



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

del derecho ambiental se beneficia o aprovecha de los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.

Lo anterior obedece a que el análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales también se rige por los principios que regulan esa materia, por lo que en atención a los **principios de participación ciudadana e iniciativa pública**, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación de las personas en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto, razón por la cual los juzgadores tienen la obligación de hacer una **interpretación amplia** en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental.¹¹

Conforme al anterior criterio jurisprudencial, se ha sostenido que tratándose de la materia ambiental, el **interés legítimo puede demostrarse** de dos formas: (i) si el quejoso es **usuario de algún servicio ambiental** específico, el interés legítimo se deriva de la demostración de que es usuario de dichos servicios, a tal grado que su afectación lo coloca en una situación distinta a la de la generalidad de la población; y (ii) si la parte quejosa es una **persona moral cuyo objeto social es expresamente la defensa del medio ambiente**, el interés legítimo se deriva directamente de dicho objeto social. En ambos casos, con base en los principios de prevención y precaución que rigen en materia de derecho ambiental, puede relevarse a la parte quejosa de la prueba directa en relación con la afectación inminente al medio ambiente, pues dicha afectación es muchas veces imposible de calcular o medir al corto plazo y a futuro; de suerte que puede construirse dicha demostración mediante indicios.

Con base en lo anterior, este juzgador estima cautelarmente, que **la quejosa cuenta con interés suspensional** para promover este juicio de amparo, el cual se vincula con la materia ambiental, pues **la asociación tiene**

¹¹ En este sentido resulta aplicable la tesis aislada 1a. CCXC/2018 (Registro 2018694), divulgada en la página 335 del Tomo I del Libro 61, correspondiente a diciembre de dos mil dieciocho, de la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que establece:

INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS. El análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales también se rige por los principios que norman esta materia; en este tenor, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto. Específicamente, los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, lo cual no significa que sea ilimitada, pues quien acude a este juicio debe acreditar ser beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado.



En efecto, la parte quejosa afirma que por su contenido, los actos reclamados tienen como consecuencia el desplazamiento de la utilización de fuentes renovables por fuentes más contaminantes; y que no se promueve la utilización de energías limpias, permitiendo que el Estado Mexicano pueda incumplir con los compromisos sobre cambio climático que ha adquirido.

Con base en tales premisas, sostiene que los actos reclamados establecen medidas que constituyen obstáculos para la operación y utilización de fuentes renovables de energía eléctrica y que fomentan la utilización de energías más contaminantes, circunstancia que, desde su punto de vista, afecta el medio ambiente y la salud de las personas.

Con base en lo anterior, este juez estima **indiciariamente** demostrados los requisitos necesarios para el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, pues los argumentos expuestos por la parte quejosa y el análisis preliminar de los actos reclamados, expuestos en el siguiente apartado del presente acuerdo, generan **indicios suficientes** para concluir que la ejecución de los actos reclamados podrían priorizar la producción y el consumo de energías fósiles, con la consecuente afectación del medio ambiente, por ser verosímil la información relacionada con la cantidad de gases y compuestos de efecto invernadero que producen, y el daño que podría generarse en relación con el derecho que tienen las personas en general a disfrutar de un medio ambiente sano y de una buena salud.

Ahora bien, este juez considera **válido que la demostración de los daños inminentes**, en el presente caso, **sea argumentativa**, esto es, basada en la afirmación de la parte quejosa en el sentido de que la limitación de la producción y uso de energías limpias, fomenta la operación de centrales eléctricas convencionales que usan combustibles fósiles y que son más contaminantes, lo que afecta tanto la salud de las personas como el medio ambiente; pues dichos argumentos se basan en un silogismo que alcanza el suficiente rigor lógico, para demostrar indiciariamente, la inminencia e irreparabilidad del daño que se podría generar en caso de negarse la suspensión, y por lo tanto no requiere un elemento de prueba específico, pues su demostración se da con razonamientos lógicos.

A) **VALORACIÓN DE LA FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.** A continuación, este juez considera necesario abordar el **argumento** planteado por el **Presidente de la República, la Secretaría de Energía y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, al rendir su informe previo, en el sentido de que en la especie **no es válido realizar una ponderación** entre la apariencia del buen derecho y la finalidad de orden público o interés social, porque se actualiza lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 129 de la Ley de Amparo, en términos de la cual, la concesión de la suspensión "impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo, descritos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Al respecto debe precisarse, que la medida cautelar consistente en que se continúe aplicando la Ley que regía con anterioridad al Decreto reclamado, **no tiene por objeto ni como efecto que se impida ni obstaculice** que el Estado, **utilice, aproveche o explote** algún bien del dominio directo de la Nación, relacionado con la **planeación** o el **control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, establecidos como actividades exclusivas de la Nación en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional. La suspensión versa, más bien, respecto de las actividades de generación y comercialización de energía, que a partir de la reforma constitucional de dos mil trece, no son parte de las actividades exclusivas del Estado, sino que se permite la intervención de particulares. En este sentido, el objeto de la medida cautelar solicitada versa más bien sobre el

SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mercado en el que participan dichos agentes, y no la actividad exclusiva del Estado.

Por lo tanto, sostener en abstracto que cualquier suspensión que verse sobre actos reclamados que limiten dichas actividades, contravendría el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes nacionales para el ejercicio de su actividad exclusiva, haría nugatorio el derecho constitucionalmente reconocido en la fracción X del artículo 107 de nuestra Norma Suprema, para que los particulares afectados por dichos actos soliciten la medida cautelar, extremo que en concepto de este juez es incorrecto.

Pero además, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, el diverso artículo 27 de la Constitución y el artículo 129 de la Ley de Amparo, deben interpretarse de manera amplia, esto es, en el sentido de que se otorgue la mayor protección posible a los derechos humanos, de manera que la solicitud de suspensión por parte de una asociación civil que tenga por objeto la protección medioambiental, como lo es la quejosa, también se relaciona con el interés legítimo que se deriva de los derechos al medio ambiente sano y a la salud, reconocidos en el artículo 4º constitucional, de suerte que conforme a una interpretación que en concepto de este juzgador es correcta, una medida cautelar que verse sobre el mercado eléctrico, y no directamente sobre los servicios públicos de transmisión o distribución de energía eléctrica, no encuadra en la hipótesis jurídica contemplada en la fracción XIII del artículo 129 de la Ley de Amparo, aunque indirectamente pueda producir una afectación colateral e indirecta a dichos servicios públicos.

Sentado lo anterior, y al no actualizarse ninguna de las fracciones del artículo 129 de la Ley de Amparo, este juez **procede a realizar la ponderación** entre la apariencia del buen derecho de la quejosa y la finalidad de orden público e interés social que persigue el acto reclamado.

En el presente caso, este juzgador **no** advierte que mediante el otorgamiento de la suspensión solicitada, **se afecte el interés social** o se contravenga el **orden público**, de manera ponderativamente superior a la afectación que resentiría la parte quejosa; y en cambio, **sí se acredita la apariencia del buen derecho** de esta última, por las razones, y en la medida o

bajo las restricciones que a continuación se exponen.¹⁴

A.1. DECRETO DE REFORMAS A LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA.

A.1.1. ANTECEDENTES DEL DECRETO RECLAMADO.

A.1.1.1 RÉGIMEN PREVIO A LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013.

Previo a la reforma energética de 2013, las actividades de generación, conducción, transmisión, distribución y suministro de energía eléctrica que tuvieran por objeto el servicio público de energía eléctrica se encontraban reservadas al Estado, de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, y únicamente podían ser realizadas por la Comisión Federal de Electricidad y por el organismo público Luz y Fuerza del Centro.

