

EL REGRESO AL MONOPOLIO ESTATAL SOBRE EL SECTOR ENERGÉTICO

José Juan GONZÁLEZ MÁRQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma constitucional energética de 2013*. III. *La política energética a partir de 2018*. IV. *El factor COVID-19*. V. *Las reformas a la legislación secundaria*. VI. *Las reglas del comercio multilateral*. VII. *El inicio del conflicto con Estados Unidos y Canadá*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar la política energética mexicana impulsada por el gobierno de la llamada Cuarta Transformación de la Vida Pública Nacional (4T) que asumió la presidencia de la República en 2018. Dicho análisis se realiza con la doble finalidad de, por una parte, revisar la constitucionalidad de esa política, y por la otra, contrastar su nivel de compatibilidad con los compromisos, tanto comerciales como ambientales, que México asumió en tratados internacionales a los cuales se adhirió antes de 2018, y que plantean, por una parte, la apertura del sector energético a la inversión privada, y por la otra, la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono.

El trabajo se divide en siete secciones. La primera sección analiza la interrupción de la doble transición energética que México había iniciado durante la segunda década del siglo XX. La segunda sección aborda la nueva política energética impulsada por el gobierno de la 4T. La tercera sección explica las medidas adoptadas por ese gobierno en respuesta a los efectos de la pandemia del Covid-19 y la crisis internacional de los precios del petróleo. La cuarta sección analiza las reformas legales promovidas por la nueva administración para dar soporte legal a su política energética. La quinta sección

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: jjgm@azc.uam.mx.

discute sobre los efectos en el ámbito internacional, de las reformas de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica y a la Ley de Hidrocarburos. La sexta sección analiza la solicitud de consultas planteada al gobierno de México por parte del gobierno de Estados Unidos con relación al incumplimiento de las reglas contenidas en el T-MEC. Finalmente, la última sección apunta algunas conclusiones derivadas del análisis realizado en esta investigación.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA DE 2013

Desde que en 1940 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para nacionalizar la industria del petróleo, y en 1960 para nacionalizar la industria eléctrica, en México se estableció un monopolio público sobre el sector energético (González, 2017). Aunque distintas administraciones intentaron reformar la estructura del sector energético para permitir la inversión privada, y a pesar de que con la firma del TLCAN algunas de las actividades de la cadena de valor de la industria fueron abiertas a la participación de empresas privadas, lo cierto es que no fue hasta 2013 cuando el Poder Constituyente Permanente aprobó una reforma a la carta magna que eliminó parcialmente el monopolio estatal sobre las industrias eléctrica y de los hidrocarburos.

Con base en la reforma constitucional antes mencionada, para 2018, el sector energético mexicano se encontraba en medio de dos grandes transformaciones simultáneas (González, 2022a). La primera consistía en la apertura del sector energético a la inversión privada (Martínez y López, 2015), mientras que la segunda consistía en la promoción de una participación más significativa de las energías limpias dentro de la matriz energética (Villareal y Tornel, 2017).

En ese contexto, la reforma constitucional de 2013 en materia energética impulsó la liberalización del sector energético mexicano (Zúñiga, 2022). Las nuevas leyes energéticas que se aprobaron en 2014 con base en esa reforma constitucional,¹ así como otros ordenamientos legales relacionados con el

¹ Las nuevas leyes son: 1) Ley de Hidrocarburos; 2) Ley de la Industria Eléctrica; 3) Ley de Energía Geotérmica; 4) Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; 5) Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente en el Sector Hidrocarburos; 6) Ley de Petróleos Mexicanos; 7) Ley de la Comisión Federal de Electricidad; 8) Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y 9) Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Todas estas leyes fueron publicadas en el *DOF* el 11 de agosto de 2014.

sector energético reformados en el mismo año establecieron los mecanismos legales dirigidos a conseguir ese objetivo.²

Por otra parte, la reforma constitucional de 2013 también se refirió a las energías renovables. Los artículos transitorios 17, 18 y 19 del correspondiente decreto de reforma proporcionaron el fundamento específico para una participación más relevante de las energías limpias dentro de la matriz energética.³ Bajo tales bases constitucionales, en 2014, el Congreso Federal aprobó la Ley de Energía Geotérmica. Sin embargo, es importante aclarar que la transición hacia una economía baja en carbono ya había sido objeto de preocupación del legislador cuando se aprobó la Ley General de Cambio Climático en 2012 (LGCC), y que esa preocupación se refrendó con la aprobación de la Ley de Transición Energética en 2015 (LTE) (González 2022b).

En este sentido, uno de los objetivos de la LGCC es promover la transición hacia una economía competitiva, sostenible y baja en carbono, resiliente a los eventos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático (LGCC, artículo 2, fracción VII). En la misma dirección, la LTE busca promover un aumento progresivo de las energías limpias en el sector eléctrico.

Además de lo anterior, en la LGCC, México se comprometió a reducir las emisiones de carbono en un 30% para 2020, y en un 50% para 2050 (LGCC, artículo segundo transitorio); al tiempo que la LTE obligó a México a aumentar las energías limpias en un 25% para 2018, un 30% para 2021 y un 35% para 2024 (LTE, artículo tercero transitorio).

La doble transformación de la política energética descrita anteriormente estaba empezando a dar resultados. Según el Reporte de Avance de las Energías Limpias Primer semestre de 2018, a finales del ese periodo la generación a partir de fuentes limpias había alcanzado el 23.4%, menos de dos puntos porcentuales por debajo del objetivo de generación de energía limpia establecido por la LTE y la LGCC (Sener, 2018). Según la Actualización de la

² Las leyes que se reformaron son: 1) Ley de Aguas Nacionales; 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3) Ley de Inversión Extranjera; 4) Ley Minera; 5) Ley de Asociaciones Público-Privadas; 6) Ley Federal de Entidades Paraestatales; 7) Ley de Adquisiciones; Arrendamientos; y Servicios del Sector Público; 8) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 9) Ley Federal de Derechos; 10) Ley de Coordinación Fiscal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 11) Ley General de Deuda Pública. Todas estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

³ La Ley de la Industria Eléctrica de 2014 (LIE) fue concebida para “promover el desarrollo sostenible de la industria eléctrica y garantizar su funcionamiento continuo, eficiente y seguro en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de los principios de servicio público y universal, de las energías limpias y de las obligaciones de reducción de emisiones contaminantes”; esta ley contiene apenas una incipiente regulación sobre el fomento de las energías limpias.

Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios, publicada en 2020, las tecnologías limpias que mostraron un mayor crecimiento fueron la fotovoltaica, la eólica y la cogeneración.⁴ Sin embargo, antes de que se consolidaran las dos transiciones anteriormente descritas comenzó a producirse una tercera transición en el sector energético. Esta nueva transición forma parte de la llamada 4T, que según el actual gobierno constituye una transformación de magnitudes similares a lo que significó para México la independencia de España en 1821; la separación entre la Iglesia y el Estado en el siglo XIX, y la Revolución mexicana de 1910.

