrica." [Énfasis añadido]

De lo anterior, se advierte que el CENACE es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, **que tiene la obligación de asegurar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y a las RGD a todos los participantes del MEM.**

están interconectadas entre sí y conforman 6 enlaces en total. Con información de SENER (2018). Disponible aquí: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118128/Documento_final_de_avances.pdf



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Cabe señalar que, separar al encargado del control del SEN -es decir, al CENACE-, de la empresa propietaria de las redes de transmisión -la CFE-, y hacerlo autónomo en sus decisiones, resulta fundamental para garantizar su imparcialidad en cumplimiento de los artículos 4 de la L-CFE y 107 de la LIE previamente citados.

Además, para hacer cumplir el artículo 4 de la LIE y asegurar la competencia en el mercado de generación y suministro, se creó el MEM¹² como un espacio donde los grandes generadores -tanto particulares, como todas las empresas generadoras de la CFE- y consumidores pueden vender y comprar energía eléctrica y productos asociados¹³ **en un entorno competitivo**, previendo para tal efecto transacciones bilaterales en tiempo real o a través de coberturas eléctricas. Dicho mercado comenzó a operar en enero de 2016.

El artículo 107 de la LIE establece que el CENACE tiene a su cargo la operación del MEM y el diverso numeral 108 de la LIE lo faculta para operarlo en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia y no indebida discriminación.

Respecto de la operación del MEM el artículo 95 de la LIE prevé:

“Artículo 95.- El Mercado Eléctrico Mayorista operará con base en las características físicas del Sistema Eléctrico Nacional y se sujetará a lo previsto en las Reglas del Mercado, procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los Participantes del Mercado, promoviendo el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad.

La CRE emitirá las Bases del Mercado Eléctrico. El CENACE emitirá las Disposiciones Operativas del Mercado. La CRE establecerá mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las Disposiciones Operativas del Mercado, los cuales incluirán la participación de los demás integrantes de la industria eléctrica.

¹² De acuerdo con el artículo 3, fracción XXVII de la LIE, el MEM se refiere al mercado operado por el CENACE en el que los Participantes del Mercado podrán realizar las transacciones señaladas en el artículo 96 de la LIE. Por su parte, el artículo 96 de la LIE, especifica que los Participantes del Mercado podrán 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.

¹³ Enunciativamente, servicios conexos que se incluyan en el MEM, potencia o cualquier otro producto que garantice la suficiencia de recursos para satisfacer la demanda eléctrica, derechos financieros de transmisión y certificados de energías limpias.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

La emisión de las Bases del Mercado Eléctrico y de las Disposiciones Operativas del Mercado no estará sujeta al Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las Bases del Mercado Eléctrico y las Disposiciones Operativas del Mercado producirán efectos jurídicos en el momento de su notificación a los Participantes del Mercado, la cual podrá realizarse conforme al Título Segundo del Código de Comercio o por la publicación electrónica por la CRE o el CENACE, según corresponda. Sin perjuicio de lo anterior, los procedimientos inherentes a la modificación de las Bases del Mercado Eléctrico y de las Disposiciones Operativas del Mercado, deberán hacerse del conocimiento oportuno de los Participantes del Mercado a efecto de que éstos, en un plazo no mayor a 20 días hábiles, emitan opinión o comentarios al respecto. Cuando sea necesario para preservar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la CRE y el CENACE podrán emitir Reglas del Mercado de manera inmediata, recibiendo opiniones y comentarios posteriormente."

Acorde con el numeral transcrito, el MEM operará con base en las características físicas del SEN y se sujetará a lo previsto en las reglas del mercado¹⁴, **procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los participantes del mercado**, promoviendo el desarrollo del SEN en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

La CRE, como regulador del sector, se encarga, entre otras actividades, de establecer las reglas del MEM y vigilar su operación; así como de expedir normas y metodologías para garantizar la eficiencia y calidad del SEN. Las reglas del mercado están compuestas por las Bases del Mercado Eléctrico y las Disposiciones Operativas del Mercado.¹⁵

Las bases del mercado establecen el mecanismo de despacho económico, bajo el cual el CENACE toma primero la electricidad generada por la central con la mejor oferta, es decir, la de menores costos variables de producción; y cuando se ha despachado la capacidad acordada en la oferta de esa central, la central generadora con la siguiente mejor oferta despacha la capacidad faltante hasta su capacidad máxima al costo asociado, y así sucesivamente, hasta que se cubra toda la demanda estimada y modelada por el CENACE.¹⁶

En consecuencia, el precio se determina por el costo variable de la última central despachada que satisface la demanda del mercado; así, las centrales con costos menores

¹⁴ Conforme el artículo 3, fracción XXXVII de la LIE, las Reglas del Mercado se conforman por las Bases del Mercado Eléctrico y las Disposiciones Operativas del Mercado, que rigen al Mercado Eléctrico Mayorista.

¹⁵ Disponibles en: <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/BasesMercado.aspx>

¹⁶ OPN-003-2019. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V112/4/4791684.pdf>



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

al precio tendrán una utilidad equivalente a la diferencia entre su costo variable y el de la última central despachada. La central más eficiente obtendrá el mayor diferencial precio-costo variable. **Esta dinámica de competencia crea los incentivos para generar electricidad a menores costos (para mayor detalle de cómo opera el despacho económico ver Gráfica 1).**

Como se puede observar, lo que buscaba la reforma es promover la generación de electricidad suficiente y tarifas eléctricas al menor costo posible. Esto se lograría permitiendo la participación de privados en la generación eléctrica, así como la competencia entre estos y las centrales de electricidad, propiedad de la CFE.

A su vez, las dos piedras angulares de la reforma energética para permitir la competencia efectiva en materia de generación de electricidad, consisten en: i) **garantizar el acceso abierto y no discriminatorio de cualquier central eléctrica a las redes de distribución y transmisión, ya que representan un insumo necesario para que los generadores y los suministradores puedan competir en igualdad de oportunidades;** y ii) utilizar el despacho económico de las centrales eléctricas -tomar primero las ofertas de electricidad de la central más barata y así sucesivamente hasta que se satisfaga la demanda- para **a través de la competencia, fomentar reducir los costos de generación de electricidad.** En términos simples, la red de transmisión son las autopistas y las redes de distribución son los caminos por donde circulan los proveedores de bienes y servicios, que en este caso se refiere a la provisión de energía eléctrica. El despacho económico se refiere a que los consumidores tengan acceso a bienes de menor costo y mayor calidad.

a. Importancia del acceso no discriminatorio a la RNT y las RGD para asegurar la igualdad de oportunidades en la generación y el suministro de electricidad.

La electricidad producida llega a los usuarios finales por medio de las redes de transmisión y de distribución.

Así, a través de la RNT instalada a lo largo del territorio, se transporta energía eléctrica a las RGD, al público en general y a las interconexiones de los sistemas eléctricos extranjeros por medio de líneas de transmisión en alta o muy alta tensión.^{17, 18} De

¹⁷ Artículo 3, fracción XLIV de la LIE.

¹⁸ Conforme el artículo 3, fracción XXXV, la RNT es el sistema integrado por el conjunto de las Redes Eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las RGD y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros que determine la SENER;

manera similar, las RGD se utilizan para transportar energía eléctrica al público en general y se integran por las redes de media tensión y las redes de baja tensión.

Esto las convierte en un insumo necesario para los generadores y los suministradores, en el entendido de que, por un lado, para que un generador pueda vender su electricidad requiere de una interconexión a la RNT y RGD; y por el otro, para que un suministrador pueda participar en el MEM, debe asegurar que sus centros de carga estén conectados a la RNT y a las RGD.

Además, estas redes son consideradas monopolios naturales¹⁹ principalmente porque:

- i) Desarrollar la infraestructura necesaria para la prestación del servicio implica altos costos hundidos (costos fijos en los que ya se ha incurrido y no es posible recuperar) para construir y operar infraestructura nueva o existente, lo que limita la entrada de nuevos competidores (es prácticamente imposible que algún otro oferente además de la CFE tenga la capacidad de replicar las redes RNT y RGD para ofrecer el servicio de transmisión);²⁰
- ii) Implica economías de escala debido a que, una vez realizada la inversión en infraestructura, los costos medios para la prestación del servicio disminuyen en la medida que crecen o se conectan más usuarios finales, lo que hace ineficiente la presencia de más de un oferente (en este caso, de más de una red de transmisión); y
- iii) Es una tecnología para la cual no existe un sustituto, es decir, no existe otra manera, que no sea a través de estas redes, de llevar la electricidad al usuario en las mismas condiciones de seguridad y confiabilidad.²¹

¹⁹ Existe un monopolio natural en un mercado particular si una sola empresa puede atender ese mercado a un costo menor que cualquier combinación de dos o más empresas. El monopolio natural surge de las propiedades de la tecnología productiva, a menudo en asociación con la demanda del mercado, y no de las actividades de gobiernos o rivales. Centre for Co-operation with European Economies in Transition. (1993). Glossary of industrial organization economics and competition law. Organization for Economic. En contraste, los monopolios que se forman por regulaciones que excluyen a competidores del mercado se denominan monopolios legales, y estos no necesariamente tienen que ver con condiciones técnicas de producción o de mercado. Ingo Vogelsang, 1999. "Optimal Price Regulation for Natural and Legal Monopolies," *Economía Mexicana Nueva Época*.

²⁰ Fuente: Joskow, Paul L., (2008). *Lessons Learned From Electricity Market Liberalization*. The Energy Journal. al, Special Issue. The Future of Electricity: Papers in Honor of David Newbery. Consultado en: <https://economics.mit.edu/files/2093>

²¹ Fuente: La Regulación Económica de la Distribución de la Energía Eléctrica, consultado en: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/download/2014/2017>

Independientemente de lo anterior, los artículos 28 constitucional y 2 de la LIE, consideran a la transmisión y distribución, como actividades estratégicas en las que el Estado mantiene su titularidad.²² Eso, sin embargo, no implica que esta actividad pueda realizarse libre de parámetros, precisamente por su impacto en otros eslabones de la cadena – generación y suministro – que están abiertas a la competencia. Muy por el contrario, la reforma constitucional y las leyes que la reglamentan, es decir la LIE y la L-CFE, **claramente imponen al Estado una obligación de garantizar acceso no indebidamente discriminatorio a las RNT y RGD**, lo que va en línea con los objetivos de la reforma constitucional en materia de electricidad.

Sobre el particular, el artículo 4, párrafo primero, fracción I, de la LIE dispone:

“Artículo 4.- El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

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

I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios;(...)” [Énfasis añadido]

Así, otorgar acceso abierto a la RNT y a las RGD en términos no indebidamente discriminatorios se consideran obligaciones de servicio público y universal; de ahí que, aun cuando la CFE es dueña de las redes, **existen obligaciones legales, acordes con el texto constitucional, de acceso abierto y no discriminatorio a las mismas.**

Por ello, el artículo 4 de la L-CFE, prevé que la CFE debe proveer el servicio público de transmisión y distribución en condiciones de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio; y está sujeta a regulación a cargo de la CRE.²³

²² El artículo 2 de la LIE define al Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica como “[l]as actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución;”

²³ La CRE deberá expedir las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de tarifas reguladas para los servicios de transmisión y distribución.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Sobre el particular, los artículos 10 y 61, párrafo primero, fracción II, de la L-CFE prevén:

“Artículo 10.- La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta Ley.

La organización y estructura referidas deberán atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica; a la eficiencia y la transparencia y la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional según corresponda, asegurando su autonomía técnica y de gestión.

Para salvaguardar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, Suministro Básico, Suministro Calificado, Suministro de Último Recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas. Para lo anterior, establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la Comisión Reguladora de Energía. Todo lo anterior deberá atender lo dispuesto en el Capítulo I del Título Cuarto de esta Ley. Las centrales eléctricas a cargo de la Comisión Federal de Electricidad se agruparán en unidades que actuarán de manera independiente.

La Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y las personas que en ellas laboren cumplirán con las restricciones para el uso indebido y la transmisión de información privilegiada que en su caso establezca la Comisión Reguladora de Energía.”

*“Artículo 61.- La estructura corporativa, las políticas y acciones de la Comisión Federal de Electricidad deberán asegurar que sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales fomenten el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en los sectores en los que participe, para lo cual éstas, entre otras acciones, deberán:
(...)*

II. Otorgar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución sin discriminar indebidamente: (...) [Énfasis añadido]

De dichos numerales se desprende que por obligación legal la estructura corporativa, las políticas y acciones de la CFE deberán asegurar que sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales fomenten el acceso abierto, la operación eficiente y la



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

competencia en los sectores en los que participe, para lo cual éstas, entre otras acciones, deberán otorgar el acceso abierto a la RNT y a las RGD sin discriminar indebidamente.

Además, debido a que la CFE también participa en las actividades de generación, transmisión, distribución, suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso, proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas, cada una de manera estrictamente independiente, para salvaguardar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio, la empresa quedó obligada a establecer un plan de separación contable, funcional y estructural entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales.

En ese sentido, el artículo 8 de la LIE prevé:

“Artículo 8.- La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización.

Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Comisión Federal de Competencia Económica en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento. Los Generadores y Comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE. Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria.”

Esto es, el artículo 8 de la LIE prevé que la generación, transmisión, distribución, comercialización y proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre sí, y bajo condiciones de estricta separación legal.

De la misma manera que, al ser la CFE monopolio en las actividades estratégicas de transmisión y distribución, el artículo 107 de la LIE, antes referido, prevé que el CENACE es el garante del acceso abierto a la RNT y las RGD, a efecto de que los particulares y las EPS de la CFE puedan participar de manera equitativa en actividades de generación y comercialización.

La ampliación y modernización de estas redes de transmisión también debe desarrollarse bajo la lógica de maximizar su funcionamiento, **considerando igualdad de oportunidades para todos los participantes en el mercado de generación y en el de suministro**. Es decir, las decisiones de inversión sobre la ampliación de las redes deben estar orientadas a asegurar la eficiencia y la confiabilidad del SEN en su conjunto, sin beneficiar de manera indebida a ciertos participantes de estos mercados, por lo que la modernización y ampliación de la RNT deben responder a su viabilidad en términos de eficiencia del sistema.

Para ello, el artículo 14 de la LIE dispone:

“Artículo 14.- La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los programas de ampliación y modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los Transportistas y Distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas. Los programas de ampliación y modernización para los elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta de los Distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.”

Dicho numeral prevé que los programas de ampliación y modernización para la RNT y los elementos de las RGD que correspondan al MEM serán autorizados por la SENER a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE; y considera que los transportistas y distribuidores podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

El PRODESEN que constituye un instrumento que contiene la planeación del SEN, en lo que respecta a las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización bajo ciertos principios, entre los que destacan “que reduzcan el costo total de provisión del Suministro Eléctrico o eleven la eficiencia, Confiabilidad, Calidad o seguridad del Servicio Eléctrico Nacional de forma económicamente viable.”.²⁴

²⁴ Cabe hacer la aclaración de que los nodos están a cargo del CENACE, para realizar los despachos de energía y los cálculos de precios nodales, por lo que las decisiones de inversión en estos puntos también corren a cargo de éste <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/NodosP.aspx>



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Asimismo, el PRODESEN 2019-2033, indicó como uno de sus principios y acciones prioritarias el respeto *“a la condición de equidad y competencia justa entre las empresas privadas y las Empresas productivas del Estado en la participación del mercado eléctrico.”* De la misma manera, consideró como otra de las acciones *“hacer un uso racional y sostenible de todos los recursos energéticos y tecnologías disponibles, para el desarrollo nacional e integrar de manera ordenada, sostenible y confiable, las energías limpias y renovables en la matriz energética nacional, para con ello promover la generación y uso de Energías Limpias, que contribuyan a la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la recuperación de los sistemas ecológicos.”*²⁵

En resumen, por lo antes expuesto, para que exista la participación de privados en igualdad de condiciones en los eslabones de generación y suministro de electricidad (y por ende competencia), es imperante: i) asegurar el acceso abierto y no discriminatorio a la RNT y a las RGD; y ii) corroborar que los proyectos de inversión que se propongan para la ampliación de las redes de transmisión y distribución, realmente contribuyan a minimizar los costos de prestación del servicio, reducir los costos de congestión e incentivar de manera eficiente la generación en consideración de los criterios de Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad de la red eléctrica, **sin beneficiar o perjudicar indebidamente a ningún agente económico en lo particular.**²⁶ Conforme al marco constitucional y normativo aplicable, la SENER, la CRE y el CENACE son los encargados de asegurar estas condiciones.

Por todo lo antes expuesto, es que en el supuesto de que el acceso abierto no discriminatorio y el despacho económico no se mantengan en el mercado de producción y suministro de energía eléctrica, la dinámica de competencia económica se disminuye significativamente excluyendo la posibilidad de que la Comisión ejerza de forma eficaz las facultades que le correspondan para garantizar los principios constitucionales de libre concurrencia y competencia económica, y con ello la eficiencia del mercado.

b. Importancia del despacho económico para asegurar la competencia en la generación de electricidad.²⁷

Bajo el mecanismo de despacho económico, previsto en la regulación sectorial aplicable, -artículos 101, 104 y 108, fracción V de la LIE, 80, fracción VI del Reglamento de la LIE,

²⁵ PRODESEN 2019-2033. Introducción. Pp.2. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/475500/PRODESEN_I.pdf

²⁶ SENER, PAMRNT 2018.

²⁷ Tomado de la OPN-003-2019.