Ahora, en términos del artículo 3 de la hoy abrogada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,¹⁵ **no se consideran de servicio público (i) la**

¹⁴ Este juzgador debe hacer dicha ponderación, en términos de la Jurisprudencia 2a./J. 204/2009 (Registro 165659), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 315 del Tomo XXX, diciembre de 2009, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro y texto siguientes:

SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.

¹⁵ REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1992)

ARTICULO 3o.- No se considera servicio público:

- I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y



- a. **AUTOABASTECIMIENTO**, energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que **no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía.**

Se disponía que cuando fueran varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, se tendrían en carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto fuera la generación de energía eléctrica para **satisfacción** del conjunto de necesidades de **autoabastecimiento de sus socios, y que no se debía entregar** energía eléctrica a **personas** físicas o morales **que no fueran socios** de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, **excepto cuando se autorizara** la cesión de derechos o la **modificación de dichos planes.**

El solicitante debía **poner a disposición** de la Comisión Federal de Electricidad los **excedentes** de producción de energía eléctrica, en términos del artículo 36-Bis, de la propia ley.

- b. **COGENERACIÓN**, generación de energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:
 - a. La electricidad generada se destinará a la satisfacción de las **necesidades de establecimientos asociados** a la cogeneración, siempre que se incrementaran las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera fuera mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario podía no ser el operador de los procesos que dieran lugar a la cogeneración.
 - b. El solicitante se obligará a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-bis.

Asimismo, se estableció que los permisos de **producción independiente** tendrán una **duración de hasta 30 años y podrían ser renovados a su término**, siempre que se cumplieran con las disposiciones legales vigentes.¹⁸

Conforme a los artículos 101 y 102 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,¹⁹ se entiende por **autoabastecimiento** a la **utilización de energía eléctrica para fines de autoconsumo siempre y cuando dicha energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de las necesidades del conjunto de los copropietarios o socios.**

Además, la **inclusión de nuevas personas** al aprovechamiento de energía generada por el autoabastecedor procedería cuando:

- Se hubieran cedido partes sociales, acciones o participaciones con autorización de la Secretaría.
- Así se hubiera previsto en los planes de expansión y se hubiera comunicado a la Secretaría de Energía.
- Así lo autorizara expresamente la Secretaría de Energía.

Ahora, conforme a los artículos 103 a 107 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,²⁰ la **cogeneración** es (i) la producción de

¹⁸ (REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1992)

Artículo 38.- Los permisos a que se refieren las fracciones I, II, IV y V del artículo 36 tendrán duración indefinida mientras se cumplan las disposiciones legales aplicables y los términos en los que hubieran sido expedidos. Los permisos a que se refiere la fracción III del propio artículo 36 tendrán una duración de hasta 30 años, y podrán ser renovados a su término, siempre que se cumpla con las disposiciones legales vigentes.

¹⁹ Sección sexta.- Del autoabastecimiento

(REFORMADO, D.O.F. 25 DE JULIO DE 1997)

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

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

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

²⁰ Sección séptima.- De la cogeneración

energía eléctrica conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria o ambas, (ii) la producción directa o indirecta de energía eléctrica a partir de energía térmica no aprovechada en los procesos de que se trata, o (iii) la producción directa o indirecta de energía eléctrica utilizando combustibles producidos en los procesos de que se trate.

Además, para obtener un permiso de **cogeneración** se requería dos requisitos indispensables, el primero, que la electricidad generada se destinara a la **satisfacción de las necesidades de los establecimientos asociados a la cogeneración**, particularmente las personas físicas o morales que:

- a. Utilizan o producen el vapor, la energía térmica o los combustibles que dan lugar a los procesos base de la cogeneración.

Artículo 103. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36, fracción II, de la Ley, se entiende por cogeneración:

- I. La producción de energía eléctrica conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambas;
- II. La producción directa o indirecta de energía eléctrica a partir de energía térmica no aprovechada en los procesos de que se trate, o
- III. La producción directa o indirecta de energía eléctrica utilizando combustibles producidos en los procesos de que se trate.

Artículo 104. Para la obtención y aprovechamiento de un permiso de cogeneración, será indispensable que:

(REFORMADA, D.O.F. 25 DE JULIO DE 1997)

- I. La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, entendidos por tales, los de las personas físicas o morales que:
 - a) Utilizan o producen el vapor, la energía térmica o los combustibles que dan lugar a los procesos base de la cogeneración, o
 - b) Sean copropietarios de las instalaciones o socios de la sociedad de que se trate, y
- II. El permisionario se obligue a poner sus excedentes de energía eléctrica a disposición de la Comisión, de acuerdo con lo previsto en la sección cuarta de este capítulo.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2012)

Artículo 105. Con las solicitudes de permisos de cogeneración, deberá acompañarse, además de los documentos a que se refiere el artículo 83 de este ordenamiento, un estudio de la instalación, incluyendo como mínimo:

- I. La descripción general del proceso;
- II. Los diagramas del proceso, balances térmicos y requerimientos específicos de combustibles;
- III. La disponibilidad de excedentes de potencia y energía eléctrica esperada, por día típico, formulada en forma mensual y anual, y
- IV. (DEROGADA, D.O.F. 25 DE JULIO DE 1997)

Artículo 106. Podrán otorgarse permisos de cogeneración a personas distintas de los operadores de los procesos que den lugar a la cogeneración.

En este supuesto, la solicitud deberá ser firmada también por los operadores, quienes acompañarán copia certificada del convenio celebrado al respecto o el instrumento en que conste la sociedad que hubieren constituido para llevar a cabo el proyecto.

Artículo 107. (DEROGADO, D.O.F. 25 DE JULIO DE 1997)

Cuando la energía se destine exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, el proyecto debe estar incluido en la planeación y en el programa correspondiente de la citada Comisión Federal de Electricidad, o que es equivalente, en los siguientes casos:

- I. Cuando la magnitud de su capacidad de generación sea congruente con lo previsto en el Documento de Prospectiva.
- II. Cuando el proyecto permita satisfacer necesidades de energía eléctrica de manera comparable a alguna de las soluciones técnicas recomendadas por la Comisión Federal de Electricidad.

En términos de los artículos 111 a 114 del del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica la **pequeña producción** es la generación de energía eléctrica destinada a la **venta a la Comisión Federal de Electricidad de la totalidad de la electricidad**, de manera que sus proyectos no podrían tener una capacidad total mayor de 30MW en un área determinada por la Secretaría de Energía,²² el autoabastecimiento de pequeñas comunidades

²² Sección novena.- De la pequeña producción

Artículo 111. Se entiende por pequeña producción la generación de energía eléctrica destinada a:

- I. La venta a la Comisión de la totalidad de la electricidad generada, en cuyo caso los proyectos no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW en un área determinada por la Secretaría;
- II. El autoabastecimiento de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan del servicio de energía eléctrica, en cuyo caso los proyectos no podrán exceder de 1 MW, y
- III. La exportación, dentro del límite máximo de 30 MW.

Podrán solicitar permisos de pequeña producción, personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional.

Artículo 112. Tratándose de las solicitudes a que se refieren las fracciones I y III del artículo anterior, el permisionario no podrá ser titular, en una misma área de pequeña producción, de proyectos cuya suma de potencia exceda de 30 MW.

Al tramitar dichas solicitudes, la Secretaría delimitará el área respectiva de pequeña producción, tomando en cuenta los energéticos que se utilicen para generar la electricidad; las características de la zona; en su caso, la infraestructura de la Comisión en la misma, para conocer la viabilidad de la interconexión al sistema eléctrico nacional y las propuestas del peticionario para entrega de la energía y demás circunstancias que concurran.