La 4T estableció como una de las piedras angulares de su estrategia de gobierno el rescate de la soberanía energética a través de la refundación y fortalecimiento de los monopolios públicos sobre la industria eléctrica y de los hidrocarburos (Comisión Federal de Electricidad —CFE— y Petróleos Mexicanos —Pemex—, respectivamente). Sin embargo, como se analizará más adelante, la política energética promovida por la 4T no está en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por México ni con el marco constitucional energético nacional vigente. Además, la nueva política energética está bloqueando la inversión privada nacional en el sector energético y ha llevado al país de regreso a una economía basada en el carbono. En la siguiente sección analizaremos con detalle en qué consiste la política energética de la 4T.

III. LA POLÍTICA ENERGÉTICA A PARTIR DE 2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) describe claramente el rescate de la soberanía energética impulsado por el gobierno de la 4T. Además, el PND señala varios argumentos que justifican ese rescate, a saber:

- a) La reforma energética impuesta por el régimen anterior causó severos daños a Pemex y la CFE
- b) En los últimos seis años, la producción de petróleo ha caído de manera tan sostenida que México ha pasado de ser exportador a importador de crudo y combustibles refinados, y

⁴ Secretaría de Energía, Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la actualización de la estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles mas limpios en términos de la Ley de Transición Energética.

- c) La producción total de las entidades privadas ha sido insignificante, a pesar de las condiciones ventajosas en que recibieron las concesiones correspondientes.

El PND subraya el propósito estratégico de la política energética de la 4T en el sentido de que Pemex y la CFE vuelvan a operar como palancas del desarrollo nacional. Para lograr este objetivo, el Plan establece que es necesario rehabilitar las seis refinerías existentes en México (Salamanca, Guanaajuato; Minatitlán, Veracruz; Tula, Hidalgo; Cadereyta, Nuevo León; Salina Cruz, Oaxaca, y Ciudad Madero, Tamaulipas), que, según ese documento, se encuentran en una situación deplorable de abandono y saqueo.

El Plan también contempla la construcción de una nueva refinería y la modernización de las instalaciones estatales de generación eléctrica. Es importante señalar que el PND se refiere principalmente a las centrales termoeléctricas que funcionan con carbón, combustóleo y gas y, por tanto, son altamente contaminantes.

En cuanto a las energías limpias, el PND sólo se refiere a las centrales hidroeléctricas. Actualmente hay 64 centrales hidroeléctricas en México, las cuales, según el PND, recibirán recursos adicionales para su modernización, junto con las antiguas centrales termoeléctricas (actualmente hay treinta plantas termoeléctricas en el país. Ramos Gutiérrez y Montenegro Frago, 2012). En cambio, las energías eólica y solar no están en la perspectiva de la política energética de la 4T.

Además de lo anterior, la única referencia que el PND hace a la descarbonización de la matriz energética es en el sentido de afirmar “la nueva política energética del Estado mexicano promoverá el desarrollo sustentable mediante la incorporación de las poblaciones y comunidades a la producción de energía con fuentes renovables”. Por tanto, el PND no sólo es inconstitucional, sino que también contradice los compromisos internacionales asumidos por México a favor de las energías limpias.

El PND carece de bases constitucionales, pues a la luz de la reforma energética de 2013, Pemex y la CFE ya no tienen el monopolio de la refinación de petróleo ni de la generación de electricidad que tenían en el pasado (Gil, 2013). De acuerdo con dicha reforma, en lo que respecta a la industria eléctrica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución) sólo reserva al Estado dos actividades estratégicas: la transmisión y la distribución de electricidad; mientras que, en el caso de la industria de los hidrocarburos, la Constitución sólo reserva al Estado las actividades de exploración y explotación. Todas las demás etapas de las industrias de la electricidad y de los hidrocarburos se rigen por el principio de libre competen-

cia. En consecuencia, la implementación de los objetivos del PND implica necesariamente la modificación de las reglas establecidas por la Constitución en 2013 y las leyes secundarias que, con base en ella se aprobaron, cuestión que en un primer momento no fue impulsada por el gobierno de la 4T. Sin embargo, en la práctica, la reforma energética de 2013 se revirtió casi inmediatamente después del inicio del nuevo periodo presidencial. Más aún, en 2019, el gobierno de la 4T adoptó las siguientes medidas en contra la reforma energética:

- a) La Comisión Nacional de Hidrocarburos suspendió las licitaciones para adjudicar contratos de exploración y extracción a empresas privadas.
- b) El 30 de enero de 2019, el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) canceló la subasta de largo plazo SLP-1/2018 de 2018, que permitía la adquisición de energía de fuentes limpias y renovables. Esta subasta ya había sido suspendida temporalmente en diciembre de 2018 para revisar sus objetivos y alcance.
- c) La CFE propuso renegociar los contratos de transporte de gas por ducto entre el gobierno y el sector privado durante 2019.

Sobre estas bases, la 4T avanzó en los términos planteados en el PND en dos sentidos. Por un lado, revirtió la transición hacia una mayor participación de las energías limpias en la matriz energética y, por otro, sacó del mercado a los competidores de Pemex y de la CFE. Sin embargo, debido a que tanto la reforma constitucional de 2013 como la nueva legislación secundaria de 2014 seguían vigentes, la constitucionalidad de todas las decisiones mencionadas resultaba cuestionable.

IV. EL FACTOR COVID-19

En 2020, dos acontecimientos mundiales pusieron a prueba el avance de la política energética nacionalista postulada por el PND:

- a) La crisis mundial de sobreoferta y la caída de la demanda de petróleo, provocaron un efecto negativo en los precios internacionales del hidrocarburo,⁵ y

⁵ Los analistas señalan como causa de esta crisis el brote de coronavirus en China y su rápida propagación, que ha hecho mella en la economía mundial, reduciendo la demanda de petróleo en las primeras semanas de 2020 (Mentado, 2020).

- b) La pandemia del Covid-19 que paralizó las actividades económicas en todo el mundo y contrajo el mercado del petróleo y sus derivados.⁶

Debido a los eventos mencionados, en 2020, el gobierno mexicano enfrentó varios problemas: una infraestructura del sector salud deficiente para manejar la crisis sanitaria; la caída de los ingresos por la disminución de la producción y las exportaciones petroleras; la falta de recursos económicos y humanos para atender a los infectados y evitar muertes masivas, y la falta de fondos para mantener los programas sociales implementados desde el inicio de la 4T. Todo parecía indicar que, en tanto se resolviera la situación de emergencia descrita, se abriría un *impasse* en el desmantelamiento de la reforma energética de 2013, y que los recursos económicos del país se destinarían completamente a la atención de la pandemia y sus efectos.