Asunto. Se promueve controversia constitucional

así como la Bases del Mercado Eléctrico- el CENACE toma primero la electricidad generada por la central con la mejor oferta, es decir la de menores costos variables de producción.^{28,29} Los representantes de las centrales eléctricas ofrecen al MEM la totalidad de las capacidades disponibles para producir energía eléctrica. Las ofertas que los representantes de centrales eléctricas realicen en el MEM se basan en los costos de dichas centrales.^{30, 31} En la lógica del mercado de electricidad, el despacho que lleva a cabo el CENACE se realiza tomando primero la mejor oferta de los generadores -lo cual está relacionado con tener los menores costos de producción-.^{32, 33}

Para ello, los representantes de las centrales eléctricas registran sus parámetros de costos y capacidades ante el CENACE.³⁴ Cuando se haya despachado la capacidad acordada en la oferta de una central (empezando por la de menor costo), la central generadora que le siga con una mejor oferta despachará la capacidad faltante, y así sucesivamente, hasta que se despache la electricidad suficiente para cubrir toda la demanda estimada y modelada por el CENACE.³⁵

²⁸ El despacho económico está definido en la Base 9.1.8 de las Bases del Mercado Eléctrico. Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MarcoRegulatorio/BasesMercado/Bases%20del%20Mercado%20El%C3%A9ctrico%20Acdo%20Sener%20DOF%202015%2009%2008.pdf>

²⁹ Esto se lleva a cabo sujeto a las restricciones físicas, operativas y de infraestructura del Sistema Eléctrico en el nodo o región donde se despacha.

³⁰ Artículo 104 de la LIE.

³¹ Conforme a la Base 10 de las Bases del Mercado Eléctrico, la operación del Mercado de Energía de Corto Plazo, la asignación y despacho de Unidades de Central Eléctrica en el Mercado del Día en Adelanto tendrá la finalidad de maximizar el excedente económico total al equilibrar las inyecciones y retiros de energía eléctrica al SEN, para lo cual la demanda estará modelada como ofertada, no como pronosticada por el CENACE. Para el Mercado en Tiempo Real, las ofertas en tiempo real para Unidades de Central Eléctrica deben entregarse al CENACE antes de la Hora de Operación. Las ofertas al Mercado de Tiempo Real podrán variar de las ofertas del Mercado del Día en Adelanto ante cambios en las capacidades disponibles de generación o cambios en los costos de producción que requieran ajustes en las ofertas de precio.

³² Conforme a la Base 2.1.71 de las Bases del Mercado Eléctrico, la Maximización del Excedente Económico Total se refiere al criterio para la optimización del MEM, bajo el cual se maximiza el valor del producto suministrado menos el costo de producción. Para estos efectos se asume que el valor del producto suministrado se determina por las ofertas de compra, mientras el costo de producción se determina por las ofertas de venta.

³³ Esto se lleva a cabo sujeto a las restricciones físicas, operativas y de infraestructura del Sistema Eléctrico en el nodo o región donde se despacha.

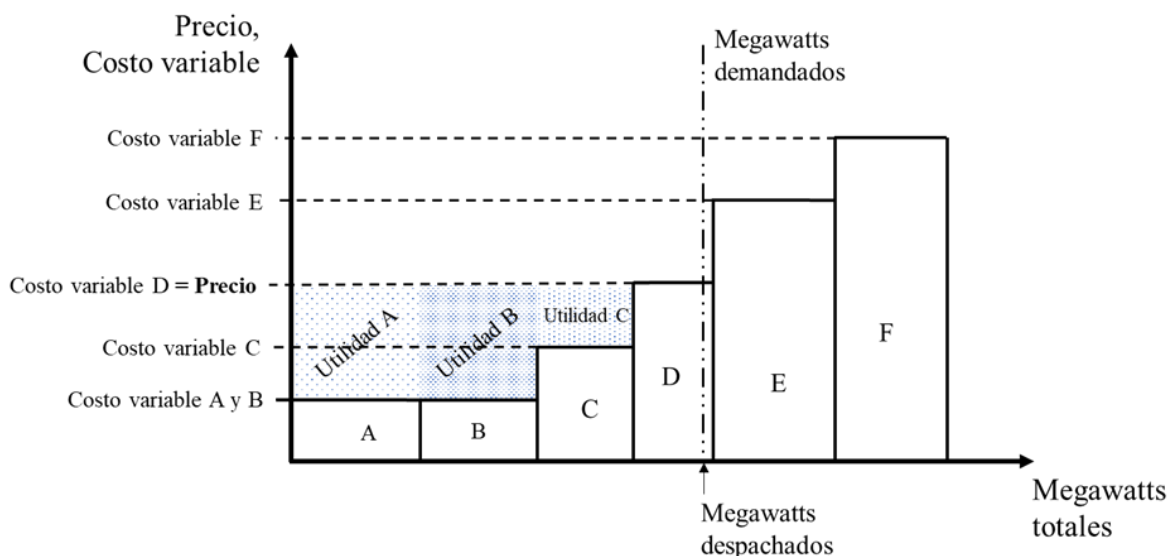
³⁴ Artículo 104 de la LIE.

³⁵ Por otra parte, existe también el Mercado para el Balance de Potencia, en el que se puede vender o comprar Potencia en periodos anuales para que los usuarios o suministradores puedan cumplir sus obligaciones de cobertura. Este Mercado anual permite, por un lado, a los usuarios o suministradores comprar la Potencia que requieran para cubrir los faltantes que existan entre sus requisitos de Potencia y las cantidades registradas en sus Transacciones Bilaterales de Potencia; y por el otro, habilita a los generadores con sobrantes de Potencia para venderlos, lo que les permite recuperar sus costos fijos. El propósito de este Mercado es establecer señales de precio que reflejen las condiciones de escasez o superávit de capacidad de generación en el SEN, las cuales fomentarán una demanda de Potencia a mediano y largo plazo, incentivando el desarrollo de nueva capacidad de generación para el SEN (al saber que podrán recuperar sus costos fijos) y satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de

El precio entonces está determinado por la oferta -y por lo tanto el costo- de la última central despachada; las centrales con costos menores al precio tendrán una utilidad equivalente a la diferencia entre su costo variable y el de la última central despachada; así la central más eficiente obtendrá el mayor diferencial precio-costos variable. Como se mencionó con anterioridad dicha utilidad es producto de la competencia entre centrales por generar electricidad a menores costos, lo que a su vez redundará en que el precio de la misma disminuya (y de manera dinámica el margen también irá reduciéndose mientras exista competencia) impactando de manera positiva a los usuarios. (Ver Gráfica 1).

Así, la dinámica de competencia generada por el despacho económico, incentiva a las centrales eléctricas, incluidas las de la CFE, a ser más eficientes y productivas con el objetivo de despachar primero su electricidad al menor costo posible; esto es particularmente cierto en este mercado, donde el precio pagado a los generadores de electricidad se determina con base en los costos variables de generarla, los cuales dependen en gran medida de la tecnología empleada y el combustible utilizado.

Gráfica 1. Conformación del precio de la electricidad en el eslabón de generación



suficiencia y seguridad de despacho conforme a la Política de Confiabilidad que establezca la SENER y a los Criterios de Confiabilidad que emita la CRE.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

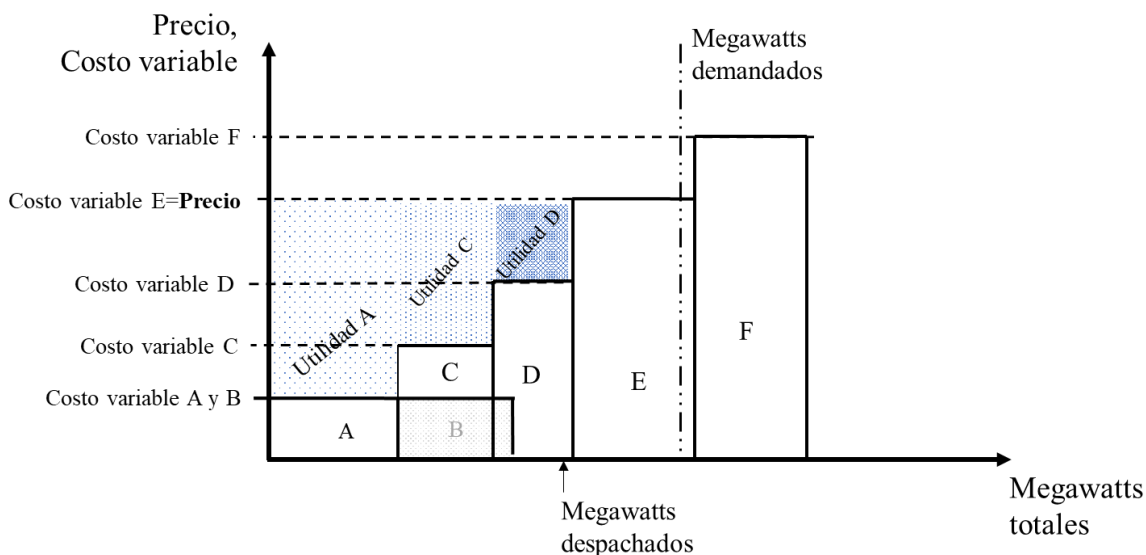
Asunto. Se promueve controversia constitucional

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, comprometer el despacho económico significaría que la electricidad de las centrales eléctricas sea despachada con base en criterios distintos al mérito, es decir a los costos. Esto implicaría que centrales eléctricas con mayores costos de generación- cuya electricidad de otra manera no sería tomada por el CENACE- puedan ser despachadas, mientras que otras más eficientes no lo son. Esto elimina la dinámica de competencia mediante la disminución de los costos de generación, y por lo tanto es imposible observar condiciones de competencia en el mercado de generación. Más aún, esto se traduce en precios más elevados de la electricidad, ya que la última central despachada tendrá mayores costos siempre que no se respete el despacho económico. (Ver Gráfica 2 que muestra el incremento en el precio si la Central B es discriminada y no es despachada).

En suma, plantas más ineficientes podrían tener una utilidad producto de la barrera artificial establecida por la regulación y no de reducciones en sus costos, y por lo tanto, esta utilidad no constituiría un margen competitivo sino rentas monopólicas generadas por la falta de competencia en el despacho. Lo cual se refleja en la gráfica por el incremento de la utilidad de la Central C y, por su parte, la Central D obtiene una utilidad que antes no tenía

Gráfica 2. Incremento en el precio de la electricidad en el eslabón de generación en ausencia del despacho económico



Fuente: Elaboración propia

2. Consideraciones en materia de competencia relacionadas con el Acuerdo impugnado ³⁶

a. El Acuerdo impugnado compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro

La Política implementada en el Acuerdo impugnado parte del supuesto de que debe asegurarse el acceso a la RNT y las RGD, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible; permitiendo dar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, de tal forma que no se afecte la integridad y el funcionamiento eficiente del SEN.

En primer lugar, la disposición 5.7 establece que, por temas de Confiabilidad, la CRE podrá requerir, con fundamento en las atribuciones que cuenta para solicitar información y documentación, a quienes soliciten un permiso de generación, un *dictamen de viabilidad de interconexión* emitido por el CENACE.

³⁶ Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Asimismo, tal y como se desprende de las disposiciones 5.7 y 5.13, el Acuerdo impugnado faculta al CENACE para emitir un dictamen de viabilidad de interconexión una vez que haya sido evaluada la solicitud, **pudiendo rechazar las solicitudes de estudios de interconexión de centrales eléctricas, sin que ello represente un incumplimiento al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RNT y a las RGD.**

Esto definitivamente compromete la dinámica de competencia en el mercado de generación debido a que permite al operador del mercado -el CENACE- rechazar las solicitudes de interconexión de ciertos participantes con base en criterios abiertos y discrecionales y además flagrantemente contrarios al marco jurídico que contempla igualdad de oportunidades para acceder a las redes establecido por la LIE y las Reglas del Mercado.

Es importante mencionar que asegurar el acceso abierto y no discriminatorio a la RNT y las RGD requiere que sean las redes las que se adecúen a las necesidades de cargas y de generación conforme nuevos oferentes se sumen al mercado o conforme los ya existentes se desarrollen en éste. Para ello, el artículo 34 de la LIE establece que las Reglas de Mercado establecerán criterios para que el CENACE defina las características específicas de la infraestructura requerida para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga. Además, considera la posibilidad de que el interesado realice bajo su propio costo, las obras para instalar la infraestructura requerida o solicitar al CENACE que incluyan obras específicas en los programas de ampliación y modernización de las redes.

Así, otorgar al CENACE la posibilidad de negar solicitudes de interconexión sin que ello implique incumplimiento del otorgamiento abierto y no discriminatorio a las redes que éste tiene que dar conforme a la LIE, no sólo elimina la posibilidad de competir en el mercado de generación, sino que pudiera generar distorsiones importantes al desarrollo de la red, comprometiendo en el largo plazo la posibilidad de contar con una red que responda a las necesidades de la actividad económica del país.

Sumado a ello, las disposiciones 5.12; 5.12.1; 5.12.2; 5.12.3; 5.12.5; 5.12.6; 5.12.8, y 5.12.11 establecen que el CENACE evaluará la viabilidad de las solicitudes de estudios de interconexión en función de: **i) la demanda y consumo de la zona, región o sistema relacionado a la solicitud, ii) que no exista congestión de transmisión o transformación, iii) la dispersión geográfica de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente por subestación, zona, región, sistema, iv) las características climatológicas de cada punto de interconexión, v) el espaciamiento de las centrales con energía limpia**



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

intermitente por subestación, zona, región, sistema; vi) el efecto en la confiabilidad por el desplazamiento en el despacho de las centrales eléctricas convencionales por la incorporación de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, y **vii)** el margen de capacidad de respaldo para compensar el rango de variación característico de la generación por Centrales Eléctricas con energía limpia intermitente, así como su indisponibilidad; con la generación convencional síncrona.

Conforme a la disposición 5.13, una vez evaluada la viabilidad de la solicitud de interconexión, el CENACE podrá emitir un dictamen de viabilidad de interconexión, la cual -como se mencionó- es considerada por el Acuerdo impugnado, como un requisito para obtener un permiso de generación.

Al incluir aspectos geográficos o climatológicos, algunos de estos criterios son claramente discriminatorios para ciertas tecnologías, sobre todo, las eólicas y las fotovoltaicas, cuya ubicación depende del recurso natural con base en el cual operan; **lo que elimina las condiciones de equidad competitiva entre los generadores. En cualquier caso, el Acuerdo impugnado otorga amplios espacios de discrecionalidad al CENACE y no justifica la pertinencia e idoneidad de los requisitos; muy por el contrario.** Lo anterior, toda vez que -como se ha señalado en líneas precedentes-, el acceso a la RNT y a las RGD representa un insumo necesario para competir en los eslabones de generación y el de suministro; y considerando además que los objetivos de seguridad y confiabilidad pueden alcanzarse de maneras distintas y más afectivas.

Por su parte, la disposición 5.15 establece que en la evaluación y, en su caso, otorgamiento de permisos de generación que realiza la CRE, se deberá tomar en cuenta la información de los programas de ampliación y modernización de la RNT y las RGD del PRODESEN y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE, con la finalidad de propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica.

Lo anterior, afecta gravemente a aquellas centrales cuyo recurso para generar electricidad depende de la ubicación geográfica, por ejemplo, dónde hay solo viento, debido a que las opciones para ubicar nuevas plantas generadoras son limitadas. De esta manera, el Acuerdo impugnado establece una barrera para que los particulares puedan instalar y operar centrales eléctricas conforme a su propio modelo de negocios, esto es, en la ubicación geográfica en la que, en atención a las condiciones climáticas e incluso, a las fuentes de suministro de combustible, resulte viable.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Cabe mencionar que los artículos 130 de la LIE y 31 del Reglamento de la LIE, ya establecen los requisitos para el otorgamiento de los permisos de generación, y dicho dictamen de viabilidad no está considerado, tal y como se advierte del contenido de dichas disposiciones:

LIE

“Artículo 130.- Los permisos previstos en esta Ley serán otorgados por la CRE. Para su otorgamiento los interesados deberán presentar la solicitud correspondiente, la acreditación del pago de derechos o aprovechamientos en los términos que establezcan las disposiciones legales de la materia, la información relativa a su objeto social, capacidad legal, técnica y financiera, y la descripción del proyecto en los términos que establezca la CRE mediante disposiciones de carácter general. Los permisionarios deberán ser personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas.”

Reglamento de la LIE

“Artículo 31.- El otorgamiento de permisos y autorizaciones otorgados por la CRE no estará condicionado al cumplimiento de las obligaciones o la obtención de las autorizaciones o permisos establecidos por otras autoridades. Lo anterior, sin perjuicio de que el cumplimiento con tales obligaciones, autorizaciones o permisos sea un requisito para el inicio de operaciones del permisionario respectivo. Los permisos y autorizaciones otorgados por la CRE no serán requisito para el otorgamiento de estudios de interconexión o la emisión de permisos y autorizaciones por parte de otras autoridades.”

Lo anterior, como se explicará en el siguiente concepto de invalidez, quebranta el principio de subordinación jerárquica al que deben sujetarse todas las normas y actos administrativos, es decir, la obligación de que no vayan más allá, y mucho menos contraríen, el contenido de las leyes vigentes que a su vez se encuentran alineadas al texto constitucional.