Artículo 113. Tratándose de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas, los solicitantes deberán:

- I. Constituir cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebrar convenios de cooperación solidaria para dicho propósito de autoabastecimiento, y
- II. Mencionar las personas a quienes se hará entrega de la energía eléctrica y las condiciones en que se efectuará la misma a los consumidores finales, de acuerdo con las bases que se establezcan en los convenios respectivos.

Artículo 114. En los casos a que se refiere el artículo anterior, se adoptarán las siguientes modalidades:

- I. Podrá solicitarse el permiso por intermedio de las autoridades civiles de la circunscripción cuando éstas hubieran celebrado convenio de cooperación solidaria con los interesados;
- II. Al terminar las instalaciones e iniciar su operación, deberán dar a la Secretaría el aviso correspondiente, y
- III. Rendirán anualmente a la Secretaría un informe general sobre la operación de las instalaciones.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

rurales o áreas aisladas que carezcan del servicio de energía eléctrica, en cuyos casos no podría exceder de 1MW y la exportación dentro del límite máximo de 30 MW.

Conforme a los artículos 116 a 119 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,²³ la Secretaría de Energía podía otorgar permisos de generación de energía eléctrica para destinarse a la **exportación**, mediante proyectos de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, estos permisionarios **no podían enajenar dentro del territorio nacional la energía eléctrica generada, salvo el permiso que obtuvieran de la Secretaría de Energía.**

Y finalmente, la utilización de energía eléctrica de **importación** de conformidad con los artículos 120 a 123 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,²⁴ es objeto de los permisos para adquirir energía eléctrica de plantas generadoras establecidas en el extranjero mediante actos jurídicos celebrados directamente entre el abastecedor de la electricidad y el consumidor de la misma, dicha importación estaría sujeta al pago de aranceles.

Artículo 115. La Secretaría y la Comisión orientarán a los permisionarios por cuanto a la formalización, desarrollo, operación y mantenimiento de los proyectos de generación respectivos.

²³ Sección décima.- De la generación de energía eléctrica destinada a la exportación

Artículo 116. La Secretaría podrá otorgar permisos de generación de energía eléctrica para destinarse a la exportación, a través de proyectos de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, que cumplan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables según los casos.

Artículo 117. Los solicitantes de permisos de generación de energía eléctrica destinada a la exportación acompañarán el documento en que conste el convenio de compra de la energía que se pretenda producir o la carta-intención en dicho sentido, debidamente requisitados.

Artículo 118. Los permisionarios a que se refiere el artículo anterior no podrán enajenar dentro del territorio nacional la energía eléctrica generada, salvo que obtengan permiso de la Secretaría para cambiar el destino de la misma.

Artículo 119. Al evaluar las solicitudes a que se refiere esta sección, la Secretaría considerará los requerimientos de abastecimiento de energía eléctrica dentro del territorio nacional, en la zona correspondiente, así como el tipo de combustible a utilizarse.

²⁴ Sección undécima.- De la utilización de energía eléctrica de importación

Artículo 120. La Secretaría podrá otorgar permisos para adquirir energía eléctrica proveniente de plantas generadoras establecidas en el extranjero mediante actos jurídicos celebrados directamente entre el abastecedor de la electricidad y el consumidor de la misma.

Artículo 121. Los permisos de importación de energía eléctrica, con la opinión de la Comisión, deberán establecer las condiciones y plazos en los que el permisionario solicitará a ésta el suministro, en su caso de dar por terminada la importación.

Artículo 122. La energía eléctrica que se importe conforme a lo previsto en los artículos 3o., fracción IV, y 36, fracción V, de la Ley, estará sujeta al pago de los aranceles de importación que establezca la legislación aplicable.

Artículo 123. Para los efectos de la presente sección, los solicitantes, salvo que se interconecten a la red nacional de energía eléctrica, deberán obligarse a operar sus respectivas instalaciones en el país con medios propios y personal contratado a su servicio y cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las normas oficiales mexicanas.



competencia en generación (a través de permisos y reglas de mercado), sujetando a CFE a una regulación asimétrica, **quien operaría como una verdadera empresa que estaría sujeta a competencia** y contaría con autonomía de gestión y flexibilidad de colocación accionaria.

6. Se propuso la **desintegración horizontal** de los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, en el entendido que el Estado dictaría las políticas en materia energética y tendría a su cargo el operador del sistema eléctrico nacional.

7. Debía expedirse una nueva ley para el sector eléctrico que considerara la participación de **nuevos operadores en la generación de energía eléctrica** y su comercialización en condiciones de competencia efectiva. El papel que jugaría el nuevo operador del sistema y del mercado, así como las distintas filiales de CFE que, bajo condiciones de separación operativa efectiva, llevarían a cabo las actividades de generación, transmisión y distribución.

8. Con la reforma se pretendió la inclusión de nuevos operadores en materia eléctrica, que participarían en los procesos de generación y comercialización de la energía eléctrica, de manera que **en pocos años los mexicanos podrían elegir de manera libre la empresa que brindara la mejor condición en precio, suministro y atención a las necesidades de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica**.

9. La propuesta de reforma energética se fundamentó en el interés nacional, para fortalecer la seguridad energética y enfatizar el uso eficiente de energía, así como la creciente **sustitución de la producción de la energía eléctrica basada en fuentes fósiles por fuentes renovables, estimulando en ello la producción y exploración de gas natural**.

10. Constituía un **compromiso** del Estado, la sociedad y los inversionistas **en materia ambiental**, garantizar que en todo proceso productivo que genere riqueza para el país haya un **compromiso social de**

protección, salvaguarda, y en su caso, reparación del daño al medio ambiente.

11. El impacto ambiental producido por los energéticos comprende los efectos de todas y cada una de las fases de un ciclo energético, como son: la exploración, extracción, refinamiento, transporte, almacenamiento, consumo y la producción de éstos.

12. La reforma estableció como **principio constitucional el uso sustentable** de todos los recursos naturales, haciendo **énfasis en la obligación** del Estado de asegurar el **uso eficiente y sustentable** de los recursos energéticos, desarrollando para tal efecto las estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al **cambio climático**, por lo que la ley debería establecer las bases para que los operadores, es decir, el Estado, los particulares o ambos, incorporen **criterios y mejores prácticas** en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones así como la **menor huella de carbono en todos sus procesos**.

La exposición de motivos en comento dio origen a los artículos constitucionales siguientes:

“Artículo 25. (...)

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.

(...)

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 tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

...

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”.

En concepto de este juzgador la reforma **constitucional** en materia energética, se ramifica en tres vertientes: a) **competitividad** en el sector energético con la promoción y protección en la actividad económica que realicen los particulares, b) desarrollo industrial **sustentable** y c) **medio ambiente** a través de la disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

A.1.1.3 LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA ANTERIOR.

El **once de agosto de dos mil catorce**, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que se expidieron, entre otras leyes, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética que abrogaron la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En los transitorios segundo, décimo y décimo tercero de la Ley de la Industria Eléctrica,²⁵ se establece que los **permisos y contratos de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación, exportación y usos propios continuos otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica continuarían rigiéndose en los términos establecidos en la citada Ley y las demás disposiciones emanadas de la misma, y en lo que no se opusiera a lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y sus transitorios, por lo que serían respetados en sus términos, y conservarán su vigencia original.**

Además, que las solicitudes de permiso de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación o exportación realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica se resolverían en los términos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Dichos permisos se registrarán por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que emanen de la misma, y en

²⁵ Segundo. Con la salvedad a que se refiere el párrafo siguiente, se abroga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y se deroga las demás disposiciones que se opongan al presente Decreto.

El Capítulo II de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como todas aquellas disposiciones que tengan por objeto la organización, vigilancia y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, seguirán siendo aplicables hasta en tanto no entre en vigor la nueva Ley que tenga por objeto regular la organización de la Comisión Federal de Electricidad.