Empero, el gobierno continuó construyendo un nuevo aeropuerto, un tren en el sur del país y una nueva refinería, así como fortaleciendo la posición mercado de Pemex y la CFE. Además, compró el 51% de las acciones de una refinería ubicada en el estado de Texas, Estados Unidos (*Deer Park*), con lo cual se convirtió en su único dueño.

Las decisiones tomadas por el gobierno de la 4T en esa coyuntura parecen indicar que ni la atención a la pandemia de Covid ni la crisis de los precios del petróleo, estaban en el centro de las preocupaciones del mismo gobierno. Por el contrario, este vislumbró los problemas desde al menos dos puntos de vista: como una oportunidad para exponer las fallas estructurales del neoliberalismo y como un obstáculo para el proceso de transformación de la vida pública del país. En el contexto de la complejidad descrita, el gobierno de la 4T adoptó otras medidas, que alteraron la estructura del sector energético, y que se analizan a continuación.

1. *Modificación de las reglas para el otorgamiento de los certificados de energías limpias*

Un certificado de energías limpias (CEL) es, según el artículo 3, fracción VIII, de la Ley de la Industria Energética (LIE), un documento emitido por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que acredita la producción de una determinada cantidad de electricidad a partir de fuentes de energía limpia. Los CEL sirven para cumplir con los requisitos asociados al consumo de

⁶ Según el Fondo Monetario Internacional, la crisis económica provocada por el coronavirus será treinta veces peor que la de 2009. La economía mexicana caerá un 6,6% (Mendoza Escamilla, 2020).

los centros de carga. Según el artículo 83 del Reglamento de la LIE, estos certificados sirven para lograr la participación de la generación de electricidad a partir de fuentes de energía limpias al menor costo posible basado en mecanismos de mercado.

La obligación de adquirir CEL se estableció por primera vez en el artículo 121 de la LIE y se reafirmó posteriormente en el artículo 68 de la LTE. Según la LIE, todos los proveedores de electricidad están obligados a cubrir un determinado porcentaje de su demanda con energías limpias, y los CEL acreditan el cumplimiento de esta obligación. El artículo 123 de la LIE establece que están obligados a adquirir estos certificados: *a)* los suministradores; *b)* los usuarios calificados participantes en el mercado; *c)* los usuarios finales abastecidos por el suministro eléctrico aislado, y *d)* los titulares de contratos de interconexión legados que incluyan centros de carga, ya sean públicos o privados.

En función de su producción de energía, todo generador de energía limpia tiene derecho a CEL, y puede venderlos posteriormente a los proveedores en condiciones de libre mercado. De este modo, el precio de un certificado depende de la oferta y la demanda.

El porcentaje mínimo obligatorio de certificados que debe poseer un proveedor aumentaba año tras año: para 2019, el porcentaje fue del 5.8%, y para 2020, del 7.4%. Además, el incumplimiento se castigaba con una multa de 6 a 50 salarios mínimos mexicanos por cada MW/h de incumplimiento en la contratación de CELs.

En octubre de 2014, la Secretaría de Energía (Sener), con base en los artículos 121, 122, 123, 125 y 126 de la LIE, emitió los *Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de certificados de energías limpias y los requisitos para su adquisición*. De acuerdo con este documento, aquellas plantas de energía limpia que entraron en operación después del 11 de agosto de 2014 tendrían derecho a recibir CEL por veinte años. Entonces, las plantas legadas, es decir, las que entraron en operación antes de esta fecha, no tendrían derecho a recibir CEL a menos que hubieran realizado inversiones para aumentar su producción de energía limpia. Además, la CFE estaba obligada a comprar CEL en el mercado o a pagar la multa correspondiente en virtud de esta norma.

Esta regla cambió el 28 de octubre de 2019, cuando la Sener publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias y los Requisitos para su obtención, publicados el 31 de octubre de 2014. De acuerdo con las fracciones I y II del numeral 4 de los nuevos Lineamientos:

Serán elegibles para recibir CEL por un periodo de hasta veinte años los generadores limpios que representen:

- i. Las Centrales Eléctricas Limpias que entraron en operación después del 11 de agosto de 2014.
- ii. Las Centrales Eléctricas Legadas, según lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, que generen electricidad a partir de fuentes de Energía Limpia.

Con la nueva redacción de la disposición mencionada, las centrales eléctricas legadas limpias pueden recibir CEL por su producción de energía. Sin embargo, dado que no se aumentaron los requisitos de CEL para los “participantes obligados”, esta modificación provocará una sobreoferta de estos instrumentos en el mercado (Vázquez Pérez, 2021). En otras palabras, este cambio permitió a las centrales hidroeléctricas de la CFE, emitir CEL, lo que devaluará los precios a casi cero y desalentará la generación limpia. Por tanto, la CFE ya no necesita las subastas, y ya no debe pagar penalizaciones.

El cambio también disminuye la rentabilidad de las inversiones en tecnologías limpias, restringiendo el desarrollo de la industria de la electricidad limpia. Además, el cambio de las directrices crea incertidumbre para los inversionistas, lo que no ayuda a invertir la tendencia de estancamiento de la economía.

2. Acuerdo para Garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional con motivo de la pandemia por Covid-19

En abril de 2020, el Cenace emitió un Acuerdo Garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (Covid-19). El Acuerdo implementó medidas técnicas y operativas temporales supuestamente para mitigar los efectos de la pandemia de Covid-19 en la Red Eléctrica Nacional de México. En ese sentido, el documento ordenó la suspensión de las pruebas de funcionamiento de las nuevas centrales eólicas y fotovoltaicas a partir del 3 de mayo de 2020. Además, estableció que no se autorizarán aquellas plantas que aún no hayan entrado en operación comercial. Así, esta Resolución desplazó a los generadores privados, creó barreras a la competencia y afectó a los consumidores de los sectores comercial e industrial. El Cenace justificó el Acuerdo diciendo que “la generación intermitente de las centrales eólicas y fotovoltaicas afecta la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional en términos de suficiencia,

calidad y continuidad del suministro eléctrico” (Solís, 2020). Sin embargo, detrás de este Acuerdo estaba la intención de eliminar a las fuentes de energía limpia del mercado.

3. Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional

El 15 de mayo de 2020, la Secretaría de Energía publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. La política de la Secretaría de Energía tiene como objetivo perjudicar las plantas de energía eólica y solar y favorecer la energía convencional, que proporciona predominantemente la CFE. Desde nuestro punto de vista, el propósito de la Resolución es aumentar la cuota de mercado de la CFE, que había perdido el monopolio de la generación de energía debido a la reforma energética de 2013. La Resolución afectó a 44 proyectos de generación de energía limpia (eólica y solar) ubicados en dieciocho estados.⁷

La resolución es muy cuestionable desde el punto de vista jurídico. En primer lugar, contradice los artículos 4, fracción I; 8, 9, 27, fracción III; 68; 107; y 140, fracción I de la LIE. Asimismo, se vulnera la obligación de adquirir CEL a los que se refieren los artículos 121 a 129 de la Ley mencionada. Por tanto, esta resolución afecta el derecho humano a un medio ambiente adecuado y el principio de sustentabilidad consagrados en la Constitución. La resolución también afecta la estructura económica del sector eléctrico, elimina las condiciones de competencia en materia de energía, contradice los principios de *acceso abierto y no discriminatorio* a las redes de transporte y distribución, así como también modifica el criterio de despacho económico que rige el funcionamiento del mercado eléctrico mayorista. Además, la resolución concede ventajas que favorecen a determinados participantes y disminuye la capacidad de los demás para competir. También establece barreras al despacho de la generación eléctrica.

4. El objetivo de construir una nueva refinería

A pesar de que la crisis de los precios internacionales del petróleo puso en tela de juicio la idoneidad de que la economía mundial siga dependiendo

⁷ Fernando Manuel Castro Figueroa, “Análisis jurídico sobre la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el sistema eléctrico nacional”, Biblioteca Jurídica UNAM.

de este hidrocarburo, en 2020, el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto ejecutivo por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal bajo los criterios que en él se señalan. Este decreto ordenó recortes presupuestales en todas las áreas de gobierno para destinar más recursos económicos a enfrentar la pandemia del Covid-19, pero mantuvo la decisión del gobierno de construir una nueva refinería. La nueva refinería en Dos Bocas, Tabasco, tendrá una capacidad de 340,000 barriles diarios. Según el gobierno, este proyecto tiene como objetivo lograr la autosuficiencia en la producción de gasolina y diésel en un futuro medio y ofrecer mejores precios de estos combustibles a los consumidores. Sin embargo, para muchos expertos en el tema la construcción de esta refinería tiene más motivaciones políticas que económicas.

5. Las nuevas tarifas de transmisión

En mayo de 2020, los siete comisionados de la CRE aprobaron un ajuste a las tarifas que la CFE cobra a los productores privados de energía renovable por el derecho a usar la red de transmisión. La CFE solicitó dicho ajuste tarifario bajo el argumento de que las tarifas de interconexión deben reflejar el costo real de transmisión (CRE, 2020).

En particular, las nuevas tarifas se aplicarían a los titulares de contratos de interconexión legados con plantas de generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables o de cogeneración eficiente y fuentes convencionales. Esta medida viola el principio de acceso no discriminatorio a la red de distribución reconocido por el artículo 4, fracción I de la LIE. Además, contradice el artículo 27 de la Constitución, limitando la libre competencia en las actividades de generación y suministro.

Como puede verse, durante los dos primeros años en el gobierno, la 4T intentó insistentemente devolver a la CFE y a Pemex el monopolio que la reforma constitucional de 2013 les había arrebatado. Los repetitivos intentos por modificar la estructura del sector energético dificultan su buen funcionamiento y, sobre todo, han detenido la transición hacia una economía baja en emisiones. Sin embargo, todos estos intentos fracasaron. El Poder Judicial de la Federación suspendió sus efectos, al considerar que violaban la legislación energética vigente. Debido a lo anterior, el gobierno del presidente López Obrador cambió su estrategia. Para dar fundamento a su política nacionalizadora, propuso al Congreso de la Unión sendas iniciativas para modificar la LIE y la Ley de Hidrocarburos (LH). Como se analiza en el siguiente aparta-

do, esas reformas fueron impugnadas mediante diversos medios de defensa. En el mismo año, el presidente de la República envió al Poder Constituyente Permanente una iniciativa de reforma constitucional en materia eléctrica, cuyo objetivo principal era devolver a la CFE el monopolio sobre la industria eléctrica. La siguiente sección analiza ambos procesos legislativos.

V. LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

1. *La descripción de las reformas*

A pesar de que los intentos por modificar las reglas que rigen al sector energético en México por la vía administrativa encontraron un freno en el Poder Judicial de la Federación, el gobierno de la 4T no dejó de insistir en modificar el marco regulatorio definido por la reforma constitucional de 2013.

Con ese objetivo, el 1 de febrero de 2021, el presidente de México envió al Congreso Federal una iniciativa para reformar la LIE. La iniciativa de ley integra en el texto legal todas aquellas reglas postuladas por la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional de 2020, declarada inconstitucional por el Poder Judicial de la Federación. Además, tras esta reforma, las energías generadas por la CFE son las primeras en entrar a la red de distribución, aunque sean más caras y contaminantes que las renovables. Lamentablemente, la legislatura la aprobó sin ninguna discusión y análisis sobre su constitucionalidad.⁸

La reforma a la Ley de la Industria Eléctrica aprobada en 2021 fue impugnada a través de tres recursos legales diferentes:

- a) Diversos juicios de amparo.
- b) La acción de inconstitucionalidad 64/2021.
- c) Dos controversias constitucionales.

El 8 de abril de 2021, varios senadores presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y votó este asunto en abril de 2022. Dado que sólo siete de once ministros votaron por que la re-

⁸ La reforma a la Ley de la Industria Eléctrica fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo del 2021.

forma era contraria a la Constitución, fue imposible obtener la declaración de inconstitucionalidad.

Ese mismo año, la Comisión Federal de Competencia Económica y el gobierno local del Estado de Colima interpusieron ante la SCJN las controversias constitucionales números 44/2021 y 45/2021 para combatir esta reforma. La SCJN resolvió estas acciones legales el 18 y 19 de abril de 2022 y desechó ambas controversias al considerar que los actores no tenían interés jurídico simple para interponerlas. En consecuencia, en estos dos casos la SCJN no se pronunció sobre la constitucionalidad de la reforma. Por tanto, la constitucionalidad de la reforma en cuestión sigue en duda.

Como consecuencia de lo anterior, la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de 2021 sigue vigente. Sin embargo, varias empresas afectadas por ella han interpuesto juicios de amparo que en ocasiones han suspendido sus efectos. Estos juicios continúan su curso procesal, y serán resueltos uno a uno en el sentido que los jueces decidan, ante el fracaso de las acciones antes descritas.

En el mismo sentido, en abril de 2021, el Congreso Federal aprobó dos modificaciones a la LH. A partir de la primera modificación, la Secretaría de Energía y la CRE podrán cancelar los permisos otorgados en casos de peligro inminente para la seguridad nacional, la seguridad energética o la economía nacional. El problema es que la reforma utiliza conceptos vagos cuyo significado se deja a la interpretación de las autoridades, dejando indefensos a los inversionistas privados.