Finalmente, la disposición 10.2 establece que el CENACE, con base en criterios de suficiencia, seguridad de despacho y eficiencia económica, **podrá rechazar solicitudes de centrales eléctricas con energía limpia intermitente, eólica o fotovoltaica, cuando soliciten un estudio en un punto de interconexión, zona, región o sistema en la cual ya se tienen elementos de transmisión y transformación congestionados**, por falta de recursos de generación para compensar la intermitencia y lograr mantener el control de la frecuencia, del voltaje y la confiabilidad y selectividad de los esquemas de protecciones; además, determina que, en su oportunidad, la SENER determinará la fecha de reapertura de recepción de solicitudes y el seguimiento a las solicitudes en trámite.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Así, bajo el argumento de asegurar la confiabilidad del SEN, el Acuerdo impugnado interpreta que se deberá considerar un trato diferenciado a cada solicitante de interconexión o conexión, cuando las condiciones de infraestructura así lo requieran, de tal forma que permitan la interconexión o conexión sin afectar la integridad y el funcionamiento eficiente del SEN. Esto resulta claramente discriminatorio para las centrales eléctricas con energía limpia intermitente y, en el extremo, implica que no se otorguen nuevas solicitudes de interconexión, cerrando completa e indefinidamente la posibilidad de nuevas centrales eléctricas de este tipo para incorporarse al SEN.

b. Compromete el despacho económico, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación

Contrario a lo dispuesto por el artículo 101 la LIE,³⁷ la disposición 7.1 establece que la seguridad de despacho tendrá prelación sobre la eficiencia económica.

Por su parte, la disposición 8.4 faculta al CENACE para instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito, para la provisión de los servicios conexos³⁸ requeridos para asegurar la Confiabilidad del SEN.

Lo anterior, compromete el despacho económico considerado en las Bases 9 y 10, de las Bases del Mercado y Manual de Energía de Corto Plazo. Lo anterior, permite, so pretexto de asegurar la Confiabilidad, despachar primero a las centrales más ineficientes, eliminando la posibilidad de los oferentes para competir por medio de reducir sus costos de generación a través de invertir en centrales eléctricas más eficientes, lo que redundará en electricidad más cara. Esto a su vez compromete la competitividad de las empresas y el bienestar de las familias mexicanas pues podría dar lugar al pago de una mayor tarifa eléctrica, y/o implicando un mayor subsidio por parte del Gobierno Federal.

³⁷ “**Artículo 101.-** Con base en criterios de Seguridad de Despacho y eficiencia económica, el CENACE determinará la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas, la Demanda Controlable u ofertas de importación y exportación.”

³⁸ Conforme al artículo 3, fracción XLII de la LIE, los servicios conexos son aquéllos vinculados a la operación del Sistema Eléctrico Nacional y que son necesarios para garantizar su Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad, entre los que se podrán incluir: las reservas operativas, las reservas rodantes, la regulación de frecuencia, la regulación de voltaje y el arranque de emergencia, entre otros, que se definan en las Reglas del Mercado.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Adicionalmente, el Acuerdo impugnado contiene disposiciones claramente discriminatorias que incrementan los costos de ciertos participantes del mercado, y comprometen su posibilidad de competir.

En primer lugar, la disposición 10.8 establece que, respecto al Mercado para el Balance de Potencia, las Centrales con fuente de Energía Limpia Intermitente “no proveen una cantidad firme de Potencia”, por tanto, concluye que “no aportan a la Confiabilidad del Sistema Eléctrico”. De esta manera, determina que “[e]n los cálculos del Mercado para el Balance de Potencia considerar (SIC) la Capacidad Entregada de estas Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente como una disminución en la Potencia Anual Acreditada del Participante que las represente en el MEM, y como una disminución en los Requisitos Anuales de Potencia (RAP) de todas las Entidades Responsables de Carga, en forma proporcional a su RAP inicial.”

Esta medida implica un cambio muy importante en cuanto a los productos que puedan comercializar los generadores, ya que conforme el Acuerdo impugnado, la Potencia acreditada a las Centrales Eléctricas con Energías Limpias Intermitentes será asignada en forma proporcional a todas las Entidades Responsables de Carga, sin embargo, no se especifica si estas Centrales Eléctricas serán elegibles de recibir alguna compensación por la Potencia acreditada. Lo anterior, es contrario al derecho de cobro del producto por parte de dichas Centrales, en contra de lo establecido en la LIE y Reglas de Mercado, en específico el Manual del Mercado para el Balance de Potencia.

La medida es discriminatoria y pone en desventaja a este tipo de Centrales Eléctricas al quitarles el derecho de venta (y cobro) por un producto que generaron. Más aún, el Acuerdo impugnado no justifica el supuesto de que la Potencia generada por estas tecnologías no aporta confiabilidad.

Además, el proceso para la planeación de la RNT considera la elaboración de estudios en los que, por un lado, se “analizan escenarios estacionales de la demanda, en los que se plasman las condiciones y políticas operativas reales que tienen implicación sistemática en cada año o para algún periodo en particular”, y por el otro, se incluyen “estimaciones de generación limpia intermitente solar y de viento de acuerdo a estadísticas y horas específicas.”³⁹ Esto implica que el Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión contempla la intermitencia de las centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas. En este sentido, el Acuerdo no referencia

³⁹ Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2018-2032. Pp. 91 Consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

ningún estudio que demuestre cambios sustanciales en las condiciones de la RNT que ameriten la implementación de esquemas de acción remedial, y mucho menos propone medidas alternativas y menos distorsionantes.⁴⁰

En segundo lugar, la disposición 8.10 considera que los Generadores que representen en el MEM a centrales eléctricas con Energía Limpia Intermitente, cuyas características provoquen un incremento de los requisitos de Servicios Conexos para garantizar la Confiabilidad en la operación del SEN, deberán cubrir el costo asociado a dicho incremento conforme a lo establecido en las Disposiciones Administrativas de Carácter General (DACG) y en las Reglas del Mercado, que emita la CRE. Además, la disposición 4.17 establece seis nuevos servicios conexos.

Al respecto, cabe mencionar que la Bases del Mercado establecen que los Manuales de Prácticas de Mercado estipularán los casos de excepción en que una porción específica de estos costos se cobre a determinados Participantes del Mercado cuyas operaciones ocasionen una parte específica de los requisitos de Servicios Conexos. No obstante, lo anterior debe **contemplarse como un caso de excepción**.⁴¹

Por lo tanto, establecer el cobro de los servicios conexos para las centrales eléctricas con Energías Limpias Intermitentes de manera generalizada y no de forma excepcional, es contrario a lo establecido en el artículo 95 de la LIE respecto a garantizar la igualdad de condiciones para los Participantes del Mercado.

De esta manera, esta previsión implica una desventaja para los generadores de electricidad a partir de centrales eléctricas de Energía Limpia Intermitente, al prever un costo adicional por servicios conexos que garanticen la Confiabilidad en la operación del MEM.⁴²

⁴⁰ Además, el PRODESEN 2019-2033 reconoce en su diagnóstico operativo de diversas gerencias el corte de carga por diferentes circunstancias, sin que ello implicara o tuviera como solución propuesta acciones o estrategias operativas para fortalecer la suficiencia, calidad y continuidad del suministro eléctrico. Fuente: Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista. Sección Diagnóstico Operativo 2018. Consultado en: <https://www.cenace.gob.mx/Docs/Planeacion/ProgramaRNT/Programa%20de%20Ampliacion%20y%20Modernizacion%20de%20la%20RNT%20y%20RGD%202019%20-%202023.pdf>

⁴¹ Conforme a la base 6.2.4 de las Bases del Mercado. Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MarcoRegulatorio/BasesMercado/Bases%20del%20Mercado%20El%C3%A9ctrico%20Acdo%20Sener%20DOF%202015%2009%2008.pdf>

⁴² El numeral 1.3.2. del Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite las Bases del Mercado Eléctrico establece que los servicios conexos, de acuerdo con las Reglas del Mercado se liquidan en el Mercado de energía de corto plazo o se pagan bajo tarifas reguladas por la CRE.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

c. Otorga ventajas exclusivas en favor de la CFE y privilegia plantas menos eficientes y más contaminantes

La disposición 3.8 establece que la CFE, en su carácter de transportista y distribuidor, tendrá una participación proactiva con base en las mejores prácticas operativas para, entre otras, la elaboración de los lineamientos y criterios de Confiabilidad para la planeación y operación del SEN; así como elaborar la propuesta de planeación de los programas de ampliación y modernización de la RNT, y los elementos de las RGD.

Más aún, la disposición 5.4 permite a la CFE, proponer a la SENER “proyectos estratégicos de infraestructura” necesarios para promover el Servicio Público y universal de Suministro Eléctrico. Dichos proyectos serán evaluados y considerados en: Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE) y Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y RGD.

Conferirle facultades para: i) participar en el diseño de los lineamientos y criterios de Confiabilidad para la planeación y operación del SEN, así como en su ampliación y modernización, y ii) para proponer proyectos estratégicos relativos no sólo a las redes si no también al retiro de centrales, podría comprometer la estricta separación legal de la CFE y la competencia en los eslabones de generación y suministro. Esto es así, toda vez que, como se mencionó, la operación del SEN y la ampliación de las redes deben darse de manera no discriminatoria, asegurando no favorecer a ningún participante del mercado. Más aun, al ser CFE un participante en dichos mercados no debería tener prioridad sobre el resto de los competidores, ya que esto compromete la igualdad de oportunidades para competir.

Más distorsionante aún, la disposición 5.23 determina que la SENER podrá definir proyectos estratégicos de centrales eléctricas cuyo desarrollo e implementación resultan necesarios para cumplir con la Política Energética Nacional y que deberá considerarse su prelación en la interconexión en la RNT o las RGD de manera preferente, así como solicitar al CENACE la elaboración de los estudios con las premisas que emita la SENER, para definir las obras de interconexión y obras de refuerzo. Al respecto, vale mencionar que, si bien el artículo 11 fracción XIII de la LIE faculta a la SENER para establecer proyectos estratégicos, no le otorga la posibilidad de dar prelación en la interconexión a dichos proyectos.

De esta manera, las disposiciones 5.4 y 5.23 en conjunto significarían que la CFE pueda proponer proyectos estratégicos, a los que además, la SENER pueda dar prelación en la

interconexión. En este sentido, la CFE podría tener incentivos para utilizar las facultades que la Política le confiere para beneficiar indebidamente a sus empresas subsidiarias, quienes conforme a nuestra Constitución, por no encontrarse dentro de las actividades estratégicas, y legislación vigente, deben participar y competir con otras empresas en los eslabones de generación y suministro.⁴³

Además, la disposición 1.2.4 establece como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la planificación estratégica de la CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN así como garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico; lo cual podría comprometer la autonomía e imparcialidad del CENACE como operador del SEN, y dar oportunidad a la aplicación de la Política otorgando ventajas exclusivas a la CFE en menoscabo de los demás competidores.

Asegurar la Confiabilidad del SEN, garantizando el acceso abierto y no discriminatorio a las redes, implicaría operar, expandir y modernizar la red sin ningún criterio de preferencia hacia ningún agente económico o tecnología de generación; y, es precisamente en esto, en lo que radica la importancia de la separación vertical de la CFE y la autonomía del operador del mercado, -el CENACE-, pues de ello depende el logro de los objetivos del marco regulatorio vigente que contempla un modelo de competencia en la generación y el suministro lo cual, definitivamente, exige asegurar el trato igualitario en el acceso a las redes para todos los competidores.

Por último, es importante señalar que si bien es cierto los objetivos de seguridad y confiabilidad en el MEM son legítimos, eso no autoriza a llevar a cabo acciones fuera del marco de la ley y en violación desmesurada de principios constitucionales. Como se abordará más adelante, es también esencial que una medida de esta naturaleza sea pertinente, razonable y necesaria, lo que no se justifica por parte de la autoridad demandada. Máxime que, de las opciones para dar cumplimiento a los principios constitucionales que rigen al sector energético, no se justifica la elección de aquella que, precisamente resulta contraria a la competencia económica y libre competencia.

II. Violación a los artículos 28 y 49 de la CPEUM

⁴³ En la OPN-003-2019, sobre el Acuerdo por el que se modifican los Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad, publicados el 11 de enero de 2016, el Pleno de la COFECE se pronunció sobre la importancia de mantener la estricta separación vertical y horizontal de la CFE, y los riesgos que dicho Acuerdo implicaba para tal fin. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V112/4/4791684.pdf>



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Al emitir el Acuerdo impugnado, específicamente las disposiciones 1.2.4, 3.8, 5.4, 5.7, 5.12., 5.12.1, 5.12.3, 5.14.5, 5.12.8, 5.12.11, 5.13, 5.15, 5.23, 7.1, 8.4, 8.10, 10.2 y 10.8, la autoridad demandada atenta contra los principios de libre concurrencia y competencia y, al mismo tiempo, genera los siguientes efectos en perjuicio de la Cofece:

- a) impacta su esfera competencial,
- b) invade su autonomía, y
- c) afecta gravemente la regularidad del ejercicio de sus atribuciones en el sector de la electricidad.

A efecto de acreditar lo anterior, resulta conveniente destacar que el 11 de junio de 2013 se publicó en el DOF el *“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”*.

Con dicha reforma constitucional, el Poder Constituyente creó a esta Comisión como órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciendo, en el artículo 28, párrafo décimo cuarto y vigésimo de la Constitución lo siguiente:

“Artículo 28. (...)

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.
(...)

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:
(...)”



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

De lo anterior se desprende que, por mandato constitucional, esta Comisión es un órgano dotado de autonomía, independiente en sus decisiones y funcionamiento, e imparcial en sus actuaciones.

Asimismo, de la lectura de la iniciativa que dio origen a la reforma de 11 de junio de 2013 se desprende que uno de los objetivos principales de la reforma fue fortalecer la autonomía y facultades de la Cofece para que pudiera asegurar el desarrollo eficiente de los mercados, para lo cual se destaca lo siguiente:

“(...) Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).

Se dotará a la CFC de mayores herramientas legales mediante las reformas necesarias para determinar y sancionar posiciones dominantes de mercado en todos los sectores de la economía, particularmente se le otorgará la facultad para la partición de monopolios. Se precisarán en la ley los tipos penales violatorios en materia de competencia y se garantizarán los medios para hacerlos efectivos, así se acotarán los procedimientos para dar eficacia a la ley. (Compromiso 37)
(...)

Asimismo, propone la creación de órganos reguladores con autonomía constitucional, con las facultades necesarias para asegurar el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y asegurar condiciones de competencia y libre concurrencia, tanto en los sectores referidos, como en la actividad económica en general.
(...)

La relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacen conveniente que cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés. Al respecto, la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado.

La experiencia comparada confirma la tendencia a dotar de autonomía a estos órganos, tal es el caso, por ejemplo, de Canadá, Estados Unidos de América, España, Francia, Reino Unido, Alemania y Australia, cuyos órganos reguladores en materia de telecomunicaciones cuentan con autonomía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2007 (Registro No. 172456) se pronunció sobre las notas distintivas de estos órganos:

- *Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes.*

Asunto. Se promueve controversia constitucional

- *Se establecen en los textos constitucionales, dotándolos de independencia para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requiere autonomía de los poderes tradicionales.*
- *La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues atienden necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general.*

Aunado a las características referidas por nuestro Máximo Tribunal, la doctrina ha coincidido en que las características de estos órganos son las siguientes:

- **Inmediatez.** - *Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.*
- **Paridad de rango.** - *Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, es decir relaciones de igual a igual, siendo órganos supremos en el ejercicio de sus facultades.*
- **Autonomía.** - *Poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.*
- **Inmunidad.** - *Los titulares de estos órganos sólo pueden ser removidos por causas de responsabilidad.*
- **Esencialidad.** - *Sus funciones son imprescindibles para el funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho.*
- **Dirección Política.** - *Participan en la dirección política del Estado, pues emiten actos materialmente ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a la toma de decisiones.*

Para promover la competencia y generar las condiciones que permitan hacer efectivos los derechos contenidos en la Constitución y los que se proponen adicionar con esta reforma, la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional debe traducirse también en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos colegiados encargados de la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como en materia competencia económica.

Con tal propósito se proponen diversas adiciones al artículo 28 de la Constitución a efecto de crear de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órganos constitucionales autónomos, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto.

Esta medida atiende a los compromisos 37 y 40 del Pacto por México, relativos al fortalecimiento y autonomía de los órganos reguladores.
(...)

De tal forma que la autonomía de la que se dotó a la Cofece abarca:



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

- **Autonomía funcional.** Consistente en que la Comisión pueda realizar, sin injerencias, ni obstáculos por parte de otros Poderes de la Unión, las actividades relacionadas con sus atribuciones y funciones para cumplir eficazmente con su objeto.
- **Autonomía técnica.** Implica que pueda dictar sus resoluciones con base en los aspectos técnicos que considere aplicables y con plena independencia.
- **Autonomía orgánica.** Se traduce en la posibilidad de distribuir internamente las facultades que le fueron conferidas y no tener que recurrir a ninguna otra dependencia para hacerlas valer.
- **Autonomía presupuestal.** Implica que pueda determinar sus propias necesidades presupuestarias y la manera en la que ejercerá el presupuesto.
- **Autonomía normativa.** Implica que Cofece puede emitir normas administrativas de carácter general relacionadas con su materia, de carácter interno o externo, como bien lo establecen los numerales iii) y iv) antes referidos.

Asimismo, en la reforma constitucional de 11 de junio de 2013 se incorporó al sistema jurídico mexicano un nuevo modelo denominado *Estado Regulador*, el cual, conforme a lo sostenido por esa SCJN, debe entenderse como un modelo constitucional incorporado para atender necesidades muy específicas de la sociedad, que surgen por el complejo funcionamiento de los mercados, de forma tal que se deposita en órganos constitucionales autónomos la regulación de cuestiones especializadas, tomando como base disciplinas o racionalidades técnicas.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de esa SCJN que se trasunta:

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias

Asunto. Se promueve controversia constitucional

independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

Época: Décima Época, Registro: 2010881, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 46/2015 (10a.), Página: 339. Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015. El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 46/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince. Esta tesis se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Así, al insertarse al modelo constitucional la figura del *Estado Regulador*, surge como órgano constitucional autónomo la Cofece, la cual tiene por objeto vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados. Es importante resaltar que la existencia de la Cofece como órgano autónomo es el resultado del esfuerzo del Estado mexicano por hacer de la competencia un instrumento para el desarrollo del país, por su labor debe contribuir a potenciar el crecimiento de la economía, reducir la desigualdad, y a través de la disponibilidad de mejores precios y productos, elevar el bienestar de millones de consumidores.