Los permisos y contratos de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación, exportación y usos propios continuos otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica continuarán rigiéndose en los términos establecidos en la citada Ley y las demás disposiciones emanadas de la misma, y en lo que no se oponga a lo anterior, por lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y sus transitorios.

Décimo. Los permisos otorgados conforme a la Ley que se abroga se respetarán en sus términos. Los permisos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, importación, exportación y usos propios continuos conservarán su vigencia original, y los titulares de los mismos realizarán sus actividades en los términos establecidos en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las demás disposiciones emanadas de la misma, y en lo que no se oponga a lo anterior, por lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y sus transitorios.

Los titulares de los permisos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, exportación y usos propios continuos podrán solicitar la modificación de dichos permisos por permisos con carácter único de generación, a fin de realizar sus actividades al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica. Las modificaciones a estos permisos serán formalizadas por voluntad de los permisionarios. Aquellos permisionarios cuyos permisos se modifiquen conforme a lo previsto en este transitorio, podrán solicitar y obtener, durante los cinco años siguientes a la modificación, el restablecimiento de las condiciones de dichos permisos y de los Contratos de Interconexión Legados celebrados al amparo de ellos, tal y como existían con anterioridad a la modificación. El restablecimiento de estas condiciones en ningún caso prorrogará la vigencia original de los Contratos de Interconexión Legados, ni podrá realizarse en más de una ocasión.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica y previo a la entrada en operación del Mercado Eléctrico Mayorista se podrá importar energía eléctrica y Productos Asociados en términos de las disposiciones que emita la Comisión Reguladora de Energía para reglamentar dichas transacciones. A partir de la entrada en operación del Mercado Eléctrico Mayorista, se podrá importar energía eléctrica y Productos Asociados en los términos de la Ley de la Industria Eléctrica.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

prorrogados una vez que terminen su vigencia, y los instrumentos vinculados a dichos contratos podrán actualizarse bajo las condiciones previstas en los propios contratos, siempre y cuando su vigencia no exceda el término del contrato principal.

Cuando los contratos de interconexión legados o sus instrumentos vinculados prevean la modificación de sus términos, dichas modificaciones se formalizarán sin afectar las fechas de vigencia de los citados contratos y las modificaciones podrán consistir en:

III. Banco de energía, y

IV. Las demás condiciones otorgadas a proyectos de generación con energía renovable y cogeneración eficiente.

Con respecto a los Centros de Carga y la capacidad de las Centrales Eléctricas que se mantengan incluidos en los Contratos de Interconexión Legados, los permisionarios sólo podrán realizar las transacciones permitidas por estos contratos y las demás disposiciones aplicables a ellos, por lo que no estarán obligados al cumplimiento del artículo 104 de la Ley de la Industria Eléctrica, y no podrán adquirir o enajenar energía eléctrica o Productos Asociados en el Mercado Eléctrico Mayorista o a través de los Participantes del Mercado.

Con respecto a los Centros de Carga y la capacidad de las Centrales Eléctricas que se mantengan incluidos en los Contratos de Interconexión Legados:

I. Los titulares sólo podrán efectuar las transacciones contenidas en sus permisos y Contratos de Interconexión Legados, por lo que no les aplicarán las reglas a que se refiere el tercer párrafo del artículo 8 de la Ley de la Industria Eléctrica;

II. Las disposiciones a que se refiere el artículo 19 de la Ley de la Industria Eléctrica no limitarán las actividades contempladas en los permisos y Contratos de Interconexión Legados;

III. Para efectos de los artículos 43, 64 y 98 de la Ley de la Industria Eléctrica y las contraprestaciones a que se refiere el artículo 25 de la Ley de la Industria Eléctrica, los titulares de los Contratos de Interconexión Legados se sujetarán a lo dispuesto en los permisos respectivos y en los Contratos de Interconexión Legados, y

IV. El artículo 48 de la Ley de la Industria Eléctrica no será aplicable a los titulares de los Contratos de Interconexión Legados.

El servicio de respaldo contemplado en los Contratos de Interconexión Legados será administrado por el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) sujeto a las tarifas que establezca la Comisión Reguladora de Energía. La Secretaría de Energía determinará los demás derechos y obligaciones de los Contratos de Interconexión Legados que se asumirán por la Comisión Federal de Electricidad y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). La Comisión Reguladora de Energía actualizará las metodologías de cálculo correspondientes a fin de respetar los términos de los Contratos de Interconexión Legados.

En los términos de las Reglas del Mercado, podrán recibir el Suministro Básico los Centros de Carga que cumplan, en su totalidad, con los siguientes requisitos:

I. Se incluyan en un Contrato de Interconexión Legado;

II. A la fecha de entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica cuenten con un contrato de suministro de Servicio Público de Energía Eléctrica por la demanda a incluirse en el Suministro Básico;

III. No se incluyan en el registro de Usuarios Calificados, y

IV. Las Centrales Eléctricas incluidas en el Contrato de Interconexión Legado no hayan sido incluidas en un contrato de interconexión celebrado en los términos de la Ley de la Industria Eléctrica.

La insuficiencia o excedente financiero que, en su caso, se genere por el mantenimiento de condiciones de los Contratos de Interconexión Legados, se distribuirá entre todos los Participantes del Mercado, en los términos de las Reglas del Mercado.

- a. **Alta, baja y modificación de centros de carga**, denominados puntos de carga en los contratos.
- b. Venta de excedentes.
- c. Servicio de respaldo.

A.1.2 REFORMA DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (DOF 09/03/2021)

El nueve de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el **Diario Oficial** de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica.

Con el objeto de conocer mejor la **ratio legis** de dicha disposición normativa, conviene en concepto de este juzgador, tener en cuenta los argumentos expuestos expresamente por las autoridades legisladoras. **Posteriormente**, conviene hacer un recuento del **contenido** de la reforma legal materia de estudio.

A.1.2.1. INICIATIVA PRESIDENCIAL

Por oficio recibido el primero de febrero de dos mil veintiuno ante la Dirección General de Proceso Legislativo de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, en el que en esencia, expuso los siguientes motivos en los que se fundó dicha iniciativa:²⁷

1. La política “neoliberal” o “neoporfirista” de los últimos treinta años, impuso un proceso de privatización para debilitar y transferir empresas públicas a particulares y despojar a los mexicanos de la riqueza petrolera y de la industria eléctrica nacional.
2. La reforma energética de 2013 es producto de sobornos a legisladores y engaños mediáticos a la población, en el sentido de que generaría la llegada masiva de inversiones extranjeras, mayor producción de petróleo,

²⁷ Ver texto completo en la liga: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/02/asun_4134141_20210203_1612365613.pdf.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

gas y electricidad, y mejores precios de los energéticos; pero en realidad generó negocios lucrativos para empresas particulares y políticos corruptos, transitando al apoderamiento privado del mercado eléctrico.