La segunda modificación a esta ley elimina la regulación asimétrica de las ventas de primera mano de hidrocarburos y petroquímicos. La regulación asimétrica en el sector energético se refiere a las normas que pretenden crear condiciones de igualdad entre las empresas privadas y Pemex. Según esta reforma, la CRE ya no tendrá la facultad de determinar el precio de los hidrocarburos, productos petrolíferos y petroquímicos que ofrece Pemex en las ventas de primera mano; en su lugar, Pemex fijará esos precios, lo que la coloca en una posición dominante en el mercado, afectando la libre competencia protegida por la Constitución.

Estas reformas a la LH también provocaron la presentación de una serie de amparos por parte de los afectados. En algunos casos se concedió la suspensión provisional de la entrada en vigor y, en otros, incluso la suspensión definitiva. Sin embargo, algunos tribunales que han conocido de los recursos contra estas suspensiones las han revocado argumentando que la reforma a la ley no es autoaplicativa, sino que requiere un acto posterior de aplicación, y es en ese momento cuando podría ser impugnada a través de un procedimiento de amparo.

Con el afán de evitar el juicio de constitucionalidad sobre las reformas legales comentadas, en septiembre de 2021, el titular del Poder Ejecutivo envió al Poder Constituyente Permanente una iniciativa de reforma constitucional en materia de energía eléctrica que daba marcha atrás a los propósitos perseguidos por su similar de 2013. La reforma básicamente planteó lo siguiente:

- a) Considerar a la industria eléctrica como un área estratégica a cargo del Estado.
- b) Dar a la CFE el monopolio de todas las etapas de la cadena de valor de la industria eléctrica (aunque permite que las empresas privadas generen hasta 46% de la electricidad).
- c) Responsabilizar a la CFE de la seguridad energética del país.
- d) Cancelar todos los permisos de autoabastecimiento, generación eléctrica otorgados con base en la reforma constitucional de 2013.
- e) Cancelar todos los contratos de compraventa de energía celebrados al amparo de la reforma constitucional de 2013.
- f) Desaparecer los CEL.

Además de lo anterior, la iniciativa también proponía la nacionalización del litio.

Sin embargo, esa iniciativa no fue aprobada, pues el presidente no contó con la mayoría calificada necesaria para la aprobación de una reforma constitucional.

2. *La evaluación de la constitucionalidad de la política energética de la 4a. Transformación*

La reforma constitucional de 2013 estableció los principios rectores de la política y legislación energética en México. En primer lugar, en materia eléctrica, la transmisión y la distribución de electricidad se consideran estratégicas y reservadas a la nación. En segundo lugar, con relación a la industria de los hidrocarburos, la reforma sólo reservó para el monopolio nacional las actividades de exploración y explotación, mientras que se permitió a la inversión privada realizar cualquier otra actividad de la cadena de valor de la industria de los hidrocarburos. Por último, ninguna actividad estratégica está abierta a la inversión privada, y la Ley debe determinar cómo pueden participar los inversionistas privados en las demás actividades de la industria eléctrica.

Por otro lado, la Constitución establece los principios que guían el desarrollo económico. Según el artículo 26, el crecimiento económico debe ser integral y sustentable. Por su parte, el artículo 4o. de la Constitución garantiza a todos los mexicanos el derecho a un medio ambiente sano. Ambas disposiciones constitucionales son el fundamento de una política energética basada en las energías renovables.

Además, los artículos transitorios décimo séptimo y décimo octavo de la citada reforma constitucional otorgan supremacía a las energías renovables sobre las fuentes tradicionales de electricidad.

El gobierno de la 4T pretende que las reformas de la LIE y de la LH aprobadas en 2021 otorguen soporte constitucional a su política energética. Sin embargo, estas reformas son inconstitucionales porque:

- a) Extienden el monopolio constitucional sobre las actividades de transmisión y distribución a las actividades de generación y suministro que la Constitución no reserva al Estado.
- b) Extienden el monopolio constitucional sobre la exploración y explotación a las actividades de refinación, almacenamiento, transporte y venta de primera mano de hidrocarburos que la Constitución no reserva al Estado.
- c) Violan el mandato de incorporar las energías renovables a la matriz energética establecida por los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2013.
- d) Eliminan el mecanismo legal para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano y el principio de sustentabilidad consagrados por la Constitución.

3. El papel del Poder Judicial

Hasta ahora, el Poder Judicial de la Federación ha actuado como contrapeso del enorme poder presidencial al declarar inconstitucional todo intento de modificar las normas constitucionales mediante la emisión de reglamentos administrativos y tornando suspensiones contra las modificaciones legales ya explicadas, a pesar de lo ocurrido con la controversia constitucional y con las acciones de inconstitucionalidad.

Empresas privadas, organizaciones ambientalistas, e incluso órganos autónomos del gobierno federal, han interpuesto acciones legales contra la política energética de la 4T, incluyendo el juicio de amparo y las controversias constitucionales.

Cada uno de estos actores ha presentado diferentes argumentos. Para los inversionistas privados, las reformas de la 4T contradicen las disposiciones constitucionales vigentes en materia energética. Para la Comisión Federal de Competencia Económica, estas reformas son contrarias a la libre competencia en el sector. Finalmente, para las organizaciones ecologistas, el regreso a las fuentes de energía tradicionales basadas en el carbono viola el derecho a un medio ambiente sano y el principio de sustentabilidad reconocidos por la Constitución, y son contrarias a los compromisos internacionales asumidos por México en materia de transición hacia una economía más amigable con el medio ambiente.

En algunos casos, los jueces han suspendido la aplicación de las reformas promovidas por la 4T; sin embargo, los juicios siguen su curso, y está latente la posibilidad de una sentencia que reconozca la constitucionalidad de las reformas impugnadas. Por otra parte, recientemente se abrió la posibilidad de una controversia internacional cuando Estados Unidos y Canadá solicitaron consultas con el gobierno de México argumentando que algunos aspectos de su política energética contravienen el T-MEC.

VI. LAS REGLAS DEL COMERCIO MULTILATERAL

México forma parte del sistema multilateral de comercio y, por tanto, está obligado por los principios de *nación más favorecida* y de *trato nacional* a no discriminar la inversión extranjera en el sector energético. Además, diversos acuerdos comerciales regionales firmados por México protegen la inversión extranjera en este ámbito.

A la luz de los acuerdos comerciales internacionales firmados por México, el restablecimiento de un sistema de producción eléctrica obsoleto podría tener graves consecuencias para nuestro país. El Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), el Acuerdo Comercial entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC) y los acuerdos comerciales con la Unión Europea protegen la reforma constitucional energética de 2013.