Por otra parte, el artículo 49 constitucional dispone que:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Dicho precepto consagra el principio de división de poderes, postulado de rango constitucional de la máxima importancia para el Estado mexicano, toda vez que se concibe como un sistema de protección de los instrumentos y factores de poder contenidos en la CPEUM, en específico los encaminados a la limitación de éste, como lo es la división del poder, a través del cual se logra un equilibrio recíproco por medio de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una **distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente** o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a las garantías que derivan de ello, como las institucionales.

Robustece lo expresado, la siguiente jurisprudencia:

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su

Asunto. Se promueve controversia constitucional

reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. **En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.**

Época: Novena Época, Registro: 177980, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 52/2005, Página: 954. Controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García. El Tribunal Pleno, el catorce de junio en curso, aprobó, con el número 52/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de junio de dos mil cinco.

Ahora bien, de la Constitución y de la interpretación que se ha formulado de ésta, se obtiene la previsión de tres mandatos prohibitivos para que se respete el principio de división de poderes:

- La **no intromisión**: estamos en presencia de esta hipótesis cuando uno de los poderes se inmiscuye o **interfiere en una cuestión propia de otro**.
- La **no dependencia**: implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o actuar de manera autónoma.
- La **no subordinación**: la cual debe ser entendida cuando un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

Demostración de esas premisas es la jurisprudencia que ahora se atrae:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de

cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Época: Novena Época, Registro: 180648, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 80/2004, Página: 1122. Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 80/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Así, el principio de división de poderes se quebranta en aquellos casos en los que se verifican fenómenos de intromisión, dependencia o subordinación de un ente de poder hacia otro que también detenta su propio espectro competencial.

Asimismo, el principio de división de poderes es evolutivo y flexible, por lo cual puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su sistema de pesos y contrapesos con eficacia, pues la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.

Robustece lo anterior, el siguiente criterio:

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE. El principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es útil para controlar las relaciones jurídicas entre los Poderes; no obstante, sus implicaciones normativas no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal de la Norma Fundamental, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. Por ello, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a sus fines como un

Asunto. Se promueve controversia constitucional

instrumento de limitación y de ordenación del poder público -tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación-, para poder apreciar sus consecuencias normativas. Así, al tratarse de un principio evolutivo, con un contenido flexible, puede adaptarse a cada momento histórico y proyectar su ideal regulativo de pesos y contrapesos a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica. Pues bien, el Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de un órgano regulador constitucionalmente autónomo en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no atenderse sobre la base de criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información. En consecuencia, cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el IFT podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance. Sin embargo, cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional. Así, el principio de división de poderes busca limitar el poder mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común, balance que debe buscarse progresivamente, para determinar el alcance de las facultades del IFT en cada caso concreto.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. Época: Décima Época Registro:2010672 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 45/2015 (10a.) Página: 38

Ahora bien, es importante señalar que el *Estado Regulador* preserva el principio de división de poderes, la cláusula democrática, además de innovar en la ingeniería constitucional, a través de la creación en la Constitución de órganos autónomos con competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas, **necesarias para regular sectores específicos, como es la rectoría económica del Estado.**

En ese orden de ideas, la autonomía que el Poder Constituyente otorgó a la Comisión tiende a protegerla de cualquier intromisión **o injerencia de otros poderes o autoridades del Estado**, y a garantizar que no exista intromisión, dependencia o subordinación de estos órganos frente a los poderes tradicionales ni a ningún otro.

Razón por la cual, los órganos constitucionales autónomos cuentan con una *garantía institucional* que constituye una protección constitucional a su autonomía, que tiene por finalidad salvaguardar sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no pueda llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo; de lo contrario se viola flagrantemente el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la CPEUM.

Situación que ha sido reconocida en el criterio que a continuación se cita:

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; **no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.**

Época: Décima Época, Registro: 2015478, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Página: 603. Amparo en revisión 1100/2015. Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Bajo estas líneas argumentativas, los demás poderes públicos tienen prohibido emitir actos o normas que impliquen o permitan una **interferencia preponderante o casi absoluta** en la esfera competencial de esta Cofece, que la vacíen de poder aplicar sus facultades, y que incidan sobre aspectos de competencia que están protegidos por la Constitución y/o las leyes que de ella emanen. De otra forma, **se actualiza una intromisión, dependencia o subordinación**, violando con ello el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución en relación con en el artículo 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, de dicho ordenamiento.

Ahora bien, al emitir el Acuerdo impugnado, la autoridad demandada atenta contra los principios de competencia económica y libre concurrencia, con lo cual incide en la esfera competencial de esta Comisión quebrantando su autonomía.

Lo anterior es así, pues el artículo 28 de la CPEUM el Poder Constituyente encomendó a esta Comisión como objeto constitucional **garantizar la competencia económica y la libre concurrencia en todos los sectores de la economía nacional, salvo el caso de la radiodifusión y las telecomunicaciones**. En este sentido, cuando como en el caso que nos ocupa, la actuación por parte de una autoridad pública daña de forma **grave, inmediata, transversal e forma irreparable** un sector de la economía nacional – al establecer barreras absolutas a la competencia, que bloquean la entrada de competidores e incluso incentivan la salida de algunos agentes económicos del mercado-, no sólo violenta los principios constitucionales señalados, sino que también obstaculiza gravemente los instrumentos que tiene esta Comisión para intervenir de manera eficaz y



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

garantizar las condiciones de competencia y libre concurrencia y con ello la eficiencia del mercado de generación de electricidad y el de comercialización o suministro de energía, sea por la vía preventiva o correctiva, en el sector en cuestión.

Cabe señalar que la Segunda Sala de esa SCJN ha reconocido que los conceptos de competencia y libre concurrencia van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores, **por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia, lo que justamente propicia el Acuerdo impugnado, como más adelante se expondrá.**

Aserto que tienen sustento, en la jurisprudencia que ahora se atrae:

PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Entre los bienes jurídicos tutelados por el precepto citado se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de un cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas; los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia.

Época: Décima Época, Registro: 2013628, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 9/2017 (10a.), Página: 398. Amparo en revisión 839/2014. David Gastélum Cazares. 5 de agosto de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez. Amparo en revisión 715/2015. Industrias Bachoco, S.A.B. de C.V. 16 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. Amparo en revisión 1414/2015. Iusacell, S.A. de C.V. y otras. 6 de julio de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle. Amparo en revisión 636/2015. Leche Bell, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se apartaron de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz. Amparo en revisión 146/2016. Desde el Corazón del Fruto, S.A. de C.V. 11 de enero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz. Tesis de jurisprudencia 9/2017 (10a.). Aprobada



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de febrero de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de febrero de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

De igual forma, al resolver el amparo directo en revisión 4484/2013, ese Máximo Tribunal ratificó los principios contenidos en el artículo 28 constitucional, al sostener que:

"(...) En relación con esa disposición constitucional esta Segunda Sala ha señalado que los principios que prevé van encaminados a evitar la existencia, entre otras cosas, de monopolios, entendidos estos como todo acto que evite o sea tendente a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas, con perjuicio del público en general o de una clase social determinada. (...)” [Énfasis añadido]

En esa tesitura, aun cuando alcanzar la competencia económica y libre concurrencia dentro del sector eléctrico, fue uno de los objetivos prioritarios perseguidos por el Poder Constituyente con la reforma energética, junto con los objetivos de confiabilidad y seguridad del SEN, así como por el Legislador Federal en las leyes secundarias relacionadas; la autoridad demandada atenta gravemente contra dichos principios, pues: **i) compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución**, eliminando la capacidad de los agentes para ingresar y competir en el mercado de generación y suministro, **ii) establece tratamiento discriminatorio para unos generadores y, a su vez, ventajas exclusivas en favor de la CFE en perjuicio del interés público y iii) compromete el despacho económico, eliminando los incentivos para producir a mejores costos y con mejores tecnologías, y iv) resta autonomía técnica y neutralidad del CENECE**, quien justamente tiene el mandato de administrar las redes de transmisión y discriminación en condiciones equitativas. Ello, además, en trasgresión directa al principio de legalidad, pues el Acuerdo impugnado establece de manera indebida competencias a favor del CENACE y requisitos para participar en el mercado que van más allá, o incluso contrarían, lo dispuesto en las leyes del sector, por las razones que han sido apuntadas tanto en el capítulo de procedencia, como en la parte introductoria del concepto de invalidez que nos ocupa.

En efecto, como se explica en la parte introductoria-, el acceso a la RNT y las RGD constituyen un insumo necesario para poder transportar la energía eléctrica desde las centrales eléctricas hasta el usuario final y por ende, para participar y competir en los eslabones de generación y el de suministro; por ello, el Acuerdo impugnado resulta claramente contrario a los principios de libre concurrencia y competencia; máxime que los artículos 4, fracción I y 6 fracción III de la LIE, además de los 130 de la misma ley y

31 del Reglamento de la LIE que establecen los requisitos para el otorgamiento de los permisos de generación, no prevén el dictamen de viabilidad que ahora exige el Acuerdo impugnado.

Asimismo, el Acuerdo impugnado establece que en la evaluación y, en su caso, otorgamiento de permisos de generación que realiza la CRE, se deberá tomar en cuenta la información de los programas de ampliación y modernización de la RNT y las RGD, del PRODESEN y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE, con la finalidad de propiciar una integración ordenada de recursos de generación eléctrica.⁴⁴ Luego, dispone que con el objetivo de promover la instalación de los recursos suficientes para satisfacer la demanda en el SEN y cumplir con los objetivos de energías limpias, la SENER desarrollará programas indicativos para la instalación y retiro de las centrales eléctricas, cuyos aspectos relevantes se incorporarán en el PRODESEN.⁴⁵ Ambas cuestiones, como ya se señaló, atentan gravemente contra el principio de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la RGT y las RGD, en el entendido de que limita a los particulares a establecer centrales eléctricas en aquellos puntos donde consideran conveniente, y en su lugar, para poder participar tendrían que ubicar las nuevas centrales eléctricas en aquellas localidades que el Estado considere conveniente.

De igual forma, establece que la CFE, en su carácter de transportista y distribuidor, tendrá una participación proactiva, entre otras, en la elaboración de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN, y para la elaboración de la propuesta de planeación de los programas de ampliación y modernización de la RNT y los elementos de las RGD. Conferirle facultades para participar en el diseño de los lineamientos y criterios de confiabilidad para la planeación y operación del SEN, así como en su ampliación y modernización, podría comprometer tanto la separación legal de la CFE, **como la lógica del Estado Regulador con reguladores imparciales que tienen como objetivo el interés común, y como consecuencia, la competencia en los eslabones de generación y suministro**, toda vez que, la operación del SEN y la ampliación de las redes deben darse de manera no discriminatoria asegurando no favorecer a ningún participante del mercado.

Por su parte, la CFE podría tener incentivos para utilizar las facultades que el Acuerdo impugnado le confiere en los eslabones de transmisión y distribución para beneficiar a sus propias empresas que participan en los eslabones de generación y suministro.

⁴⁴ Disposición 5.15

⁴⁵ Disposición 5.23



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Además, al establecer como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la planificación estratégica de la CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del suministro eléctrico,⁴⁶ se compromete la autonomía e imparcialidad del CENACE como operador del SEN, y da oportunidad a la aplicación del Acuerdo impugnado otorgando ventajas exclusivas a CFE en menoscabo de los demás competidores y la eficiencia del mercado.

Cabe señalar que, asegurar la confiabilidad del SEN, garantizando el acceso abierto y no discriminatorio a las redes, implicaría operar, expandir y modernizar la red sin ningún criterio de preferencia hacia ningún agente económico o tecnología de generación, sino en función de las necesidades de electricidad del país en su conjunto. En eso radica la importancia de la separación vertical de la CFE y la autonomía del operador del mercado, -el CENACE-. De eso depende el logro de los objetivos del artículo 28 constitucional que específicamente señala la posibilidad de la participación de privados en la generación y suministro de electricidad, y del resto del marco regulatorio vigente del sector eléctrico que contempla competencia en la generación y el suministro, lo cual definitivamente exige asegurar trato igualitario en el acceso a las redes.

Por otra parte, el Acuerdo impugnado resulta contrario al artículo 28 constitucional pues compromete el despacho económico, eliminando la capacidad para competir en el mercado de generación, ya que establece que la seguridad de despacho tenga prelación sobre eficiencia económica,⁴⁷ y faculta al CENACE para instruir en cualquier momento la asignación y despacho de unidades de central eléctrica fuera de mérito para la provisión de los servicios conexos requeridos para asegurar la confiabilidad del SEN.⁴⁸

En efecto, cuando el Acuerdo establece que la seguridad de despacho tendrá prelación sobre la eficiencia económica sin explicación lógico-jurídica ni mucho menos económica y determina la prevalencia de un principio sobre otro implica el desplazamiento de competidores más eficientes, reduce la oferta del bien o servicio en detrimento de consumidores y con la ruptura del equilibrio que debería prevalecer entre la seguridad de despacho y la eficiencia económica - *cuando ambos en conjunto deberían de aportar al mercado la mayor certeza de su buen funcionamiento* - se trasgrede la atribución de este órgano constitucional autónomo de prevenir restricciones al funcionamiento eficiente de

⁴⁶ Disposición 1.2.4

⁴⁷ Disposición 7.1

⁴⁸ Disposición 8.4



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

los mercados, no se omite señalar que el mercado de generación y suministro de energía eléctrica no escapa del ámbito competencial de esta Comisión, lo que en la especie se traduce en un enfrentamiento en el ámbito competencial.

En ese sentido, es claro que la autoridad demanda quebranta de manera absoluta los principios de competencia económica y libre concurrencia, respecto de los cuales esta Comisión, por mandato constitucional, es el órgano garante; lo cual vacía, por volverlas inocuas en ese sector, las facultades que le confieren a esta Cofece los artículos 28 de la CPEUM, 10 y 12, fracción I de la LFCE, así como 8 y 105 de la LIE y Vigésimo Segundo Transitorio de la Ley de Transición Energética, produciendo un quebranto a su autonomía, y por ende al principio de división de poderes, pues el Acuerdo impugnado se constituye como un obstáculo infranqueable a la competencia en el mercado de generación eléctrica, con lo cual se hace nugatoria la posibilidad de que a la Cofece ejerza sus atribuciones y funciones en dicho mercado para cumplir eficazmente con su objeto.

Es menester mencionar que la intención del Constituyente Permanente fue impulsar una economía de libre mercado en todos los sectores de la economía nacional y, con ello acotar los monopolios del Estado y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Siendo lo anterior, y de una lectura armónica del artículo 28 constitucional, es evidente que el mercado de generación y suministro de energía eléctrica no escapa del ámbito competencial de este órgano autónomo; y cuando el Acuerdo establece que la seguridad de despacho tendrá prelación sobre la eficiencia económica implica el desplazamiento de competidores más eficientes, reduciendo la oferta en detrimento de consumidores, sin mediar ningún equilibrio entre estas dos contraviniendo a todas luces el ámbito de competencia de este órgano autónomo.

Aunado a lo anterior, considerar que prevalezca el despacho seguro sobre la eficiencia económica va en contra de lo establecido por el artículo 28 Constitucional puesto que – sin explicación lógico-jurídica – determina la prevalencia de un principio sobre otro.

En ese sentido, el acto del que se reclama su invalidez afecta las atribuciones de la Comisión que se ve resentida en su esfera de atribuciones, en razón de la vulneración al principio de competencia y libre concurrencia, puesto que al poner por encima el despacho seguro *versus* la eficiencia económica afecta las facultades de la Comisión, ya que priva a esta autoridad de poder continuar con el objetivo por virtud del cual fue creada.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

En ese sentido, ver, de manera prioritaria el despacho seguro, elimina la competencia de la Comisión en un mercado en el cual puede tener injerencia como lo establece el artículo 28 constitucional, asimismo, implicaría la pérdida de un fin útil de la regulación de un mercado.

Cabe resaltar, que el principio de competencia económica y libre concurrencia es una garantía que está tutelada en el artículo 28 constitucional, por lo que es menester de esa SCJN velar por su estricta observancia, máxime cuando se ve afectada por otros organismos, vulnerando así el principio de separación de poderes.

Aunado a lo anterior, el despacho seguro no tendría por qué prevalecer respecto de la eficiencia económica ni viceversa, sino, ambos en conjunto deberían de aportar al mercado la mayor certeza de su buen funcionamiento.

Efectivamente, los artículos 8 y 105 de la LIE y Vigésimo Segundo Transitorio de la Ley de Transición Energética disponen:

LIE

“Artículo 8.- La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización.

Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Comisión Federal de Competencia Económica en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

Los Generadores y Comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE. Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria.”

“Artículo 105.- Sin perjuicio de las demás prácticas establecidas en la Ley Federal de Competencia Económica, se considerarán prácticas monopólicas cualquier convenio, arreglo o coordinación entre Participantes del Mercado con la intención o efecto de restringir el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista.