3. La Comisión Federal de Electricidad quedó fracturada, casi en ruinas, endeudada, obligada a otorgar toda clase de subsidios a sus supuestos competidores, y con capacidad productiva disminuida y sometida a una regulación que privilegia a los particulares.
4. Por lo tanto, resulta urgente fortalecer a CFE como empresa productiva del Estado, cuyo carácter estratégico en la confiabilidad del sistema eléctrico es indispensable para sostener el compromiso de largo plazo con el pueblo de México, consistente en no incrementar las tarifas de electricidad, así como garantizar la seguridad energética como pieza estratégica del concepto superior de la seguridad nacional.
5. El compromiso del Gobierno federal consiste principalmente, en que las empresas productivas del Estado y los órganos reguladores coordinados en materia de energía, lleven a cabo acciones para que el sistema eléctrico nacional (SEN) sea alimentado a través del siguiente orden de prelación en el despacho de la energía a la red de distribución: (i) la energía producida en las hidroeléctricas; (ii) en segundo término, la energía producida en otras plantas de la CFE, tales como la nuclear, las geotérmicas, los ciclos combinados y las termoeléctricas, y posteriormente, los Ciclos Combinados de Productores de Energía amparadas por contratos suscritos en los términos de la abrogada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; (iii) en tercer lugar, la energía producida en centrales eléctricas eólicas y fotovoltaicas de particulares; (iv) y en cuarto y último término, la energía producida en centrales eléctricas con ciclos combinados propiedad de particulares y el resto de generadores de otras tecnologías.
6. Los contratos de cobertura eléctrica celebrados bajo la regulación derivada de la reforma energética, no comprometen la entrega física de energía y capacidad, y por lo tanto se generó un criterio de despacho a modo y beneficio del sector privado y por encima del interés público, que no garantiza el despacho físico de centrales de generación con un costo

- de generación por Kilowatt-hora menor, y las centrales de generación de CFE, con costos unitarios menores a los de centrales privadas, al no ser despachadas y no estar comprometida la entrega de energía física, obligan al Suministrador de Servicios Básicos de CFE, a asumir la pérdida por no despacho, con lo cual crece su déficit.
7. Mediante la reforma, se pretende evitar los incrementos tarifarios o mayor subsidio, con cargo a la Hacienda Pública y al pueblo de México, y garantizar la confiabilidad y un sistema tarifario de precios, que únicamente sea actualizado en razón de la inflación. Lo anterior, mediante la operación en la red, de las centrales eléctricas bajo el actual Contrato Legado de la CFE, así como con el diseño de un nuevo Contrato de Entrega Física de Energía y Capacidad.
 8. Se pretende terminar con la simulación de precios en un mercado que favorece la especulación, el dumping y los subsidios otorgados a participantes privados por la CFE, así como con años de saqueo y con el reconocimiento de los costos totales de generación, lo que permitirá una competencia en condiciones de equidad entre los participantes del mercado. Se pretende superar la relegación intencionada de las centrales de la CFE, asegurando su despacho prioritario ante otros participantes de la industria eléctrica y logrando así la rentabilidad que obliga la legislación vigente para los proyectos de la CFE y la Nación, impedidos por el despacho meritorio del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) con costos variables que favorece la especulación de los productores privados.
 9. Mediante los dos tipos de contrato que pretenden fortalecerse, se logrará la mayor participación de centrales eléctricas de CFE, y con ello, asegurar la confiabilidad del Sistema Eléctrico y la seguridad energética nacional, al incrementar la capacidad de reserva rodante.
 10. Con la implementación de la reforma constitucional en materia de energía, de 20 de diciembre de 2013, se aprovechó de forma inconstitucional, la aprobación de la actual Ley de la Industria Eléctrica, en cuyos transitorios se protege a los permisos y contratos de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, importación y exportación, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,



2. No se establece un trato preferencial a la CFE en detrimento de los competidores del MEM, sino por el contrario, ejercer la rectoría del Estado de la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional; por lo tanto, la iniciativa tiene pleno sustento constitucional.
3. Es importante reivindicar la figura de la Empresa Productiva del Estado, en vista de su trayectoria histórica.
4. La nueva política energética requiere ajustes a la Ley de la Industria Eléctrica en relación con el sistema de despacho, que en la actualidad establece privilegios a la generación privada, con graves perjuicios a la CFE, pues bajo el criterio actual de despacho económico parece que las centrales de CFE son más costosas que las centrales privadas de tecnología renovable intermitente, pero eso se debe a que falsamente se atribuye a estas tecnologías altos de costos variables cercanos a cero, y no prevé ningún servicio conexo; con ello se desplaza a CFE y se produce una competencia desleal basado en un mercado altamente especulativo, por lo que es fundamental establecer el orden de prelación propuesto por el ejecutivo, con base en costos totales.
5. Los contratos de entrega física permitirán el diseño de programas fijos de generación por región, de manera que el CENACE pueda contar con bloques de energía por región, con una asignación previamente acordada con CFE, sin tener en cuenta los costos derivados de las ofertas de generación, ya que se trata de contratos de entrega física entre las Centrales generadores de CFE y Suministro Básico, en los que se encuentran pactados los precios de energía y capacidad; es decir, CENACE tiene la obligación de otorgar a dichos contratos prioridad en el despacho sobre el resto de las ofertas que se presenten de otros generadores, independientemente de la tecnología.
6. El otorgamiento de permisos en los últimos años se ha llevado a cabo sin coordinación con el Programa Nacional del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN), y demás documentos derivados del mismo, lo cual ha significado una falta grave al principio de planeación, por lo que debe revisarse que los permisos se encuentren sujetos a los criterios de planeación de la SENER.

7. La especulación comercial desarrollada en el mercado de Certificados de Energía Limpia, ha generado incrementos en el precio de la energía eléctrica producida por Energías Limpias, y como consecuencia, un incremento en las tarifas eléctricas en perjuicio de la economía de los usuarios finales. Por lo tanto, debe fomentarse un mercado de competencia igualitario entre todos los generadores, bajo condiciones equitativas independientemente a su fecha de entrada en operación comercial.
8. Uno de los mecanismos diseñados para privilegiar los intereses de las generadoras privadas, fue imponer a los Suministradores de Servicios Básicos, la obligación de celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica exclusivamente a través de subastas, que llevaría a cabo el CENACE; por lo que si por alguna razón, se requiere energía adicional, el Suministrador debe adquirirla en el MEM, a mayor precio, sobre todo en contratos a largo plazo, contrariamente a lo que se pregona por los impulsores de la Reforma Energética, ya que los precios de energía desde finales de 2019, han sido superiores a los registrados por los Precios Marginales Locales en diferentes zonas del país.
9. En armonía con la política del Gobierno Federal de combate a la corrupción y la impunidad, es necesario fortalecer las medidas de respeto al Estado de Derecho, estableciendo la obligación a cargo de la CRE, de invalidar los permisos de autoabastecimiento y sus modificaciones, obtenidos mediante fraude a la ley, previo el desahogo del procedimiento administrativo de audiencia que legalmente corresponda.
10. El Estado de Derecho debe prevalecer en todos los ámbitos y actos del poder público, y por lo tanto la teoría de la causalidad en el derecho, es esencial para la aplicación de la norma y que los actos administrativos deben respetar los principios constitucionales y legales, por lo que no es ajeno del quehacer jurídico, que se invoque el principio *sine qua non* (principio según el cual, para la validez de un contrato administrativo no basta la declaración de voluntad del sujeto que lo emite, sino que la actuación administrativa viene determinada por el ordenamiento jurídico, de suerte que debe comprobarse que tenga fundamento normativo), en la revisión de los contratos de compromiso de capacidad y compra de



energía eléctrica suscritos con Productores Independientes de Energía, al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, esto es, para comprobar que cumplan con el requisito de legalidad y rentabilidad.

11. Esta revisión contractual no implica una violación al principio constitucional de irretroactividad, pues las meras expectativas de derechos no deben tutelarse frente a actos legislativos, pues ello equivaldría a la congelación e inmovilización del derecho frente a cambios sociales, políticos o económicos. Además, la iniciativa no establece una obligación nueva en el ordenamiento jurídico, sino únicamente el alcance de las normas de igual o superior jerarquía.

A.1.2.3. DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA

El primero de marzo de dos mil veintiuno, las Comisiones Unidas de Energía, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, y de Estudios Legislativos, segunda, del Senado de la República, emitió un dictamen²⁸ con base en el cual, a la postre, dicha Cámara revisora aprobó la iniciativa presidencial.