La mayor parte de la inversión privada en el sector energético mexicano proviene de países extranjeros (Estados Unidos, Canadá, España, Japón, entre otros). Por tanto, cualquier obstáculo a la participación de los inversionistas privados podría llevar a México a una disputa comercial en el marco del sistema multilateral de comercio establecido por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros tratados regionales de libre comercio firmados por México.

México ha suscrito numerosos acuerdos comerciales internacionales que garantizan el trato nacional y permiten el libre flujo de inversiones. Por tanto, las reformas a la LIE y a la LH podrían generar fricciones entre el ordenamiento jurídico nacional y las reglas del sistema comercial internacional.

Tenemos que analizar estos acuerdos bajo la premisa de que “Todas las reformas constitucionales y cambios legales o reglamentarios deben ser compatibles con los compromisos internacionales de México”, y “México no puede adoptar medidas más restrictivas que las que ya ha adoptado en otros tratados”.

Asimismo, México se ha comprometido con la comunidad internacional a avanzar hacia una economía baja en carbono, por lo que las reformas energéticas de la 4T ponen en peligro el cumplimiento de los objetivos del gobierno mexicano en esta materia. En los siguientes apartados se analizan estas dos cuestiones.

1. *El TLCAN*

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado por México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1992⁹ condujo a la reorganización del sector energético de México. En el anexo 620 (3) del capítulo seis del TLCAN, México introdujo varias reservas sobre actividades estratégicas que se refieren, entre otras cosas, al comercio y la inversión en el sector energético. Sin embargo, son posibles algunas excepciones a esta reserva (Horlick y Schuchhardt, 2002). El Estado mexicano se reservó el derecho de suministrar electricidad como servicio público en México, incluyendo la generación, transmisión, transformación, distribución y suministro de electricidad dirigidas a ese fin. El TLCAN no permite la inversión privada en ninguna de las actividades enumeradas, salvo en las condiciones previstas en el anexo 602 (3), párrafo 5 (Horlick y Schuchhardt, 2002). Sin embargo, el anexo permite la inversión privada en las siguientes áreas: producción de electricidad para uso propio, cogeneración y producción independiente de energía.

Los productores de electricidad para usos propios deben vender sus excedentes de producción de electricidad a la CFE. Además, los productores independientes de energía (PIE) ubicados en México deben vender toda la electricidad generada a la CFE. La CFE está obligada a comprar dicha electricidad en los términos y condiciones acordados con el PIE. Los PIE ubicados en México pueden exportar electricidad a otras partes del TLCAN.

⁹ El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994.

A pesar de las condiciones impuestas a la inversión de México por los productores de electricidad de los países del TLCAN, México no prohibió la importación de electricidad. México introdujo excepciones al artículo 603 sobre restricciones a la importación y a la exportación. En virtud de estas excepciones, México puede restringir las licencias de importación y exportación de determinados bienes enumerados en el anexo. El acceso al mercado, sin embargo, está limitado debido a las reservas sobre la distribución de electricidad establecidas por el anexo 602 (3), ya que el importador de electricidad probablemente tendrá que vender directamente a la CFE (Horlick y Schuchhardt, 2002).

Como resultado de las negociaciones del TLCAN, en 1992 el Congreso mexicano reformó la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica. La reforma permitió la inversión privada nacional y extranjera en la producción a pequeña escala, la exportación de electricidad cogenerada, la importación de energía exclusivamente para uso propio y la generación de energía para uso de emergencia. La reforma también permitió la participación de productores independientes de electricidad para su venta exclusiva a la CFE. Debido al TLCAN, la organización de la industria eléctrica en México cambió de un modelo de monopolio estatal integrado verticalmente en todas las fases de la industria a un modelo de comprador único. Sin embargo, el TLCAN no incluyó normas específicas sobre la inversión privada en la industria de los hidrocarburos.

2. *El CPTPP*

En el caso del TLCAN, una reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica incorporó al ordenamiento jurídico nacional los compromisos del acuerdo comercial asumidos por México. En cambio, el CPTPP plasma la reforma energética mexicana de 2013 en el texto del Anexo I del acuerdo comercial.

En el CPTPP, México incluyó varias reservas específicas relacionadas con la energía. Dichas reservas permiten la inversión extranjera en la industria energética mexicana bajo las condiciones establecidas por la reforma constitucional de 2013, excluyendo cualquier trato menos favorable. Así, México puede liberalizar las restricciones a la inversión extranjera establecidas por las mencionadas reformas energéticas y el anexo I sin violar el CPTPP (incorporado a través del artículo 32.11). En cambio, no puede hacer más restrictivas las reglas.

Esto significa que Estados Unidos y Canadá, como miembros del T-MEC, deben recibir un trato en el sector energético que no sea menos favo-

able que el acordado por México a los demás miembros del CPTPP aunque Estados Unidos no haya ratificado el CPTPP. El gobierno de la 4T no puede hacer que las reglas bajo las cuales se permite la inversión extranjera en el sector energético sean más restrictivas que las establecidas en los anexos del CPTPP.

3. *El T-MEC*

A diferencia del TLCAN, el T-MEC no tiene un capítulo específico sobre energía. Sin embargo, diferentes capítulos del Acuerdo contienen referencias al sector energético. Por su parte, Canadá y Estados Unidos negociaron una carta paralela al T-MEC sobre energía (Lighthizer, 2018).

El capítulo 8 del T-MEC reconoce la propiedad del Estado mexicano sobre los hidrocarburos. Esta propiedad es directa, inalienable e imprescriptible. Este capítulo sostiene:

2. En el caso de México, y sin perjuicio de sus derechos y recursos disponibles conforme a este Tratado, Estados Unidos y Canadá reconocen que (a) México se reserva su derecho soberano de reformar su Constitución y su legislación interna; y (b) México tiene la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva ubicada fuera del mar territorial y adyacente al mismo, en estratos o yacimientos, independientemente de sus condiciones físicas de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el capítulo 8 no otorga la base suficiente para una política energética que impida la inversión privada en el sector energético. Además de las reglas establecidas en el capítulo 8, el T-MEC contiene otras normas que impiden a México modificar la estructura del sector energético. El T-MEC incluye una especie de cláusula de “nación más favorecida”, que obliga a México a conceder a Estados Unidos y Canadá un trato no menos favorable que el que otorga a otros países. La disposición clave del T-MEC es la siguiente:

Artículo 32.11: Disposición específica sobre el comercio transfronterizo de servicios, inversión y empresas estatales y monopolios designados para México

Con respecto a las obligaciones del Capítulo 14 (Inversión), el Capítulo 15 (Comercio Transfronterizo de Servicios) y el Capítulo 22 (Empresas de Propiedad Estatal y Monopolios Designados), México se reserva el derecho de

adoptar o mantener una medida para un sector o subsector 32-12 para el cual México no haya tomado una reserva específica en sus Listas de los Anexos I, II y IV de este Tratado, sólo en la medida en que sea consistente con las medidas menos restrictivas que México pueda adoptar o mantener conforme a los términos de las reservas y excepciones aplicables a las obligaciones paralelas en otros acuerdos de comercio e inversión que México haya ratificado antes de la entrada en vigor de este Tratado, incluyendo el Acuerdo de la OMC, sin importar si esos otros acuerdos han entrado en vigor.