Cuando la Secretaría, la CRE, el CENACE o cualquier otra persona detecte dichas prácticas, informará a la Comisión Federal de Competencia Económica para que ésta proceda conforme a sus facultades. Cuando la Secretaría, la CRE, el CENACE o cualquier



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

otra persona considere que no existen condiciones de competencia efectiva en algún mercado, solicitará a la Comisión Federal de Competencia Económica que realice el análisis correspondiente para que, en su caso, ordene las medidas necesarias para establecer las condiciones de libre competencia y concurrencia.” [Énfasis añadido]

Ley de Transición Energética

“Vigésimo Segundo.-

(...)

Dos años después de la entrada en vigor de las obligaciones en materia de Certificados de Energías Limpias, la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones, realizará una evaluación de la competitividad del mercado de Certificados de Energías Limpias, y emitirá recomendaciones con el fin de mejorar su desempeño.

(...)”

Del contenido normativo *ut supra* se desprende que, el propio Legislador Federal otorgó a esta Comisión facultades tendentes a garantizar la competencia en el sector de la industria eléctrica.

Así, al quebrantar los citados principios constitucionales, la autoridad demandada *ipso facto* provoca un vacío de las referidas facultades de esta Cofece en el mercado en cuestión, lo cual es contrario al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, en el entendido de que, **el Ejecutivo Federal no tiene permitido *ad libitum*, emitir regulaciones que incidan de manera preponderante o casi absoluta sobre una materia que, tanto el Poder Constituyente, como el legislador encomendó a este órgano constitucional autónomo;** puesto que, es precisamente en aras **de evitar intromisiones de otros Poderes** que se dotó de autonomía y garantías institucionales a este Comisión.

Y en todo caso, de emitir regulaciones de tal naturaleza, la SENER, la CRE y el CENACE deben hacerlo garantizando la armonización de los postulados constitucionales y de las leyes secundarias en la materia, pues en materia energética, tanto la competencia económica como la confiabilidad y seguridad del SEN son directrices del Constituyente Permanente, de ahí que debe encontrarse su funcionalidad y concordancia desde el ejercicio de las decisiones del poder público, para no mermar ni uno de estos postulados.

No obstante lo anterior, en el caso, el Acuerdo impugnado subordina las facultades y la esfera de actuación de la Cofece en el mercado de energías a criterios anticompetitivos e inconstitucionales, pues se insiste, fija restricciones tanto para el acceso a las redes de



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

transmisión y distribución como para el despacho eléctrico, que son contrarios a la intención de un mercado libre y no discriminatorio en la generación y el suministro de electricidad; y así, la Cofece se encuentra en el indebido extremo en el que **un poder público interfiere “de manera preponderante o decisiva”** en la esfera competencial que como órgano constitucional autónomo encargado de garantizar la competencia económica le confiere el artículo 28 constitucional.⁴⁹

Así, la subsistencia del Acuerdo impugnado implicaría validar el ejercicio de un poder excesivo de las autoridades en materia de energía para incidir en el mercado de generación y suministro de energía en contravención a su diseño constitucional que, a raíz de la reforma, justamente buscó la maximización de la libre competencia; pues elimina la función de contrapeso de la Cofece como organismo garante de la libre competencia en el mercado de generación y suministro de energía, en el entendido de que su vigencia implica que la SENER, la CRE y el CENACE podrán actuar discrecionalmente para favorecer a ciertas empresas -incluidas las que son propiedad del estado- y restringir a otras.

En suma, se elimina el equilibrio de poderes previsto en la Constitución para regular el mercado de generación y suministro de energía, en el cual la Cofece debiera erigirse como garante de la competencia económica.

Ahora bien, además del quebranto a la autonomía funcional de esta Comisión, el Acuerdo recurrido afecta gravemente el ejercicio de sus atribuciones, en virtud de que acota el mercado respectivo del tal forma que prácticamente se vuelve un mercado característico de un monopolio estatal; lo cual, además de alejarse completamente de la finalidad perseguida por el Poder Constituyente con la reforma energética, y poner en peligro la economía nacional, hace complicado que esta Comisión pueda desplegar efectivamente las atribuciones -que le fueron conferidas por la propia Constitución- dentro de dicho sector, afectando con ello los procesos de competencia y libre concurrencia; lo cual deriva de en una grave afectación de las atribuciones de la Comisión.

En efecto, el Acuerdo impugnado deteriora la dinámica del MEM -al grado de prácticamente eliminar- la competencia económica en la industria eléctrica, ello hace nugatoria la posibilidad de que exista un mercado de generación eléctrica eficiente en el cual, puedan participar y competir diversas empresas con la CFE; lo cual *de facto* afecta

⁴⁹ Ver tesis al rubro “GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS”



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

las atribuciones de la Cofece sobre cuestiones de competencia económica y libre concurrencia en tal sector, al limitar la posibilidad de que sean desplegadas de forma eficaz.

Lo anterior es así, puesto que acorde a los fines perseguidos por el Poder Constituyente con la reforma energética, el mercado de generación y suministro de energía se rige bajo criterios de libre concurrencia y competencia para lo cual, por mandato constitucional y legal debe permitir el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución de energía, garantizadas por la independencia e imparcialidad del operador de la red -CENACE- y el regulador del sector -CRE-; para ello la legislación secundaria, estableció mecanismos específicos para lograr una independencia de los órganos encargados de operar y regular la RNT, así como las reglas que operarían en el MEM para lograr la mayor eficiencia y competencia.

Y no obstante lo anterior, el Acuerdo impugnado nulifica las garantías y precondiciones que permiten un ambiente de libre competencia en el mercado de generación y suministro de energía, consistentes en: **i)** garantizar el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de distribución y transmisión, ya que representan un insumo necesario para que los generadores y los suministradores puedan competir en igualdad de oportunidades; y **ii)** utilizar el despacho económico de las centrales eléctricas -tomando primero las ofertas de electricidad de la central más barata y así sucesivamente hasta que se satisfaga la demanda- para fomentar la competencia al reducir los costos de generación de electricidad-.

En el entendido de que **(1)** desde su entrada en vigor el modelo del mercado en comento se asemeja más a uno característico de monopolio estatal que a uno que se rija por la libre competencia, y en ese sentido, se reducen -o incluso anulan- los presupuestos necesarios para que la Cofece pueda ejercer sus atribuciones en éste, de tal suerte que su campo de acción en el mercado de generación y suministro de energía ha cambiado completamente, apartándose de su concepción constitucional; pues impiden que este órgano constitucional pueda garantizar la competencia en el mercado de generación y suministro de energía, pues ya no existen los presupuestos elementales para que pueda desplegar sus facultades de forma eficaz; y **(2)** para que la Cofece pueda desplegar sus atribuciones sobre un mercado de forma eficaz, es necesario que cuando menos existan estructuras que permitan la posibilidad de implementar y desarrollar esa libre concurrencia y competencia, lo cual resulta prácticamente imposible cuando la regulación sectorial impone barreras estructurales absolutas que impedirán que esto se materialice.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

En otras palabras, cuando la autoridad impone barreras estructurales absolutas, con las cuales bloque la entrada de competidores al mercado eléctrico, e incluso incentiva la salida de agentes económicos eficientes; la Cofece no tiene la posibilidad de actuar para restablecer la competencia y garantizar la eficiencia del mercado, a menos que se eliminen dichas barreras.

Así, en la medida en que el Acuerdo impugnado anula los presupuestos que permiten la libre concurrencia y competencia en el mercado de generación y suministro de energía, se ven limitadas las atribuciones de esta Cofece, pues el hecho de que se modifiquen las garantías esenciales para la existencia de un mercado y la dinámica competencia en este, resulta en sí mismo en una afectación a sus atribuciones; y en un menor margen de actuación para que esta Comisión pudiera garantizar la libre concurrencia y competencia.

Finalmente se destaca que, el hecho de que la regulación se haya emitido dentro de un sector que, acordé a los artículos 25, párrafo quinto, 27, párrafo sexto y 28, cuarto párrafo de la CPEUM -por lo que hace a la **transmisión y distribución**- es considerado como área estratégica del Estado; no implica que la autoridad demanda pueda *ad libitum* hacer nugatorios los principios de libre concurrencia y competencia económica en lo atinente a las actividades de generación y comercialización (suministro) dentro la industria eléctrica, y con ello impactar gravemente la esfera competencia de la Comisión, quebrantando su autonomía y afectando sus atribuciones.

En el entendido de que: i) esta Comisión ha sido dotada de facultades transversales que, atendiendo a su objeto constitucional y a la finalidad perseguida por el Poder Constituyente con la reforma energética, **-en lo que respecta a la competencia económica dentro de la industria eléctrica-**, son constitucionalmente concordantes con las facultades respectivas otorgadas a la SENER en el artículo 33, fracciones I y V⁵⁰ de LOAPF, y ii) al Ejecutivo Federal no le está permitido, so pretexto de tener a su cargo las áreas estratégicas del Estado, quebrantar principios constitucionales.

⁵⁰ **Artículo 33.-** A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia;

(...)

V. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables.

(...)"



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

En efecto, el Poder Constituyente dotó a esta Comisión de facultades transversales que le permitan alcanzar eficazmente su objeto constitucional; y por la complejidad y amplitud de los mercados en los que se podrían suscitar problemas relativos a la competencia económica y libre concurrencia, existen sectores **-como la industria eléctrica-** en los que dichas facultades son constitucionalmente concordantes con las de otros poderes; supuestos en los cuales es fundamental que éstos **no obstaculicen o tengan injerencia respecto de las actividades relacionadas con la atribuciones y funciones que, por mandato constitucional, se otorgan a la Cofece para cumplir eficazmente con su objeto.**

Máxime que, tomando en consideración que -como se ha explicado en la presente demanda-, i) uno de los objetivos fundamentales de la reforma energética consiste precisamente en permitir e incluso fomentar la participación de particulares en los eslabones de la cadena productiva -generación y comercialización-, con el propósito de atraer inversiones, introducir nuevas tecnologías y **generar una dinámica de competencia para conseguir mejores condiciones de abasto de electricidad a precios competitivos y beneficiar a los usuarios**, y ii) el propio Legislador Federal reconoció la importancia de la participación de esta Cofece en las cuestiones inherentes a la competencia económica y libre concurrencia, dentro de la industria eléctrica, lo cual se puede constatar de los artículos 8 y 105 de la LIE, y vigésimo segundo de la Ley de Transición Energética. En ese orden de ideas, **la competencia económica y la libre concurrencia, y particularmente en las actividades de generación y comercialización en el sector energético, es un directriz constitucionalmente establecida** concordantes; y por ende, el Ejecutivo Federal no tiene permitido modificar de ningún modo tales directrices a tal grado que altere y mucho menos nulifique los principios de competencia económica y de libre concurrencia que ha dispuesto tanto la Constitución, como las leyes secundarias.

Es decir, el propio marco constitucional y el Congreso de la Unión han dispuesto una condición o modalidad a la rectoría económica del Estado en el sector energético, pues con el Decreto de la reforma energética de 2013 se abandonó el esquema de monopolio estatal, para permitir la participación de los particulares en ciertos eslabones de la cadena productiva- generación y comercialización- basado en un sistema de acceso abierto a las redes de transporte y distribución. De esta forma, si bien el Estado no se desprende del control sobre ello, ni deja -el transporte y distribución de electricidad- de ser un área estratégica, también lo es que la modalidad de participantes particulares constituye un escenario en donde rigen los principios constitucionales y legales de competencia económica y libre concurrencia, que deben ser respetados, a efecto de que



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

la Comisión pueda ejercer con plenitud y eficacia las facultades de que se encuentra dotada en ese sector; así permitir la permanencia del Acuerdo impugnado, además de los efectos anticompetitivos que genera sobre la economía nacional, equivale a hacer inoperantes las atribuciones de esta Comisión.

En otras palabras, aun cuando corresponda al Estado la rectoría económica respecto de las actividades de transmisión y distribución en la industria eléctrica -por ser consideradas como áreas estratégicas del Estado-, las autoridades demandadas no pueden, so pretexto de ejercer el control y planificación del SEN, impactar gravemente las actividades de generación y comercialización -suministro-, en las que, por mandato constitucional, debe prevalecer la libre concurrencia y competencia económica.

Consecuentemente, al haberse demostrado que el Acuerdo impugnado quebranta en perjuicio de esta Comisión los artículos 28 y 49 constitucionales, es procedente declarar la invalidez de este.

SEGUNDO. EL ACUERDO IMPUGNADO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN VIRTUD DE QUE VIOLENTA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, PUES CARECE DE MOTIVACIÓN QUE JUSTIFIQUE LA NECESIDAD DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA.

En principio, como se ha señalado en líneas precedentes, la controversia constitucional no sólo tiene por objeto la tutela del ámbito de atribuciones que la propia ley fundamental otorga a los órganos originarios del Estado, pues también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales de éstos; por ello, tomando en consideración que el ejercicio de sus atribuciones nunca debe exceder los principios constitucionales, una vez que la parte actora acreditó la existencia de un principio de afectación, todo tipo de violación a la Constitución alegada, es sujeta de escrutinio en el medio de control que nos ocupa.

Robustece lo anterior, la jurisprudencia que ahora se atrae:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Época: Novena Época, Registro: 193259, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 98/99, Página: 703. Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 98/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Asimismo, ese Máximo Tribunal, ha determinado que las personas de derecho público al momento de advertir que una norma general o acto quebranta sus competencias o existe una afectación de éstas, pueden alegar infracciones a los principios de fundamentación y motivación.

Resulta aplicable, la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU

Asunto. Se promueve controversia constitucional

CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.", justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos.

Época: Novena Época, Registro: 177331, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 109/2005, Página: 891. Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número 109/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de dos mil cinco. Nota: Las tesis P./J. 50/2000 y P./J. 98/99 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813 y Tomo X, septiembre de 1999, página 703, respectivamente.

Precisado lo anterior, se procede a evidenciar que el Acuerdo impugnado contraviene el artículo 16 constitucional, en virtud de que al quebrantar gravemente los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 constitucional -la libre concurrencia y competencia económica-, la autoridad demandada tenía la obligación de justificar, mediante una motivación reforzada, que el Acuerdo impugnado era al menos razonable. Sobre todo, porque al violentar ostensiblemente principios constitucionales de libre concurrencia y competencia, el Acuerdo impugnado incurre en una "categoría sospechosa", ante lo cual

la autoridad responsable debía razonar la necesidad en la consecución de los fines y ponderar específicamente las circunstancias concretas del caso.

Resulta ilustrativa el siguiente criterio:

MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tienen que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos -como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus

atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

Época: Novena Época, Registro: 165745, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 120/2009, Página: 1255. Controversia constitucional 32/2007. Poder Judicial del Estado de Baja California. 20 de enero de 2009. Once votos en relación con los puntos resolutive de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Roberto Lara Chagoyán, Israel Flores Rodríguez y Óscar Palomo Carrasco. El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 120/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve.

Así, la motivación reforzada es un requisito que resulta exigible para aquellas autoridades que emitan actos materialmente legislativos y, dichos actos o normas generales puedan llegar a afectar algún **derecho fundamental u otro bien jurídico relevante desde el punto de vista constitucional, como son los principios de competencia y libre concurrencia de conformidad con el artículo 28 constitucional.** El requisito es igualmente aplicable, por analogía, a todos los actos que tengan impacto general.

Ahora bien, se estima pertinente citar lo resuelto en la controversia constitucional 11/2004, en la cual el Pleno de esa SCJN determinó:

“Tradicionalmente, esta Suprema Corte ha venido sosteniendo que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, se cumplen de la siguiente manera:

a) La fundamentación, con la existencia de una norma legal que otorga a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma en la que dispone la ley.

b) La motivación, con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique que la autoridad haya actuado en ese sentido y no

Asunto. Se promueve controversia constitucional

en otro.
(...)

El acto de creación de un Municipio, sin embargo, no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente “en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades”. Aunque no se trata de un acto dirigido en sí mismo a los ciudadanos, es evidente que es un acto con una trascendencia institucional y jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental. Como ya hemos apuntado anteriormente, por medio de un Decreto como el impugnado en la presente controversia se crea una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo cual convierte a dicha entidad en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas.

Es obvio, por otro lado, que un proceso tal tiene una incidencia altamente relevante sobre la ciudadanía, que es parcialmente redefinida como sujeto político y que en adelante estará sujeta a normas y autoridades parcialmente nuevas. La trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio es siempre notoria, y lo es en particular en el Estado de Veracruz, en donde la historia de los asentamientos históricos así como la configuración de su división territorial ha sido y sigue siendo intrincada, habiendo provocado frecuentes enfrentamientos políticos y ciudadanos.

Por ello, parece exigible que, además del cumplimiento de las garantías de fundamentación y motivación entendidas en el sentido descrito, la Legislatura tenga en el tipo de casos que nos ocupa el deber de demostrar que el proceso normativo que conduce a la creación del nuevo Municipio es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución local, establecen como requisitos necesarios para que se proceda a dicha creación. La existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se cuenta la creación de un nuevo Municipio.

1) Debe existir una norma legal que otorgue a la autoridad emisora la facultad de actuar en un determinado sentido. Debe respetarse, en otras palabras, la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las distintas autoridades.

2) La autoridad debe desplegar su actuación en la forma en la que dispone la ley. Ello obliga a esta Suprema Corte a comprobar que las autoridades demandadas han dado cumplimiento a los requisitos o condiciones establecidos en la legislación aplicable a la emisión del acto o de la norma bajo examen. La comprobación de esta dimensión de la fundamentación jurídica del acto o norma impugnada debe asegurar el cumplimiento de la ley pero no puede anular la capacidad de apreciación que la misma en ocasiones otorga a las autoridades competentes.