En dicho dictamen, en esencia, se abunda, profundiza y detalla sobre los mismos temas expuestos tanto por el Ejecutivo Federal como por la Cámara de origen.

Especial mención merecen los estudios realizados para demostrar que los costos unitarios de las centrales de energía intermitente y renovable, son mayores a los costos variables que se les atribuyen falsamente, y que no prestan servicios conexos; premisa sobre la cual concluyen, confirmando lo señalado en la iniciativa y en la determinación de la Cámara de Diputados, que el despacho económico establecido en la legislación previa, hace parecer falsamente que se trata de energías más baratas. Cabe mencionar asimismo, que sobre esta base, la Cámara de Senadores concluye que el Decreto reclamado, tiene un objetivo antimonopólico y pretende crear un mercado de piso parejo para la competencia leal y efectiva entre CFE y los generadores privados.

²⁸ Ver texto completo en la liga:

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/115757.

También merece especial mención, que en el dictamen de referencia, se describe las consideraciones remitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que no existen observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el entonces proyecto de reforma.

A.1.2.4. CONTENIDO DE LA REFORMA

Para comprender de mejor forma cuáles son los cambios realizados a la Ley, conviene realizar un **cuadro comparativo** entre el ordenamiento anterior y el actual, de la siguiente forma:

Ley de la Industria Eléctrica 2013	Ley de la Industria Eléctrica 2021
<p>Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. a IV.(...)</p> <p>V. <u>Central Eléctrica Legada:</u> Central Eléctrica que, a la entrada en vigor de la presente Ley, no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:</p> <p>a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado <u>y se encuentra en condiciones de operación</u>, o</p> <p>b) Cuya construcción y entrega <u>se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa</u>;</p> <p>VI. a XI.(...)</p> <p>XII. <u>Contrato de Cobertura Eléctrica:</u> Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos;</p> <p>XIII. (...)</p>	<p>Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. a IV.(...)</p> <p>V. <u>Central Eléctrica Legada:</u> Central Eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:</p> <p>a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y</p> <p>b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;</p> <p>VI. a XI.(...)</p> <p>XII. <u>Contrato de Cobertura Eléctrica:</u> Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura</p>



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;

II. a V. (...)

VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción conforme a las Reglas del Mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.

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, **cuando sea técnicamente factible;**

II. a V. (...)

VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción **unitarios** conforme a las Reglas del Mercado, **garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física, y en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.**

<p>Artículo 12.- La CRE está facultada para:</p> <p>I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;</p> <p>II. a LIII. (...)</p>	<p>Artículo 12.- La CRE está facultada para:</p> <p>I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;</p> <p>II. a LIII. (...)</p>
<p>Artículo 26.- Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE. Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.</p>	<p>Artículo 26.- Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE, quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física. Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.</p>



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

<p>Artículo 35.- Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, el Generador, Generador Exento o Usuario Final podrán optar por realizarlas a su costa o por hacer aportaciones a los Transportistas o a los Distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los Reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:</p> <p>I. a V. (...)</p>	<p>Artículo 35.- Cuando las obras, ampliaciones o modificaciones necesarias para la interconexión o conexión no se incluyan en los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, los Generadores, Generadores Exentos, Usuarios Finales y/o los solicitantes para la interconexión de las Centrales Eléctricas y la conexión de los Centros de Carga podrán optar por agruparse para realizarlas a su costa o hacer aportaciones a los Transportistas o a los Distribuidores para su realización y beneficiarse de las mismas, bajo los términos, condiciones y metodologías de cálculo que se establezcan en los Reglamentos, o bien, que fije la CRE mediante disposiciones administrativas de carácter general, conforme a las bases generales siguientes:</p> <p>I. a V. ...</p>
<p>Artículo 53.- Los Suministradores de Servicios Básicos <u>celebrarán</u> Contratos de Cobertura Eléctrica <u>exclusivamente a través de subastas</u> que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.</p>	<p>Artículo 53.- Los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.</p>
<p>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.</p>	<p>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. Lo anterior, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.</p>

<p>Artículo 108.- El CENACE está facultado para:</p> <p>I. a IV. (...)</p> <p>V. <i>Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional;</i></p> <p>VI. <i>Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, de conformidad con las Reglas del Mercado;</i></p> <p>VII. a XXXIV. (...)</p>	<p>Artículo 108.- El CENACE está facultado para:</p> <p>I. a IV.(...)</p> <p>V. <i>Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;</i></p> <p>VI. <i>Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, y recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física, de conformidad con las Reglas del Mercado;</i></p> <p>VII. a XXXIV. (...)</p>
<p>Artículo 126.- Para efectos de las obligaciones de Certificados de Energías Limpias:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. <i>La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias;</i></p> <p>III. a V.</p>	<p>Artículo 126.- Para efectos de las obligaciones de Certificados de Energías Limpias:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. <i>La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias. El otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias a Centrales Eléctricas, no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas;</i></p> <p>III. a V.(...)</p>

Este juzgador advierte en forma preliminar que la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, produce una alteración de las reglas del sistema eléctrico nacional, que específicamente consisten en que: (i) se elimina la **regla de despacho económico**, **y se establece un orden de prelación**, (ii) se **restringe el acceso abierto** a las redes de transmisión y distribución, (iii) se modifican las **reglas** en las que CFE Suministrador de Servicios Básicos debe **adquirir** electricidad, **pues con la ley anterior, se encontraba obligada a comprar electricidad a través de subastas y actualmente puede decidir si celebra o no contratos de cobertura eléctrica a través de ese medio (subastas)**, (iv) se hace más estrecha la vinculación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) a las instrucciones de la Secretaría de Energía, (v) se modifica el mercado de **certificados de energía limpia** (vi) se altera el libre mercado en el sector energético y (vii) se cambian las reglas de los permisos de autoabastecedoras, cogeneratoras y contratos de productores independientes.

**A.2 PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL
2020-2034**

Electricidad como estratégico, cuyo desarrollo e implementación resulta necesario para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y mantener el adecuado balance energético.

Este Plan de Fortalecimiento fue formulado en atención al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y considera **diversos proyectos de generación** basados en los principios y acciones prioritarias que guiaron el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019-2033.

Para los proyectos de generación que la Secretaría de Energía determinó como estratégicos en el Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PIIRCE), señaló que es necesario **fortalecer la política energética nacional, propiciar el desarrollo y operación eficiente de la industria eléctrica, asegurar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (SEN), e igualmente fortalecer a las empresas productivas del Estado del sector energético**, por lo que debería incluir en el desarrollo del SEN dichos proyectos, y por tanto **otorgar PRIORIDAD EN EL ORDEN DE PREFERENCIA en la elaboración de los estudios de interconexión que al efecto requieran y otorgarles prioridad en la PRELACIÓN A LA FIRMA del Contrato de Interconexión.**

También estableció que se deben considerar como **preferentes los requerimientos de infraestructura de ampliación y modernización y obras de refuerzo en las redes nacionales de transmisión (RNT) y las redes generales de distribución (RGD) que se determinen para los proyectos de generación que la Secretaría de Energía ha tenido a bien establecer como estratégicos en el citado PIIRCE.**

Asimismo, que deberá existir una coordinación entre el PIIRCE y los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD que correspondan al MEM 2020-2034, así como se prevea la infraestructura necesaria para **asegurar la confiabilidad** del SEN para los proyectos estratégicos de generación que esta Secretaría determinó, en la propuesta de los Programas de Ampliación y Modernización de la RNT y las RGD que correspondan al MEM 2020-2034 que se formule y proponga a la Secretaría de Energía; y en su caso, aprobación y publicación por la Secretaría en el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2020– 2034.

eléctrico; en vista de un debilitamiento que ha tenido a raíz de las consecuencias que ha generado la implementación de la Reforma Constitucional en Materia Energética.