En virtud de esta cláusula, México debe otorgar a los inversionistas canadienses y estadounidenses en los sectores cubiertos por los tres capítulos del T-MEC enumerados en el artículo 32.11 un trato no menos favorable que el otorgado por México en los acuerdos paralelos de comercio e inversión. Además, esta cláusula hace referencia a las reglas establecidas por el CPTPP. Por tanto, en términos generales el T-MEC hace que la reforma constitucional energética de México no se pueda modificar.

Además de lo anterior, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados sostiene que ningún país puede alegar su derecho interno como pretexto para no cumplir con los compromisos adquiridos en un tratado internacional. Esta disposición señala: “27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

Por tanto, el capítulo 8 del T-MEC no permite que el gobierno mexicano modifique las reglas que según el CPTPP rigen el sector energético mexicano en los términos definidos por la reforma constitucional de 2013.

4. *El Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*

Además de los acuerdos comerciales mencionados, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros (2000) protege la inversión europea en el sector energético mexicano por el *principio de paridad*.

Dos capítulos del TLCAN establecen la posibilidad de participación de empresas extranjeras en la industria eléctrica nacional. Como muchas otras cláusulas, estos capítulos se aplican automáticamente al Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la Unión Europea (UE) y México, basándose en el principio de “paridad del TLCAN”. La paridad del TLCAN significa igualar los beneficios del TLCAN en términos de liberalización de capitales y

productos básicos, en términos que podrían ser similares o mejores que los establecidos en el TLCAN, pero nunca inferiores.¹⁰ La UE logró a través del Tratado de Libre Comercio UE-México el mismo trato y condiciones de liberalización similares que México otorgó a Estados Unidos y Canadá en el marco del TLCAN. México debe reconocer a la UE cualquier preferencia futura otorgada a los miembros del TLCAN.

La misma regla se aplica al T-MEC. Este tratado comercial ya ha derogado al TLCAN, pero el principio de paridad también se aplica a las reglas establecidas por el CPTTP. En otras palabras, de acuerdo con el CPTTP, es imposible modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las leyes del sector energético para impedir la participación de las empresas europeas sin enfrentar al sistema de solución de controversias comerciales previsto en los tratados comerciales entre México y la Unión Europea.

5. *El Acuerdo de París*

El Acuerdo de París fue signado en 2015 por 196 países con el objetivo de limitar el calentamiento global por debajo de dos grados centígrados. Para alcanzar ese objetivo, los países signatarios presentaron en 2020 sus contribuciones determinadas a nivel nacional, es decir, sus planes de acción climática. En su Contribución Nacional Determinada bajo el Acuerdo de París, México se comprometió a que el 35% de la energía generada para 2024, y el 43% para 2030, sea limpia. Estos objetivos y otros, como la reducción de los gases de efecto invernadero de vida corta en un 25% y de las emisiones de carbono negro en un 51%, requieren incentivos. Como se mencionó anteriormente, la reforma energética de 2013 acercó a México a estas metas, pero la 4T detuvo dicha transición energética.

Uno de los elementos críticos para cumplir con las metas es generar mecanismos económicos para producir energía limpia. Para ello, México lanzó tres subastas entre 2015 y 2017, que resultaron en noventa contratos equivalentes a una inversión de nueve mil millones de dólares para desarrollar energía solar, eólica y geotérmica. Estos proyectos reducirían las emisiones en 54 millones de toneladas de CO₂ para 2030. Así, México se estaba moviendo

¹⁰ Esta equiparación tiene su origen en un proyecto de ley que se debatió ampliamente durante cinco periodos legislativos en el Congreso estadounidense entre 1995 y 2002. La iniciativa, conocida como Programa Comercial Interino de la Cuenca del Caribe/NAFTA Parity, fue aprobada por ambas cámaras y firmada por el presidente Clinton el 18 de mayo de 2000, y autorizada para su aplicación el 2 de octubre de 2000 en la Proclamación Presidencial 7351 (Gutiérrez Haces, 2014).

en la dirección correcta, pero todo cambió en 2018 cuando el gobierno de la llamada 4T tomó el poder.

La política energética de la 4T postula la vuelta a una economía basada en el carbono. La idea de construir una nueva refinería y rehabilitar las seis antiguas ilustra este argumento. Las diversas medidas para fortalecer la posición de la CFE y Pemex en el mercado energético también reflejan la nostalgia de la 4T por los años de bonanza petrolera de México. Todo esto a pesar de que el mundo avanza hacia una economía de bajas emisiones de carbono. Uno de los retrocesos más cuestionables que ha dado la 4T es la modificación de las reglas para el otorgamiento de CEL.

Como se ha analizado, la reforma a la LIE de 2021 permite a la Secretaría de Energía otorgar CEL para viejas centrales eléctricas que la CFE ya tenía en operación antes de que entrara en vigor la regulación que avaló el uso de estos instrumentos en 2014. El documento destaca que desde 2019 México es el segundo país que más subsidios destina a los combustibles fósiles, después de China, ya que ha destinado 17 mil millones de dólares en subsidios a combustibles fósiles como el petróleo y el gas, principalmente a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Este cambio legal indica que México ha renunciado a sus compromisos internacionales en materia de energía limpia y cambio climático.

VII. EL INICIO DEL CONFLICTO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

Como era de esperarse, el 20 de julio de 2022 el gobierno de Estados Unidos presentó al gobierno mexicano una solicitud de consultas con relación a diversas medidas que México ha adoptado en favor de las empresas del Estado, CFE y PEMEX, que impactan negativamente a las empresas norteamericanas que operan en el territorio nacional, violando con ello los compromisos establecidos en el T-MEC. El gobierno de Canadá se adhirió a esta solicitud posteriormente. Con la solicitud de consultas se da inicio formalmente al procedimiento de solución de controversias en los términos del artículo 31, 31.2, 31.4 del T-MEC.

El gobierno de los Estados Unidos basa su reclamación en cuatro puntos fundamentales:

- a) La reforma aprobada por el congreso mexicano a la LIE en marzo de 2021.

- b) La inacción, retraso, denegación y revocación de los permisos que permitían a las empresas privadas operar en el sector energético mexicano.
- c) La prórroga otorgada exclusivamente a Pemex para cumplir con el requisito de vender exclusivamente el diésel ultra bajo en azufre.
- d) Medidas adoptadas para el uso de servicio de transporte de gas natural de México.