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Este criterio, además, obliga a esta Suprema Corte a analizar si las autoridades demandadas en una controversia constitucional han respetado todos y cada uno de los pasos fundamentales del proceso legislativo aplicable para la adopción del acto o de la norma impugnados siempre que se hayan presentado argumentos en ese sentido en los conceptos de violación.

3) Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo. Si el primer criterio está encaminado a asegurar que existan normas que den cobertura competencial a la actuación de la autoridad pública, el presente exige que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias.

4) Debe existir una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que la ley o, en su caso, la Constitución local, establecen como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un determinado acto. Debe constatarse, en definitiva, la existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias". [Énfasis añadido]

De la transcripción anterior se desprende que hay normas generales o actos que tienen una trascendencia jurídica especial, ante los cuales resulta exigible **demostrar una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, por parte de las autoridades emisoras**, es decir, una motivación reforzada. En ese contexto, el Acuerdo impugnado no sólo es de especial trascendencia, al incidir en las condiciones competitivas del sector de electricidad en el país, sino que también puede afectar negativamente tanto a productores como a usuarios del servicio.

Si bien las autoridades gozan de un margen de apreciación para emitir la Política en cuestión, era necesario reforzar su motivación teniendo en cuenta que incide directamente en principios de competencia y libre concurrencia. Así, independientemente de si existe o no un problema de Confiabilidad en el SEN, o de cualquier fin legítimo que pudiera perseguirse o invocarse, el Acuerdo impugnado no ofrece una **motivación mínima que permita asegurar que las medidas establecidas son al menos necesarias y razonables a la luz de las alternativas disponibles y las mejores prácticas de la industria.** Es decir, el Acuerdo impugnado no ofrece una explicación puntual sobre las **condiciones específicas que se presentan en el SEN** y, mucho menos, la manera en que las medidas planteadas contribuirían en alguna medida a conseguir los objetivos propuestos. Más aún, el Acuerdo impugnado no reconoce que, como se mencionó, los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD ya consideran la intermitencia asociada a la generación limpia intermitente solar y de

viento, así como escenarios estacionales de demanda,⁵¹ por lo que la implementación del mismo ameritaría la demostración de que las condiciones pronosticadas en dichos Programas han variado sustancialmente, la cual no se incluye. En el contexto específico, era de especial relevancia explicar, en todo caso, porqué sería necesario hacer de lado los principios de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio de la RNT y las RGD, tal como lo exige la LIE y el propio espíritu de la reforma constitucional en esa materia. Máxime que, de ser necesaria una medida de seguridad y estabilidad, una buena práctica, sería optar por aquella que, cumpliendo los objetivos, no interfiera en la esfera de esta Comisión.

Asimismo, en el Acuerdo impugnado no existe explicación de por qué los demás instrumentos normativos disponibles antes del Acuerdo impugnado no son suficientes para asegurar la Confiabilidad del SEN ni tampoco, un análisis que descarte otras alternativas menos lesivas para la competencia.

Cabe señalar que, conforme a sus atribuciones previstas en la LIE, la CRE ha emitido diversos instrumentos con la finalidad de que el suministro de energía eléctrica a los usuarios del SEN se proporcione bajo condiciones de seguridad, calidad y continuidad; por ejemplo, el principal instrumento en materia de confiabilidad emitido por la CRE son las **Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los criterios de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional: Código de Red**, emitidas a través de la resolución RES/151/2016, publicada en el DOF el 8 de abril de 2016.⁵²

Por su parte, el Código de Red establece, a través de requerimientos técnicos mínimos, las obligaciones que deben cumplir todos los usuarios en el desarrollo de sus actividades, para asegurar la operación, desarrollo, acceso y uso del SEN, en condiciones que promuevan la continuidad y calidad del suministro eléctrico.⁵³

Finalmente, las mejores prácticas internacionales hacen patente que no se justifica la necesidad de la Política implementada en el Acuerdo impugnado en términos de competencia. Para evidenciar lo anterior, existen diversos países cuyos sistemas eléctricos operan con un porcentaje de generación eólica y solar que rebasa significativamente lo observado en México. Es decir, la coexistencia de diferentes

⁵¹ PRODESEN 2019-2033. Pp. 91 Consultado en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

⁵² Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432507&fecha=08/04/2016

⁵³ Fuente: <https://www.gob.mx/cre/documentos/guia-sobre-los-requerimientos-tecnicos-del-codigo-de-red-aplicables-a-centros-de-carga>

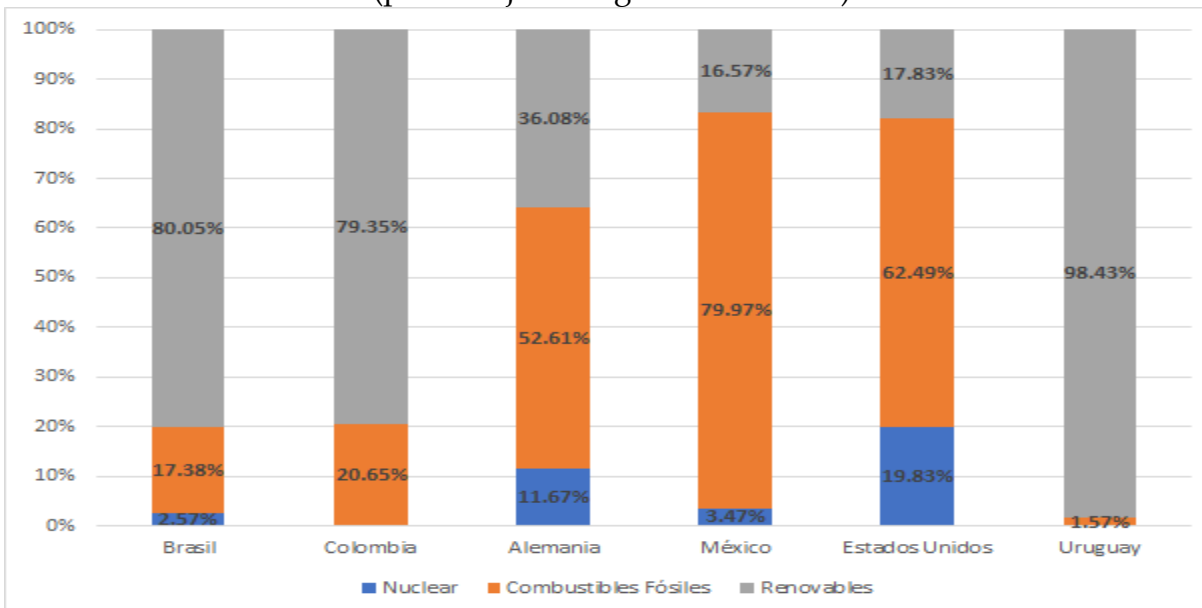
fuentes de energía (renovables y no renovables, firmes o intermitentes), no debería estar peleado con la seguridad y confiabilidad del MEM.

La rápida expansión de la generación de electricidad a través de fuentes renovables se debe, al menos, a: **i)** incentivos y políticas públicas de diversos países para cumplir con compromisos ambientales y **ii)** la caída en los costos de generación de electricidad a partir de este tipo de energías.⁵⁴

Esto ha propiciado que varios países operen su sistema eléctrico con un porcentaje de generación de energía eólica y solar que rebasa significativamente los niveles de estas fuentes de energía en México (Gráfica 3).

La existencia de mayores grados de participación de energías renovables en otros países indica que existen herramientas que permiten mantener la Confiabilidad del suministro eléctrico aun con una alta participación de estas tecnologías de generación.

Gráfica. 3. Generación de Electricidad por Fuente de Energía
(porcentaje de la generación total)



⁵⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). Competition Committee. Executive Summary of the Hearing on Radical Innovation in the Electricity Sector. P. 2. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M\(2017\)1/ANN3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M(2017)1/ANN3/FINAL/en/pdf)



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Fuente: Energy International Agency (2017).⁵⁵

Los sistemas eléctricos con participación alta de energías renovables operan sin problemas de confiabilidad y continuidad ya que existen numerosas herramientas para gestionar la generación de energías renovables, algunos ejemplos son:

Almacenamiento de Energía. Consiste en almacenar electricidad a medida que se genera y posteriormente redistribuirla cuando sea necesario. De esta forma, permite que la energía se despliegue durante periodos de alta demanda de electricidad.⁵⁶ De acuerdo con el último inventario de generadores eléctricos de la Administración de Información de Energía (EIA por sus siglas en inglés), muestra que el número de instalaciones en Estados Unidos de generación solar y eólica que cuentan con baterías para almacenar electricidad ha pasado de 19 instalaciones en 2016 a 53 en 2019. Se espera que esta tendencia continúe y para 2023, 56 instalaciones adicionales cuenten con este tipo de baterías.⁵⁷

Interconexión con otros sistemas. El mejor ejemplo de lo anterior es Dinamarca, que genera más del 20% de su electricidad de una fuente tan inestable como la eólica pero la interconexión le permite acceder a la reserva de la generación de electricidad hidroeléctrica de Noruega, a la nuclear e hidráulica de Suecia y a la combinación de energía hidráulica, nuclear y térmica de Finlandia.⁵⁸

Precios locales o regionales. No siempre resulta factible económicamente construir redes de transmisión y distribución para eliminar problemas de congestión, sobre todo en el corto plazo. En muchos países, las inversiones en capacidad de generación eléctrica renovable han dado lugar a problemas de “congestión periódica” en las redes de

55 Disponible en: <https://www.eia.gov/international/data/country/BRA/electricity/electricity-generation?pd=2&p=000000000000000000000000fvu&u=0&f=A&v=mapbubble&a=-&i=None&vo=value&t=C&g=None&l=249-00000200100g000000000000001000000000000000006&s=1483228800000&e=1514764800000&>

⁵⁶ Hayes Maxwell and Hoff Sara. Large battery systems are often paired with renewable energy plants, EIA, May 18, 2020. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43775>

⁵⁷ Hayes Maxwell and Hoff Sara. Large battery systems are often paired with renewable energy plants, EIA, May 18, 2020. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43775>

⁵⁸ Gül Timur and Stenzel Till. Variability of wind power and other renewables: Management options and strategies, EIA. <https://web.archive.org/web/20090318231417/http://www.iea.org/Textbase/Papers/2005/variability.pdf>



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

transmisión mismos que se han afrontado con precios regionales o locales que reflejen la congestión de la red (como en el Reino Unido).⁵⁹

Consecuentemente, es claro que el Acuerdo impugnado no cumple con la exigencia de motivación reforzada, debido a que no justifica la necesidad o razonabilidad de implementar la Política; en trasgresión directa al artículo 16 de la CPEUM.

En el entendido de que en el modelo de *Estado regulador*, adoptado por los artículos 25 y 28 de la Constitución, la competencia económica se erige como objetivo prioritario y la regulación como instrumento necesario para promoverla, lo cual requiere de un sistema armónico y funcional que la propicie y la refuerce, para no evadirla ni permitir su inobservancia mediante cualquier tipo de norma o acto.

De esta manera, el ejercicio de las facultades de la autoridad demandada para definir la Política que se establece en el Acuerdo impugnado resulta ilegal al carecer de una motivación reforzada, que no toma en cuenta parámetros de razonabilidad.

TERCERO. EL ACUERDO IMPUGNADO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, EN VIRTUD DE QUE ATENTA CONTRA LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y DE NO CONTRADICCIÓN NORMATIVA, EN SUS VERTIENTES DE CONCORDANCIA PRÁCTICA.

En efecto, las disposiciones 1.2.4, 3.8, 5.7, 5.12., 5.12.1, 5.12.3, 5.14.5, 5.12.8, 5.12.11, 5.13, 5.15, 5.23, 7.1, 8.4, 10.2 contravienen el artículo 133 constitucional, pues son contrarias a los principios de supremacía constitucional y de no contradicción normativa, en virtud de que mediante el ejercicio de una atribución de sede administrativa, la autoridad demandada emitió el Acuerdo impugnado, que es absolutamente contrario a lo que establece tanto la Constitución Federal, como las leyes aplicables al sector energético.

Para comenzar, se estima pertinente citar el artículo 133 de la CPEUM:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, **serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”*

⁵⁹ OCDE (2012). Competition Committee. Executive. Electricity Renewables and Smart Grids. P. 11. Disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/46586020.pdf>

Dicho postulado consagra el principio de supremacía constitucional, interpretado como la exigencia de que, todos aquellos ordenamientos que emanen de la Constitución y formen parte del sistema jurídico que rige a nuestro país, sean concordantes con la propia Constitución.

Robustece lo anterior, la jurisprudencia de la Primera Sala de ese Alto Tribunal de rubro y texto:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados **resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias**, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Época: Novena Época, Registro: 180240, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 80/2004, Página: 264 Amparo en revisión 2119/99. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. Amparo directo en revisión 1189/2003. Anabella Demonte Fonseca y otro. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo. Amparo directo en revisión 1390/2003. Gustavo José Gerardo García Gómez y otros. 17 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jaime Salomón Hariz Piña. Amparo directo en revisión 1391/2003. Anabella Demonte Fonseca. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. Amparo en revisión 797/2003. Banca Quadrum, S.A. Institución de Banca Múltiple. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Ahora bien, el artículo 33, fracción V de la LOAPF establece que:

“Artículo 33.- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia;
(...)

V. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional, conforme a las disposiciones aplicables. (...)” [Énfasis propio]

Como puede observarse, dicho numeral faculta a la SENER para llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético nacional conforme a las disposiciones aplicables; esto es, si bien le otorga facultades para fijar directrices económicas y sociales para la industria eléctrica, lo cierto es que limita el ejercicio de la misma, es decir, a que lo lleve a cabo conforme el orden jurídico. Lo que, en cualquier caso, se trata de una condición elemental derivada del principio de legalidad que rige a toda autoridad administrativa.

Bajo tales consideraciones, la facultad en comento se encuentra sujeta al principio de legalidad y de supremacía constitucional, y debe ser compatible y permisible conforme el contenido constitucional y las leyes que regulan el sector, incluyendo en particular principios de libre concurrencia y competencia, así como la LIE, L-CFE y la LFCE. De otra forma se desconoce la voluntad que el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión han plasmado en ordenamientos de mayor nivel jerárquico.

Así, como se ha venido señalado en la presente demanda, el artículo 28 de la Constitución consagra los principios de competencia económica y libre concurrencia, así como los derechos de los consumidores a tener acceso a bienes y servicios en condiciones de competencia; y además prevé que la planeación y el control del SEN, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas que el Estado ejerce de manera exclusiva, pero con la participación de

actores privados en los eslabones de generación y comercialización -suministro-. Precisamente, como se expuso con anterioridad, la reforma constitucional en materia de electricidad tenía justamente como objetivo fundamental promover la competencia, la inversión, el uso de tecnologías limpias y, en general, propiciar el abasto de manera eficiente y en las mejores condiciones para los usuarios del servicio, lo que nunca podría acontecer mediante un uso discriminatorio de las RNT y las RGD como pretende el Acuerdo impugnado.

Por su parte, del marco normativo aplicable a la industria eléctrica, esto es de la LIE, y de la L-CFE se advierten diversas disposiciones que tienden a garantizar, la operación del sector, bajo un ambiente de competencia económica y libre concurrencia:

LIE

“Artículo 4.- El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

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

***I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios:(...)**” [Énfasis añadido]*

*“Artículo 6.- El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:
(...)*

***III. Impulsar la inversión y la competencia, donde ésta sea factible, en la industria eléctrica; (...)**” [Énfasis añadido]*

“Artículo 8.- La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización.

Asunto. Se promueve controversia constitucional

*Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Comisión Federal de Competencia Económica en el ámbito de sus atribuciones, la **Secretaría establecerá los términos de estricta separación legal que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.** Los Generadores y Comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE. Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria."*

*"**Artículo 9.-** En adición a lo referido en el primer párrafo del artículo anterior, la Secretaría estará facultada para ordenar la estricta separación legal de un integrante de la industria eléctrica en los siguientes casos:
(...)"*

*"**Artículo 95.-** El Mercado Eléctrico Mayorista operará con base en las características físicas del Sistema Eléctrico Nacional y se sujetará a lo previsto en las Reglas del Mercado, procurando en todo momento la igualdad de condiciones para todos los Participantes del Mercado, promoviendo el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad.*

La CRE emitirá las Bases del Mercado Eléctrico. El CENACE emitirá las Disposiciones Operativas del Mercado. La CRE establecerá mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las Disposiciones Operativas del Mercado, los cuales incluirán la participación de los demás integrantes de la industria eléctrica.

La emisión de las Bases del Mercado Eléctrico y de las Disposiciones Operativas del Mercado no estará sujeta al Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las Bases del Mercado Eléctrico y las Disposiciones Operativas del Mercado producirán efectos jurídicos en el momento de su notificación a los Participantes del Mercado, la cual podrá realizarse conforme al Título Segundo del Código de Comercio o por la publicación electrónica por la CRE o el CENACE, según corresponda. Sin perjuicio de lo anterior, los procedimientos inherentes a la modificación de las Bases del Mercado Eléctrico y de las Disposiciones Operativas del Mercado, deberán hacerse del conocimiento oportuno de los Participantes del Mercado a efecto de que éstos, en un plazo no mayor a 20 días hábiles, emitan opinión o comentarios al respecto. Cuando sea necesario para preservar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la CRE y el CENACE podrán emitir Reglas del Mercado de manera inmediata, recibiendo opiniones y comentarios posteriormente."

*"**Artículo 107.-** El CENACE es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico*



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Mayorista y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, así como las demás facultades señaladas en esta Ley y otras disposiciones aplicables."