- b) Se pretende eliminar los permisos de autoabastecimiento, que a juicio de las autoridades responsables deberían perseguir únicamente el autoabasto del permisionario y no a sus socios no generadores, y por lo tanto, la actividad consistente en ampliar el número de socios en realidad constituye un fraude a la ley.
- c) Reforzar o precisar el alcance del deber a cargo de la CRE, de cancelar los contratos celebrados con productores independientes, que en concepto de las autoridades responsables, adolecen de validez jurídica por no cumplir con un requisito legal o por estar viciados en cuanto a su formación contractual, pues alegan que no cumplen con el requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal, y por tanto, deben ser renegociados o terminados.

A.3.2. PRODESEN 2020-2034.

Como se adelantó, el **PRODESEN 2020-2034** constituye el instrumento rector de planeación, cuya finalidad es, entre otros aspectos, la **instalación y retiro de centrales eléctricas**, así como los programas de ampliación y modernización de la red nacional de transmisión (RNT) y la red general de distribución (RGD) **y el fortalecimiento de las empresas productivas del Estado**.

Dichas finalidades, al menos aparentemente, persiguen una finalidad de orden público e interés social, pues a juicio de este órgano jurisdiccional, el ejercicio de las funciones de la Secretaría de Energía para el desarrollo del sector energético, sobre todo desde el punto de vista de modernización y ampliación de la red nacional de transmisión (RNT) y la red general de distribución (RGD), interesa a toda la sociedad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Se considera lo anterior, sobre todo, tomando en cuenta que a lo largo del citado **PRODESEN 2020-2034**, se advierte que uno de los objetivos fundamentales es **cumplir con los compromisos internacionales** en relación con el cambio climático y reducción de emisiones contaminante, por lo que propone el incremento ordenado de la generación de energía eléctrica con energías limpias y renovables.

B) VALORACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.

A continuación, conviene señalar que la parte quejosa plantea la procedencia de la medida cautelar, con base en los argumentos torales siguientes:

- 1) El empleo de energías fósiles más contaminantes para generar electricidad y el consecuente desplazamiento de fuentes renovables eólicas y fotovoltaicas de generación de energía eléctrica, **actualiza una afectación a un medio ambiente sano.**
- 2) Se debe asegurar que **no se incremente la contaminación provocada por el empleo de combustibles fósiles** en la generación de electricidad y las consecuencias del cambio climático que ocasiona su uso.
- 3) **Asegurar la sustentabilidad** que debe imperar en la industria eléctrica, así como los deberes de dar preferencia a las energías renovables, de reducción de emisiones contaminantes, de diversificación de las fuentes combustibles, de reducción progresiva de impactos ambientales en la producción y consumo de energía, de mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional y de satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población.
- 4) Evitar que el desarrollo nacional se dé a base del abuso de combustibles fósiles y para favorecer prioritariamente a la Comisión Federal de Electricidad.
- 5) Se debe respetar el **derecho a un medio ambiente sano, la protección a la salud y el acceso a las fuentes renovables de generación de energía.**

Pues bien, en concepto de este juez, **sí asiste a la parte quejosa la apariencia del buen derecho**, como se explicará a continuación:

Este juez considera necesario precisar que las siguientes consideraciones no implican prejuzgar sobre la legalidad, convencionalidad o constitucionalidad de los actos reclamados, sino que este juzgador advierte una **apariencia del buen derecho**, que precisamente constituye una apreciación preliminar, superficial y ajena al análisis argumentativo y probatorio que deberá hacerse en el juicio principal, y que se basa en la apreciación de este juzgador, al vislumbrar una **mera posibilidad** de que pueda llegar a demostrarse el derecho de la parte quejosa, y en caso de que llegue a ser así, este juez considera la ponderación de si vale o no la pena **conservar y proteger un determinado estado de cosas**, ajeno también a la titularidad o falta de titularidad de derecho alguno, para evitar el riesgo de que un eventual fallo protector carezca de efectos prácticos suficientes para proteger en todo su alcance los derechos humanos que eventualmente puedan considerarse violados, o inclusive para evitar que el juicio quede sin materia, si la violación de derechos fundamentales que eventualmente pueda demostrarse, se convierta en un acto consumado.

Hecha la anterior precisión, a continuación se realiza el análisis de la apariencia del buen derecho a partir de los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente sano, que son los que defiende la quejosa.

Desde esa óptica, este juez advierte que la parte quejosa acude al juicio de amparo como **una asociación encargada de proteger el medio ambiente y el derecho a la salud**, y sostiene que la afectación o restricción a ese derecho radica en que los actos reclamados tienen por efecto el **retraso indeterminado de la transición hacia la des-carbonización** de la producción eléctrica y **el incumplimiento a los compromisos internacionales en materia de cambio climático y de fomento a las energías renovables**.

Tal circunstancia revela que la quejosa tiene la apariencia del buen derecho, debido a que solicita la medida suspensiva desde su perspectiva como una **asociación defensora del medio ambiente**.

Pues bien, con base en los argumentos de la parte quejosa y en lo que aquí es relevante, este juez considera que la apariencia del buen derecho que asiste a la parte quejosa desde la perspectiva de los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente sano, en su conjunto, se deriva de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

la aplicación de los **principios constitucionales de no regresividad, congruencia, precaución y prevención** aplicables a los derechos relacionados con el medio ambiente sano, conforme a la siguiente tesis:²⁹

MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA. *El derecho ambiental es una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, catalogado como de tercera y cuarta generaciones. Su propósito es conservar o preservar los recursos naturales, así como mantener el equilibrio natural y optimizar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro, bajo normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado regidas por principios de observancia y aplicación obligatoria, como son: a) **prevención**, b) **precaución**, c) equidad intergeneracional, d) **progresividad**, e) responsabilidad, f) sustentabilidad y g) **congruencia**, tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente. En sede nacional, dichos **principios se incorporaron al artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la protección al medio ambiente sano, lo cual revela un inescindible vínculo con los derechos humanos, al prever que toda persona tiene derecho a su conservación y preservación moderada y racional para su desarrollo y bienestar, irradiando con ello todo el ordenamiento jurídico de manera transversal, al establecer la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes deben garantizar su respeto y determinar consecuencias para quien provoque su deterioro.***

En efecto, conforme a los principios de progresividad y congruencia, este juez considera provisionalmente, que existe la posibilidad de que, durante la secuela del juicio de amparo, la quejosa demuestre sus pretensiones, en el sentido de que los actos reclamados **podrían significar un retroceso** en el avance que el Estado mexicano debe perseguir en materia de transición hacia la energía renovable, ya que su objeto **parece ser incongruente con las finalidades** de ese proceso de transición. Dicho deber se establece principalmente en el artículo Transitorio Décimo Octavo del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de

²⁹ Tesis XXVII.3o.15 CS (10a.), (Registro 2017254), del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, publicada en la página 3092 del Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, durante la actual Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.



reducir el 22% de dichos gases y el 51% de carbón negro, así como a generar el 35% de energías limpias para el 2024 y 43% para el 2030.³³

Así, este Juzgado considera que el cumplimiento de los compromisos internacionales antes mencionados se podría ver afectado con motivo de la emisión y ejecución de los actos reclamados, porque estas actuaciones, en apariencia, limitan la generación de energías limpias.

Desde este punto de vista, este juez considera que la **apariencia del buen derecho radica** en que en cumplimiento a un derecho colectivo al medio ambiente sano, el Estado se encuentra obligado a no emitir disposiciones que vayan en contra del progreso que se haya alcanzado en materia de protección ambiental, tomando en cuenta las posibilidades y recursos estatales.