Estas medidas, según el texto de la solicitud mencionada, son violatorias de los principios del trato nacional y protección de las inversiones en los términos del T-MEC.

El margen de acción para el gobierno mexicano parece ser muy reducido a la luz de lo que hemos venido argumentando en este artículo. Informalmente, la única defensa que el gobierno mexicano ha aducido hasta ahora es que el capítulo 8 del T-MEC le otorga el dominio directo sobre los hidrocarburos y el derecho a reformar su Constitución y sus leyes. Sin embargo, en el mejor de los casos, el artículo 8 solamente se refiere al tema de los hidrocarburos, y la petición de consultas refiere a medidas adoptadas tanto con relación a la industria eléctrica como a la industria de los hidrocarburos, por lo que, incluso suponiendo que el gobierno mexicano tuviera razón, la defensa que esgrime sólo sería útil por lo que se refiere a una parte de la solicitud de consultas.

VIII. CONCLUSIONES

Las reformas a la LIE y LH de 2021 contradicen diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues pretenden extender el monopolio estatal de las industrias eléctrica y de los hidrocarburos a otras áreas no reservadas a la nación por la carta magna.

A pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no haya declarado la inconstitucionalidad de las reformas a la LIE y LH, ello no significa que sean constitucionales, pero corresponderá a los jueces que conocen de los diversos juicios de amparo interpuestos en contra de la entrada en vigor de las mismas, o en su caso en contra de futuros actos de aplicación, quienes deberán decidir sobre su constitucionalidad, caso por caso.

Por otra parte, las reformas a las leyes de la industria eléctrica y de los hidrocarburos son inconsistentes con los compromisos internacionales ambientales y comerciales asumidos por México, tal como ya lo plantearon los principales socios comerciales de nuestro país. Más aún, la aprobación de una reforma a la Constitución para dar sustento a las modificaciones hechas

a estas leyes hubiera significado una violación al T-MEC, al CPTPP y a otros compromisos internacionales asumidos por México.

Es probable que la controversia planteada por Estados Unidos y Canadá en contra del gobierno mexicano en el ámbito del T-MEC concluya no sólo con la imposición de sanciones a México, sino también con necesidad de que el gobierno mexicano modifique nuevamente la LIE y la LH para hacerlas compatibles con los compromisos que México ha asumido en ese y en otros tratados comerciales.

Las reformas emprendidas por el gobierno mexicano también contravienen a los compromisos que voluntariamente asumió en el Acuerdo de París en materia de energías limpias, y que se reflejan como metas a cumplir en tanto en la LGCC como en la LTE.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA, 2020, *Acuerdo Garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-COV2 (COVID-19)*, Cenace.
- COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, 2020, “Comunicado de Prensa CRE/03/2020”, disponible en: <https://www.gob.mx/cre/prensa/comunicado-de-la-cre-respecto-a-la-sesion-extraordinaria>.
- GIL, G., 2013, “La Reforma Energética en México 2013 y el desarrollo sustentable del país”, en CHACÓN, Susana y GIL, Gerardo (coords.), *La Reforma Energética en México 2013 Pensando el futuro*, pp. 15-32.
- GONZÁLEZ, J. J., 2017, *Nuevo Derecho Energético Mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GONZÁLEZ, J. J., 2022a, “The past, present and future of energy law in Mexico: energy law from 1992 to 2022”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, pp. 33-41.
- GONZÁLEZ, J. J., 2022b, *Energy Law in Mexico*, Wolters Kluwer Law International.
- GUTIÉRREZ, M. T., 2014, “Incidencia del TLCAN y de los acuerdos de protección a la inversión extranjera sobre las relaciones de México con la Unión Europea”, *Economía UNAM*, núm. 31, vol. II.
- HORLICK, G. y SCHUCHHARDT, C., 2002, “NAFTA Provisions and Electricity Sector”, *Secretariat Report to Council under Article 13 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, International Institute for Sustainable Development.

- Ley General de Cambio Climático, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2012, México.
- Ley de Transición Energética (LTE), *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2015, México.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1975, México.
- Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de certificados de energías limpias y los requisitos para su adquisición, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 2014, México.
- LIGHTHIZER, R., 30 de noviembre de 2018, Carta dirigida a Chrystia Freeland, ministro de Asuntos Internacionales, Canadá, disponible en: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/letter-energy.pdf>.
- MARTÍNEZ, C. y LÓPEZ, V., 2015, “Transición Energética y Productiva Justa: ¿de qué estamos hablando?”, *Daphnia*, disponible en: <http://www.daphnia.es/revista/63/articulo/1247/Transicion-energetica-y-productiva-justa-de-que-estamos-hablando>.
- MENTADO, P., 2020, “Historia de las caídas de los precios del petróleo y la OPEP”, *Energía Hoy*, marzo, disponible en: <https://energiahoy.com/2020/03/12/historia-de-las-caidas-de-los-precios-del-petroleo-y-la-opec/>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019, México.
- RAMOS, L. y MONTENEGRO, M., 2012, “La generación de energía eléctrica en México”, *Tecnología y Ciencias del Agua*, núm. 4, vol. III, pp. 197-211.
- Secretaría de Energía, 2014, *Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias y los Requisitos para su obtención*.
- Secretaría de Energía, 2018, *Reporte de Avance de las Energías Limpias. Primer Semestre de 2018*, Sener, México.
- Secretaría de Energía, 2020, *Actualización de la Estrategia de Transición para Promover el uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios*, Sener, México.
- SOLÍS, A., 2020, “Los 3 Golpes a La Industria de Energías Renovables por las medidas del gobierno de AMLO, Según Moody’s”, *Forbes México*, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/negocios-golpes-industria-energias-renovables-gobierno-moodys>.
- VÁZQUEZ, J., 2020, “Cambio de reglas en la adquisición de certificados de energías limpias: consecuencias de la Política Eléctrica”, *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria*, disponible en: <https://ciep.mx/cambio-de-reglas-en-la-adquisicion-de-certificados-de-energias-limpias-consecuencias-de-la-politica-electrica/>.

- VILLAREAL, J. y TORNEL, C., 2017, “La Transición Energética en México: Retos y Oportunidades para una Política Ambientalmente Sustentable y Socialmente Inclusiva”, *FES Transformación*, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13901-20171211.pdf>.
- ZUÑIGA, J. G., 2022, “La Política Energética de la 4T”, en GONZÁLEZ MÁRQUEZ, J. J., MONTELONGO BUENAVISTA, I. y PACHECO RUIZ, A. M. (coords.), *El futuro del Derecho Ambiental: a 50 años de la primera ley ambiental en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 391-410.