*"Artículo 108.- El CENACE está facultado para:
(...)"*

IV. Operar el Mercado Eléctrico Mayorista en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia y no indebida discriminación; (...)" [Énfasis añadido]

"Artículo 110.- La administración del CENACE estará a cargo de un Consejo de Administración y de un Director General. La dirección y visión estratégica del CENACE estará a cargo de su Consejo de Administración, mismo que contará al menos con una tercera parte de consejeros independientes.

La gestión, operación y ejecución de las funciones del CENACE estará a cargo, exclusivamente, de la Dirección General, para lo cual gozará de autonomía.

En los comités consultivos que, en su caso, cree el Consejo de Administración participarán representantes de la industria eléctrica." [Énfasis añadido]

L-CFE

"Artículo 4.- La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia." [Énfasis añadido]

"Artículo 10.- La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta Ley.

La organización y estructura referidas deberán atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica; a la eficiencia y la transparencia y la adopción de las mejores

Asunto. Se promueve controversia constitucional

prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional según corresponda, asegurando su autonomía técnica y de gestión.

Para salvaguardar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, Suministro Básico, Suministro Calificado, Suministro de Último Recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas. Para lo anterior, establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la Comisión Reguladora de Energía. Todo lo anterior deberá atender lo dispuesto en el Capítulo I del Título Cuarto de esta Ley. Las centrales eléctricas a cargo de la Comisión Federal de Electricidad se agruparán en unidades que actuarán de manera independiente.

La Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y las personas que en ellas laboren cumplirán con las restricciones para el uso indebido y la transmisión de información privilegiada que en su caso establezca la Comisión Reguladora de Energía."

*"Artículo 61.- La estructura corporativa, las políticas y acciones de la Comisión Federal de Electricidad deberán asegurar que sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales fomenten el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en los sectores en los que participe, para lo cual éstas, entre otras acciones, deberán:
(...)"*

II. Otorgar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución sin discriminar indebidamente; (...)" [Énfasis añadido]

En conclusión, el Acuerdo impugnado quebranta los principios supremacía constitucional y no subordinación normativa consagrados en los artículos 16 y 133 constitucionales, respectivamente. Ello, porque **en contravención flagrante de los principios constitucionales y directrices legales establecidas**, compromete el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, genera barreras artificiales a la entrada, elimina la capacidad para competir en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica para ciertos generadores y establece ventajas exclusivas, en perjuicio del interés público.⁶⁰

⁶⁰ Cabe señalar que el proceso de creación del Acuerdo impugnado no se apegó al procedimiento establecido en el marco constitucional y legal aplicable, ya que no se realizó el análisis de impacto regulatorio correspondiente.

Lo anterior, en perjuicio de la autonomía y esfera competencia de esta Comisión, en la medida que el Acuerdo impugnado, como se explicó en el primer concepto de invalidez, afecta gravemente la regularidad del ejercicio de sus atribuciones, dificulta la consecución de su mandato constitucional de promover y proteger el proceso de libre concurrencia y competencia en los mercados e implica la intromisión indebida de un Poder público sobre otro.

Finalmente, es destacable lo resuelto por ese Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 343/2018, en el cual sostuvo que la facultad del Ejecutivo Federal para regular aspectos técnicos y operativos de determinado sector o ámbito, a través de una Secretaría de Estado, no es irrestricta ni ilimitada, sino que el ejercicio de dicha atribución debe ser acorde con el marco jurídico que le resulte aplicable, de ahí que cuando menos debe permitir la optimización y competitividad del servicio en que participa dicha regulación, a efecto de fomentar la inversión pública, privada y social de la industria correspondiente, y establecer las bases de orientación y asistencia a los usuarios o consumidores finales, lo que en el caso concreto no se cumple, de ahí la ausencia de regularidad constitucional del Acuerdo que se impugna.

Lo anterior es así, pues la entonces COFEMER (ahora CONAMER) y la Cofece, suscribieron dos convenios de colaboración en materia de mejora regulatoria, que a la fecha se encuentran vigentes, cuyo objetivo es implementar programas y actividades que tiendan a la interacción de la CONAMER y de esta Cofece para sistematizar actividades conjuntas tendientes a promover la eficiencia económica y en los mercados de bienes y servicios del país, así como la mejora regulatoria en los procesos de elaboración y aplicación de las regulaciones. En dichos convenios se prevé la oportuna y eficaz participación de esta Comisión en los procedimientos de revisión y análisis de los anteproyectos de regulaciones elaboradas por las distintas Dependencias y Organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así como en sus manifestaciones de impacto regulatorio que sean presentadas a la CONAMER.

No obstante ello, tal y como se puede apreciar de la página de internet de la CONAMER, el expediente con el anteproyecto del Acuerdo ahora impugnado fue aperturado el mismo día en el que este fue publicado en el DOF, esto es, el 15 de mayo de 2020; y en atención a una supuesta inaplicabilidad del procedimiento de mejora regulatoria previsto en la LGMR; no se efectuó el análisis.

En ese sentido, la emisión del Acuerdo impugnado no se apegó al marco constitucional y legal normativo aplicable; pues no se llevó a cabo el análisis de impacto regulatorio correspondiente que mandata la propia CPEUM así como las leyes; aun cuando, la falta de cumplimiento a la política de mejora regulatoria por sí sola evidencia la falta de regularidad del Acuerdo impugnado, además que tomando en consideración que la política pública plasmada en dicho instrumento tiene objetivos que pudiesen afectar directamente en las condiciones de competencia el impacto que genera en la industria eléctrica, y generar las inminentes consecuencias negativas tanto para los agentes económicos que participan en ésta, como para los usuarios finales, era fundamental llevarlo a cabo.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

X. EFECTOS

Considerando que, tal y como se demostró en los conceptos de invalidez, el Acuerdo impugnado quebranta gravemente los principios tutelados por los artículos 16, 28, 49 y 133 constitucionales -legalidad, competencia económica y libre concurrencia, división de poderes, así como supremacía constitucional-, **cuya prevalencia es fundamental para garantizar el principio de división de poderes, la autonomía de esta Comisión así como la regularidad del ejercicio de sus atribuciones, y con ello los derechos tanto de los consumidores, como de la sociedad en general, además de la regularidad del marco constitucional.** La declaratoria de invalidez del Acuerdo impugnado, deberá tener alcances más allá de las partes de esta controversia constitucional, pues se trata, según la naturaleza de este caso, del único efecto posible para el efecto de hacer valer el marco constitucional.

Si bien el artículo 42 de la Ley Reglamentaria dispone que en aquellos casos no expresamente previstos en dicho numeral, las resoluciones dictadas por esa SCJN tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, cabe destacar que el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria prevé:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:
(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere **y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;** (...)” [Énfasis añadido]*

Precepto legal del que se puede inferir que **los alcances y efectos** de las resoluciones dictadas en controversias constitucionales deben ser fijados tomando en consideración todos los elementos necesarios **para su plena eficacia, en el ámbito que corresponda;** objetivo que denota la importancia de que ese Alto Tribunal dé plena eficacia a las resoluciones en las que ejerce el control constitucional respecto de actos que, -como el Acuerdo impugnado- atentan gravemente contra el Estado de Derecho.

En ese sentido, aun cuando la presente controversia constitucional la promueve esta Comisión, -en su carácter de órgano constitucional autónomo- en contra del Ejecutivo Federal, el efecto de la declaratoria de invalidez del Acuerdo impugnado debe ser pleno y eficaz, incluso si va más allá de las partes de esta controversia.

Lo anterior es así, pues en el Acuerdo impugnado se establecen lineamientos que todos los integrantes de la industria eléctrica deberán seguir para garantizar el suministro eléctrico confiable; y tomando en consideración que quebranta gravemente los principios tutelados por los artículos 16, 28, 49 y 133 constitucionales en perjuicio de esta Comisión, **pero además en perjuicio de los consumidores y de la sociedad en general**, en aras de garantizar la prevalencia de dichas instituciones jurídicas y evitar que se actualicen daños irreparables a la economía nacional, el único efecto posible de la resolución que, en su momento dicte ese Máximo Tribunal tendría que ir más allá de las partes de la controversia constitucional.

Sirve de sustento a lo anterior, aplicado análogamente, el criterio del Pleno de ese Alto Tribunal que ahora se cita:

DERECHO A LA SALUD. SU TUTELA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

La justiciabilidad del derecho a la salud no tiene manifestaciones idénticas cuando su violación se denuncia por los ciudadanos en vía de amparo y cuando se reclama por otras vías como por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad. Para determinar qué tipo de pretensiones pueden estudiarse en vía de amparo hay que constatar no sólo que se invoque la violación de un derecho fundamental que incorpora pretensiones jurídicas subjetivas, sino también que la invasión al derecho que se denuncia represente un tipo de vulneración remediable por dicha vía. Lo anterior es así, porque el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de actos y normas con efectos únicamente para el caso concreto, como lo establecen los artículos 103, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo; sin embargo, **ello no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique adoptar medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto. Pero este tipo de efectos, que podrían denominarse ultra partes, deben ser colaterales y estar unidos por una relación de conexidad fáctica o funcional con los efectos inter partes**, es decir, no pueden ser efectos central o preliminarmente colectivos. Ello es así, porque la Constitución General de la República reserva la posibilidad de impugnar las normas de manera que puedan ser declaradas inválidas con efectos erga omnes a una serie acotada de órganos legitimados, por la vía de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad.

Época: Novena Época, Registro: 161330, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011 Materia(s): Común, Constitucional, Tesis: P. XVIII/2011, Página: 32 Amparo en revisión 315/2010. Jorge Francisco Balderas Woolrich. 28 de marzo de 2011. Mayoría de seis votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarías: Francisca María Pou Giménez, Fabiana Estrada Tena y Paula María García Villegas Sánchez Cordero. El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

curso, aprobó, con el número XVIII/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Máxime que, algunos de los principios constitucionales que quebranta gravemente el Acuerdo impugnado -los tutelados por el artículo 28 constitucional-, - son sumamente relevantes; pues la competencia económica y libre concurrencia constituyen un presupuesto indispensable para garantizar la tutela de los derechos de los consumidores y de la sociedad en general; en el entendido de que, para que estos puedan acceder a bienes y servicios en condiciones de competencia, es indispensable que exista en los mercados un ambiente competitivo en el que no se establezcan ventajas exclusivas en beneficio de algunos agentes económicos y en perjuicio del interés público.

Y la cuestión inherente a los efectos *interpartes* de las resoluciones emitidas en controversias constitucionales, no debe ser interpretada de forma restrictiva, en el entendido de que, -tal y como lo ha reconocido ese Alto Tribunal- el actual marco constitucional, hace que dichas cuestiones admitan excepciones.

Robustece lo anterior, de igual forma por analogía e identidad de razón, el criterio que a continuación se trasunta:

PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional

de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

Época: Décima Época, Registro: 2016425, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I Materia(s): Común, Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.), Página: 1101 Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Consecuentemente, una vez acreditada la invalidez del Acuerdo impugnado, es procedente que ese Máximo Tribunal, lo expulse de forma plena del marco jurídico nacional, para dar eficacia a los postulados de la propia Constitución, pues debe considerarse el sentido y realidad evolutiva social y jurídica que conlleva el Estado Regulador, lo cual permite que los efectos tengan alcances más allá de las partes de esta controversia constitucional.

XI. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN

Con fundamento en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Reglamentaria, se solicita la suspensión del Acuerdo impugnado, para que no se quebranten de forma irreparable los principios de libre concurrencia económica y competencia tutelados por el artículo 28 de la Constitución, ni se continúe materializando **un perjuicio a la autonomía y atribuciones de esta Cofece, y dicha medida se mantenga** hasta en tanto se resuelva el medio de control constitucional que nos ocupa.

1. El Acuerdo impugnado es susceptible de suspensión

En primer lugar, se estima de suma importancia destacar que, el Acuerdo impugnado es un acto **cuya naturaleza permite que sea susceptible de ser suspendido;** pues aun

Asunto. Se promueve controversia constitucional

cuando mediante este se implementa una política pública que establece lineamientos que permiten a las autoridades competentes del sector energético garantizar el suministro eléctrico, bajo el principio de Confiabilidad, dicho instrumento **no goza de las características de generalidad, impersonalidad y abstracción**, puesto que no se dirige a un grupo indeterminado de personas, sino que impone obligaciones específicas a quienes contempla como sujetos obligados -la CRE, el CENACE, el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias y los integrantes de la industria eléctrica-.

En ese sentido, si bien -como se ha demostrado en los conceptos de invalidez- el Acuerdo impugnado quebranta gravemente principios constitucionales de gran relevancia en perjuicio de esta Comisión y **de la sociedad en general**, lo cierto es que este último, es únicamente consecuencia del impacto que -en la competencia económica y libre concurrencia dentro del sector energético- producen las obligaciones que impone a los sujetos obligados, y por ende, no goza de las características de una norma general.

Aserto que tiene sustento en el criterio que a continuación se trasunta:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. PROCEDE OTORGARLA CONTRA EL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS ACCIONES QUE DEBERÁN LLEVARSE A CABO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA CONCRETAR LA TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2010. El citado decreto fue emitido en ejercicio de la facultad ejecutiva genérica del Presidente de la República como un instrumento de política pública a través del cual se dan lineamientos a la Administración Pública Federal y, con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea una comisión intersecretarial, la cual no constituye un órgano dotado de un ámbito propio de atribuciones, sino más bien un grupo de trabajo integrado por distintos órganos, en cuyo marco cada uno ejerce sus facultades legales existentes orientadas hacia la consecución de la política pública que pretende instrumentarse. De lo anterior se sigue **que ese decreto no goza de las características de generalidad, impersonalidad y abstracción, ya que no se dirige a un grupo indeterminado de personas, sino a ciertas dependencias de la Administración Pública Federal, a las cuales se instruye actuar en determinado sentido, no en función de que se ubiquen en determinados supuestos normativos abstractos, sino en el marco de sus atribuciones legales. De esta manera el efecto que el decreto tiene en una parte general de la población, y que se traduce en la conclusión de las transmisiones en señal analógica, no lo dota de generalidad, pues ello no deriva de que personas indeterminadas se ubiquen en sus supuestos normativos, sino del impacto de los actos concretos que se ordena realizar a las dependencias involucradas. Esto es, los efectos generalizados en la población no son consecuencia de una facultad regulatoria o materialmente legislativa, sino de**

la que permite al Presidente de la República organizar a los integrantes de la Administración Pública Federal. Por tanto, como el Decreto por el que se establecen las acciones que deberán llevarse a cabo por la Administración Pública Federal para concretar la transición a la Televisión Digital Terrestre, no constituye una norma de carácter general, por lo que contra él no opera la prohibición legal de conceder la suspensión en materia de controversia constitucional. En efecto, el hecho de que el decreto sea una individualización de las normas que prevén la rectoría económica en materia de telecomunicaciones, la administración eficiente de los bienes del dominio de la Nación y de los recursos económicos, así como la función social de la radio y la televisión, no implica que su suspensión ponga en peligro las instituciones del orden jurídico mexicano, pues no se trastocan ni quedan en suspenso las facultades conforme a las cuales el Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal ejercen la rectoría económica, administran recursos económicos y vigilan la función social de la radio y la televisión. Asimismo, con el otorgamiento de esa medida cautelar no se produce una afectación grave a la sociedad, porque los beneficios que se pretenden obtener con el decreto no derivan automáticamente de su entrada en vigor, sino que serían el resultado de la aplicación exitosa de las medidas que prevé a lo largo del tiempo. Además, el diferimiento de las acciones contenidas en el citado decreto, hasta en tanto se resuelve el fondo del asunto, no frustra los objetivos que persigue, pues su obtención no depende de la inmediatez con que se adopten, sino de la idoneidad de la política y de su debida instrumentación, lo que requiere de un proceso previsiblemente más largo que el necesario para la tramitación y resolución de la controversia constitucional.

Época: Novena Época, Registro: 160637, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXXXVIII/2011 (9a.), Página: 272. Recurso de reclamación 36/2010-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 73/2010. Poder Ejecutivo Federal. 29 de junio de 2011. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Fabiana Estrada

Máxime que, para garantizar el suministro eléctrico bajo el principio de Confiabilidad, el sector puede continuar aplicando las disposiciones que para tal efecto se encontraban vigentes, previo a la expedición del Acuerdo impugnado, por lo que no se crea una ausencia normativa.

2. Interpretación a *contrario sensu* del artículo 15 de la Ley Reglamentaria

Al respecto, se estima que es **procedente conceder la medida cautelar solicitada** en términos del artículo 15 de la Ley Reglamentaria, interpretado a *contrario sensu*, el cual es del tenor literal siguiente:

“ARTICULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante."

En ese sentido, de concederse la suspensión del Acuerdo impugnado cuya invalidez se demanda, no se pone en peligro la seguridad o economía nacional, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se causa afectación a la sociedad.

Por el contrario, la medida cautelar tiende precisamente a evitar que -como resultado de la falta de competitividad en el sector eléctrico-, los usuarios del servicio enfrenten problemas de abasto y pudieran verse en la necesidad de pagar altas tarifas por la energía eléctrica; y a garantizar la prelación de instituciones del sistema jurídico mexicano -de rango constitucional-.

En principio, persigue garantizar **la competencia económica y libre concurrencia**, cuya prevalencia depende de que la autonomía de esta Comisión no se quebrante a efecto de que pueda desplegar de forma eficaz las atribuciones que le otorgó el Poder Constituyente para alcanzar su objeto constitucional; y que además, ha sido reconocida por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal como un principio cuya observancia es indispensable para garantizar los derechos de los consumidores y de la sociedad, afirmación que se robustece con el criterio jurisprudencial, que aunque ya fue citado, se estima viable volver a considerar su contenido íntegro:

PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Entre los bienes jurídicos tutelados por el precepto citado se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de un cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas; **los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia.**

Época: Décima Época, Registro: 2013628, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 9/2017 (10a.), Página: 398. Amparo en revisión 839/2014. David Gastélum Cazares. 5 de agosto de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez. Amparo en revisión 715/2015. Industrias Bachoco, S.A.B. de C.V. 16 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. Amparo en revisión 1414/2015. Iusacell, S.A. de C.V. y otras. 6 de julio de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle. Amparo en revisión 636/2015. Leche Bell, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se apartaron de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz. Amparo en revisión 146/2016. Desde el Corazón del Fruto, S.A. de C.V. 11 de enero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz. Tesis de jurisprudencia 9/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de febrero de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de febrero de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Asimismo, tiende a garantizar el cumplimiento de los aspectos programáticos perseguidos por el Poder Constituyente con la reforma en materia energética, los cuales como se ha explicado en la presente demanda, buscan hacer mucho más dinámico y eficiente dicho sector, permitiendo la participación de particulares en ciertos eslabones de la cadena productiva -generación y comercialización-, en aras de atraer inversiones, introducir nuevas tecnologías y en general, propiciar una dinámica de competencia para conseguir mejores condiciones de abasto de electricidad a precios competitivos, en beneficio de los usuarios.

Aunado a lo anterior, tomando en consideración que, tal y como lo sostuvo la Primera Sala de esa SCJN al resolver el recurso de reclamación 17/2020-CA *“la Ministra instructora debe apreciar en sus propios méritos el acto impugnado a la luz de las pretensiones de fondo y proceder a aplicar de manera independiente los criterios negativos y de llegarse a actualizar una de las prohibiciones precisadas en el artículo 15 de la Ley reglamentaria, negar la suspensión por esa razón, o en caso contrario, de no actualizarse ninguna de las referidas prohibiciones, determinar si se actualizan los criterios positivos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y, de ser así, conceder la medida cautelar”*⁶¹ [Énfasis añadido]; lo cual también se ha reconocido en el criterio jurisprudencial que a la letra señala:

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA
RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN
ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA**

⁶¹ Página 32 de la Ejecutoria.

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "[CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.](#)", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo [18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo [15 de la citada ley reglamentaria](#).

Época: Novena Época Registro: 180237, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 109/2004 Página: 1849 Recurso de reclamación 229/2004-PL, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 67/2004. Gobernador del Estado de Quintana Roo. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón, Alejandro Cruz Ramírez y Mara Gómez Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 109/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil cuatro. Nota: La tesis 2a. LXVII/2000 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 573.

Se señala que, en el caso que nos ocupa, además de no actualizarse alguna de las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria, **se actualiza una apariencia del buen derecho** que hace procedente la concesión de la medida cautelar solicitada, en el entendido de que, de un conocimiento superficial de los argumentos expuestos por esta Comisión, y con la finalidad de buscar una decisión de mera probabilidad, ese Máximo Tribunal podrá apreciar que existe la posibilidad de que el Acuerdo recurrido al implementar barreras absolutas a la libre concurrencia -debido a que bloquea la entrada de competidores al sector eléctrico, e incluso motiva la salida de agentes del sector, otorgando ventajas exclusiva a la CFE-, quebrante su autonomía y afecte gravemente sus atribuciones, lo que incide en los bienes jurídicos de rango constitucional de competencia económica y libre concurrencia.

De igual forma, se actualiza el peligro en la demora, tal y como se demuestra en el siguiente apartado.

3. Naturaleza y fines de la suspensión en controversias constitucionales - y el principio precautorio o de precaución para el análisis contextual de la medida solicitada

Asimismo, resulta procedente la medida cautelar solicitada, en el entendido de que dicha figura, en principio, tiene como fin preservar la materia del juicio, garantizando de manera provisional la subsistencia del bien jurídico que la parte actora estima quebrantado, y luego, **tiende a prevenir el daño que pudiera causarse tanto a las partes como a la sociedad, mientras se resuelve el medio de control constitucional**.

Sustenta lo anterior, la tesis jurisprudencial de rubro y texto siguientes:



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, **por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal**, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Época: Novena Época, Registro: 170007, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Marzo de 2008 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 27/2008, Página: 1472, Recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2005. Municipio de Tecomán, Estado de Colima. 5 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada. El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 27/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

En ese orden de ideas, para preservar la materia del medio de control constitucional que nos ocupa, es menester que no se permita la materialización del Acuerdo impugnado cuya invalidez se demanda; y solo en la medida en la que ello ocurra, se evitará tanto que se quebrante la autonomía funcional de este órgano constitucional y se afecten gravemente sus atribuciones, **como que se dañe a la sociedad**, -al evitar que se deje de garantizar la prevalencia del bien jurídico tutelado por el artículo 28 constitucional-.

En el entendido de que, de materializarse el Acuerdo impugnado se causarían graves daños de imposible reparación, pues al imponer barreras absolutas que constituyen un obstáculo para que la Comisión pueda garantizar la eficiencia del mercado de generación de electricidad y el de comercialización o suministro de energía, a través de una dinámica competitiva en éste, la cual únicamente se logra cuando se permite la

participación abierta no discriminatoria de diversos competidores, quebrantando su autonomía, , y los principios de competencia económica y libre concurrencia; se compromete la competitividad de las empresas y el bienestar de las familias mexicanas, las cuales podrían enfrentar problemas en el abasto de energía eléctrica y en los costos de las tarifas eléctricas, lo cual se traduce en un grave daño para la economía nacional.

Aunado a ello, considerando que el Acuerdo impugnado constituye un obstáculo para el desarrollo sustentable de la industria eléctrica, mediante la transición energética hacia energías renovables y menos contaminantes; de otorgarse la medida cautelar solicitada, además de evitar que se causen graves daños en materia de competencia económica dentro del sector eléctrico, se impactaría positivamente en otros aspectos de interés general como el medio ambiente.

Sobre el particular, se estima conveniente recordar que cuando exista peligro de que se cause un daño al derecho al medio ambiente, al inhibir el uso eficiente de la generación de electricidad por fuentes de menor impacto ecológico, y dar preferencia a aquellas que sí lo dañan en mayor medida, tales riesgos se rigen por diversos principios, entre ellos el *principio precautorio* o también denominado de *precaución*, el cual se adoptó en la Declaración de Río de 1992, y establece que cuando existe un peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente, la falta de certeza absoluta en torno a éste, no puede justificar la no adopción de las medidas que resulten necesarias para que no se dañe irreparablemente el medio ambiente y con ello la salud de la sociedad; en el entendido de que la certeza o evidencia se podría obtener de forma tardía.⁶²

Por identidad jurídica se atrae el siguiente criterio emitido por la Primera Sala de ese Alto Tribunal:

PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. En términos del artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conforme al principio de precaución, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas indispensables para evitarla o mitigarla, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Este principio demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser

⁶² PRINCIPIO 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

riesgosa. En congruencia con lo anterior, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye, en sí misma, una vulneración a este principio.

Época: Décima Época, Registro: 2018769, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXCIII/2018 (10a.), Página: 390 Amparo en revisión 307/2016. Liliana Cristina Cruz Piña y otra. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Eduardo Aranda Martínez y Natalia Reyes Heroles Scharrer. Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Es importante señalar que los principios de competencia económica y libre competencia forman parte del bloque de instituciones jurídicas transversales en el marco constitucional, por lo que su protección a través de la presente controversia interactúa con los diversos de acceso a un medio ambiente sano y a la salud; por lo cual no se requiere una cualidad específica del sujeto demandante para que la medida tenga los alcances solicitados.

Para sostenerlo, es válido señalar que una de las dimensiones reconocidas respecto del derecho humano a un medio ambiente sano, es la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de ese derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona, sin que sea necesaria la afectación de otro derecho fundamental.

Cobra aplicación el criterio judicial que ahora se cita:

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA. El derecho humano a un medio ambiente sano posee una dimensión individual, pues su vulneración puede tener afectaciones directas e indirectas sobre las personas en conexidad con otros derechos como a la salud, a la integridad personal o a la vida, entre otros, pero también cuenta con una dimensión colectiva, al constituirse como un interés universal que se debe a generaciones presentes y futuras. **No obstante, el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa de este derecho humano, no debe conducir al debilitamiento de su efectividad y vigencia, ni a la ineficacia de las garantías que se prevén para su protección; por el contrario, conocer y entender esta especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.**

Época: Décima Época, Registro: 2018635, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXCII/2018 (10a.), Página: 308. Amparo en revisión 307/2016. Liliana Cristina Cruz Piña y otra. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Eduardo Aranda Martínez y Natalia Reyes Heroles Scharrer. Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Desde esa perspectiva, los alcances de suspensión que se solicitan son congruentes con los bienes jurídicos que se intentan proteger, pues son concomitantes al objeto que constitucionalmente tiene encomendado esta Cofece y de la protección de los consumidores y sociedad en general, de ahí que los efectos *ultrapartes* sean coincidentes con el entorno y funcionalidad jurídica que nos rige.

En ese sentido, al representar el Acuerdo impugnado un riesgo latente también para el medio ambiente, de concederse la medida cautelar solicitada se impactaría positivamente en el derecho de la sociedad a la salud y a un medio ambiente sano.

Ya para culminar, se estima viable incorporar la tesis en la cual la Primera Sala de esa Suprema Corte refiere el aspecto progresivo y flexible con que debe interpretarse el principio de relatividad de las sentencias de amparo, a efecto de salvaguardar y mantener la eficacia de este tipo de derechos tutelados por la Constitución, el cual es aplicable al caso concreto por analogía:

RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. La especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige la flexibilización de los distintos principios del juicio de amparo, entre ellos, la determinación de sus efectos. Uno de los principales problemas que enfrenta el juicio de amparo en materia ambiental es la tensión que naturalmente se genera entre el otorgamiento de la protección constitucional en esa materia y el principio de relatividad de las sentencias, pues generalmente dicha concesión trasciende a la figura del quejoso y beneficia a otras personas aun cuando éstas no hubieran acudido a la vía constitucional. En este sentido es necesario reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita la tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Tanto este derecho humano como el principio de relatividad de las sentencias, están expresamente reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente.

Época: Décima Época, Registro: 2018800, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis:



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

1a. CCXCIV/2018 (10a.), Página: 397 Amparo en revisión 307/2016. Liliana Cristina Cruz Piña y otra. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Eduardo Aranda Martínez y Natalia Reyes Heróles Scharrer. Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

XII. TRAMITACIÓN DE JUICIO EN LÍNEA

Con fundamento en los artículos 12 a 23 del Acuerdo General 8/2020, del Pleno de ese Alto Tribunal del país, de 21 de mayo del año en curso, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el sistema electrónico para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica;⁶³ **solicito que el presente asunto sea tramitado en línea y que se dé acceso de la suscrita y a los CC. Erika Alejandra Hernández Martínez, Magdiel Martínez Valdez, Ana Rosa Gutiérrez Griego, Carmen Alor Arriaga, Silvestre del Río Calderón de la Barca, Miguel Ángel Pineda Pineda, Pedro Isaac Ruiz Cortes, Lilian Aguirre García, Agustín Gálvez Cruz, Gabriela González Pinelo, Isila Anayeli Onofre Acevedo, Daniela Ramírez Rayo, Jacqueline Salcedo Arias, Alejandro Castillo Raya, Andrés Santiago Meléndez, David León Reyes, Gabriela Hernández Flores, María Isabel Villalva García, Armando Martínez Villegas, Jorge Ramos Rojas y Guadalupe Sandoval Arévalo, para que indistintamente, de forma conjunta o separada, puedan consultar el expediente electrónico de la controversia constitucional que nos ocupa, así como la recepción de notificaciones por vía electrónica, proporcionando en anexo que para el efecto se acompaña, su Clave Única de Registro de Población (CURP).**

En el entendido de que cada uno de los funcionarios públicos señalados, queda autorizado como delegado en el presente asunto.

Asimismo, conforme al criterio 18/17, emitido por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como en términos de los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se señala que la CURP de cada una de las personas que aquí se mencionan es **CONFIDENCIAL**.

⁶³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2020.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

XIII. PRUEBAS

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Reglamentaria, se ofrecen las siguientes pruebas:

- 1. DOCUMENTALES PÚBLICAS.** Consistentes en las copias certificadas de los oficios No. DGPL-1P2A.-634 y No. DGPL-2P2A.-4620 de 10 de septiembre de 2013 y 27 de abril de 2017, respectivamente, mediante las cuales consta la designación como Comisionada Presidente de la suscrita, por parte del Senado de la República. **(ANEXO UNO)**
- 2. DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en la copia certificada del acuerdo de 11 de junio de 2020, mediante el cual el Pleno de la Comisión autorizó promover el medio de control constitucional que nos ocupa. **(ANEXO DOS)**
- 3. DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en la copia simple de la publicación en el DOF del Acuerdo impugnado, lo cual constituye un hecho notorio por encontrarse disponible en dicho medio de difusión oficial. **(ANEXO TRES)**
- 4. DOCUMENTAL.** Consistente en copia simple que contiene la CURP de los funcionarios que se han autorizado como delegado en el presente escrito de demanda.
- 5. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en todo lo actuado en la presente controversia constitucional, en beneficio a la Cofece, incluyendo el anexo que indica el CURP de los funcionarios que se han autorizado.
- 6. Las PRESUNCIONES LEGALES Y HUMANAS.** En todo aquello que favorezca a la Comisión.

Por lo expuesto y fundado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicito:

Primero. Se tenga por interpuesta en tiempo y forma la presente demanda de controversia constitucional en contra de la autoridad demandada.

Segundo. Acordar la práctica de notificaciones electrónicas, en términos del artículo 17 del Acuerdo General número 8/2020, de 25 de mayo de 2020 del Pleno de esa SCJN; y para el caso de que llegue a ser necesaria alguna notificación en la vía tradicional física, se señala para ese propósito el domicilio ubicado en avenida Revolución 725, piso 1, colonia Santa María Nonoalco, alcaldía Benito Juárez, código postal, Ciudad de México.



Actor: Comisión Federal de Competencia Económica

Asunto. Se promueve controversia constitucional

Tercero. Se tenga por acreditados como delegados de esta Comisión, de conformidad con el artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, a los funcionarios indicados en el apartado de tramitación del juicio en línea, a efecto de que actúen indistintamente de forma conjunta o separada, y **se resguarde la confidencialidad de su Clave Única de Registro de Población.**

Cuarto. Tener por exhibidas las documentales que se acompañan.

Quinto. Admitir a trámite la presente controversia constitucional, y en su oportunidad declarar la invalidez de las normas impugnadas.

Sexto. Conceder la suspensión solicitada en los términos previstos en el apartado correspondiente de la presente demanda.

Séptimo. -Suplir la deficiencia de la queja, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁴

Alejandra Palacios Prieto
Comisionada Presidente
Comisión Federal de Competencia Económica

⁶⁴ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, **examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios.** De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados. Época: Novena Época. Registro: 200017. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Noviembre de 1996. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 68/96. Página: 325. Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Evidencia criptográfica - Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: Recurso205_1.docx
Secuencia: 3197739

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

A.C. del Servicio de Administración Tributaria

Firmante	Nombre:	ALEJANDRA PALACIOS PRIETO	Estado del certificado:	OK	Vigente
	CURP:				
Firma	Serie del certificado del firmante:	00001000000410188472	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	19/06/2020T17:46:07Z / 19/06/2020T12:46:07-05:00	Estatus de firma:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	21 35 f8 80 99 26 87 60 40 79 a2 ee 5b 9d c0 7b c9 fb 30 c0 b9 4a 85 4c b6 39 61 a2 02 58 7a 71 92 37 bb 50 ee e1 bc de 8f cc bd 1a be 06 6d 72 37 4f 1e e9 19 fb 51 5f b0 2d 90 e1 e3 7c d2 8d 77 1a ef 5e 66 da b5 2a 47 b7 12 67 7d 48 d5 49 c6 30 93 53 b4 0a 72 d4 b9 0b 06 9a 79 69 48 72 02 5b 7e 4c 31 9a ef e5 de 9f 32 ce 52 56 53 f1 85 2b 29 97 52 8f 6a 99 21 68 59 a5 81 01 a5 53 d4 22 c7 5a db 29 84 ff 41 a8 93 f7 6d bd cf 9d 51 b8 65 65 47 05 d4 24 cd 2b 9d b7 cb f5 22 a2 c9 e3 55 4a 5e 63 c4 87 9c 57 1f 7a b2 83 5a 9e c2 81 89 40 f6 5f 89 ef d9 39 89 bc 1a c5 8b 1c 77 e2 99 a3 db bb 34 4f 34 2e 1f 9a 54 84 74 ef 39 d7 a4 fa 38 7d 37 5b de 9f 31 1e 21 6a b6 92 aa 77 d2 7b 20 a3 63 da 7c ab a4 48 6d 8f d7 a8 28 26 d4 75 3d 51 94 ad 88 9a c2 32 97 f1 f9 ab			
Validación OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	19/06/2020T17:46:08Z / 19/06/2020T12:46:08-05:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP:	Servicio delegado OCSP de la AC del SAT			
	Emisor del certificado de OCSP:	A.C. del Servicio de Administración Tributaria			
	Número de serie del certificado OCSP:	00001000000410188472			
Estampa TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	19/06/2020T17:46:07Z / 19/06/2020T12:46:07-05:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia:	3206037			
	Datos estampillados:	3109540995E8D9A6090566F6FD4FC1AF554B0144			

“En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los diversos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.”.