En este sentido, la apariencia del buen derecho radica en la posibilidad que este juez prevé, de que la **quejosa pueda llegar a demostrar** que los actos reclamados, constituyen un **retroceso en la protección al medio ambiente, por frenar o restringir la entrada al mercado de empresas productoras de energía limpia como una probable barrera a la competencia, y por vía de consecuencia, que ello afecta a la sociedad en general,** por no contar con un medio ambiente sano, y en vía de consecuencia, una afectación a la salud.

Asimismo, dicha apariencia del buen derecho se basa en la barrera a la competencia de las empresas generadoras de energía limpia, que podría demostrarse en el cuaderno principal del juicio de amparo, generada y fortalecida por virtud del **PRODESEN 2020-2034.**

En efecto, es cierto que, como se ha descrito con antelación, en diversos apartados de dicho Programa se indicó que su finalidad era realizar una **transición energética** en el país en forma gradual y ordenada para llegar al 35% de generación con energías limpias en el año 2024 y que debe procurarse un balance entre la **generación eléctrica, su conducción y otras operaciones que permita la confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, considerando las características intrínsecas de cada**

³³ Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030, INECC, que pueden consultarse en la siguiente liga: https://www.inecc.gob.mx/dialogos/dialogos1/images/documentos/2015_indc_esp.pdf

energía primaria y que la Secretaría de Energía conforme a la nueva política pública, se encuentra comprometida con una transición energética con inclusión social que proteja el medio ambiente y cumpla con los compromisos del cambio climático.

Asimismo, se indicó en el apartado 6.1 que **para cumplir con la nueva política** energética de la Administración Pública Federal, **se reactivaría el desarrollo de centrales eléctricas de la Empresa Productiva del Estado**, por lo que se pretende la **incorporación de centrales** de ciclo combinado, la **rehabilitación y modernización** de algunas hidroeléctricas en operación, así como el **equipamiento y repotencialización** de otras en instalaciones hidráulicas existentes.

Sin embargo, este juzgador advierte que la quejosa podría demostrar los extremos de su demanda, en el sentido de que en la planeación de la transición hacia la utilización de energías limpias que se prevé en el **PRODESEN 2020-2034**, en realidad se establece en el apartado 7.8, una **barrera a la competencia** a las empresas de producción de energía limpia, pues se dispone que se debe **otorgar PRIORIDAD EN (i) EL ORDEN DE PREFERENCIA en la elaboración de los estudios de interconexión que al efecto requieran y (ii) en la PRELACIÓN A LA FIRMA del Contrato de Interconexión.**

En este sentido, este juzgador advierte la posibilidad de que la quejosa demuestre en el juicio principal, que esta prelación y trato privilegiado a las centrales de CFE, produzca **barreras a la competencia contrarias a la reforma constitucional** en materia de energía, en la que alegadamente, se tenía la intención de establecer una regulación asimétrica para, precisamente, reducir la posición que CFE tenía en el mercado, para dar cabida a la participación de empresas particulares que generaran una competencia sana a largo plazo, sobre todo en la generación de energía limpia; y que el Programa reclamado, podría tener como efecto dejar en un segundo lugar y en estado de incertidumbre a las empresas de generación de energía eléctrica, pues lejos de sumar y considerar una inclusión para lograr en menor tiempo y con mayor inversión la transición energética, se ve supeditada a lo que la empresa productiva del Estado pueda realizar.

En este sentido, la distorsión en el mercado que a la postre podría



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

generar un daño medioambiental, que es en lo que se sustenta la apariencia del buen derecho de la quejosa, radica tratándose del **PRODESEN 2020-2034**, en que por su aplicación podría generarse una distorsión en el mercado, consistente en fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad, pero no solamente con la inyección de recursos o cualquier otro mecanismo que podría realizar cualquier empresa, sino mediante una regulación que privilegie su participación en el mercado, relegando a las empresas generadoras de energía limpia del sector privado, aspecto que este juzgador advierte en forma preliminar, dado que se establece un orden de prelación en cuanto a la firma de los contratos de interconexión a la red nacional de transmisión y a la red general de distribución, lo que podría demostrarse repercute en la posibilidad de dar mayor magnitud a la utilización de energía limpia y una transición más amplia a un sector energético sustentable.

Entonces, aunque el **PRODESEN 2020-2034** plantea la utilización de energías limpias, impide que las empresas productoras de energía limpia se encuentren en posibilidad de tener contratos de interconexión al menos en las mismas condiciones que las empresas productivas del Estado, lo que probablemente podría implicar la privación de acceso a las redes de transmisión y distribución, en detrimento del medio ambiente.

Por otro lado, desde la óptica de los principios de **prevención y precaución**, aplicables en torno al derecho fundamental al medio ambiente sano, este juez considera provisionalmente, que se acredita una apariencia del buen derecho, en la medida que existe la posibilidad de demostrar que con los actos reclamados, ni el legislador ni la autoridad hayan contemplado el impacto que podría generar el mismo en el medio ambiente.

En efecto, conforme a una correcta interpretación del quinto párrafo del artículo 4º constitucional, de la que se desprende el contenido específico de los principios descritos, especialmente el de **precaución**, este juez considera que al emitir un ordenamiento jurídico, que probablemente conlleve una afectación al medio ambiente, tanto el **legislador** como la **autoridad administrativa tienen el deber de** ejercer sus facultades adoptando todas las medidas indispensables para **evitar o mitigar los riesgos ambientales**, lo cual implica el deber de realizar una **evaluación** de riesgos ambientales de la forma más informada posible y de ser el caso, a través de la intervención y valoración

de profesionales especializados en la materia; y una eventual omisión en la actuación del legislador y de la autoridad en este sentido, contraviene el principio de precaución. Esta consideración se basa en el criterio que informa la siguiente tesis de la Primera Sala de nuestro más alto Tribunal:³⁴

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 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.

En este sentido, este juzgador vislumbra la posibilidad de que eventualmente, **se demuestre en los autos del juicio principal que ni el legislador ni la autoridad realizaron una evaluación de los riesgos ambientales** que podrían generar los actos reclamados, lo cual conduce a la demostración de la **apariencia del buen derecho** de la quejosa, desde el punto de vista del principio de precaución en materia de protección al medio ambiente.

C) PONDERACIÓN.

Sentado lo anterior, este juez considera que la **apariencia del buen derecho** que asiste a la quejosa, **merece una mayor ponderación** respecto de la que debe atribuirse a la finalidad de orden público e interés social que persiguen los actos reclamados, por las siguientes razones.

C.1. PONDERACIÓN DE LOS RIESGOS AMBIENTALES Y DE SALUD.

³⁴ Tesis 1a. CCXCIII/2018 (10a.) (Registro 2018769), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 390 del Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Este juzgador considera necesario precisar que la concesión de la medida cautelar, desde una apreciación preliminar, no tiene como consecuencia algún peligro en la operación y desarrollo del mercado eléctrico mayorista, debido a que, en todo caso, se tendrá como consecuencia que, en el sector eléctrico, se sigan aplicando las disposiciones, regulación, lineamientos y criterios que fueron expedidos conforme a la Ley de la Industria Eléctrica de 2013 y no se aplique el PRODESEN. ■

Desde esta perspectiva, y si se considera que no existe evidencia de que el suministro de energía eléctrica y el desarrollo sustentable del País se hayan visto afectados por la aplicación del sistema anterior, este juzgado considera al menos preliminarmente, que la paralización de la Ley de la Industria Eléctrica actual no afecta los valores antes mencionados.

En ese sentido, **desde el punto de vista provisional** y sin prejuzgar sobre la legalidad, constitucionalidad o convencionalidad de los actos reclamados, es **menos grave** que la autoridad responsable continúe aplicando la legislación y normatividad anterior, que permitir la implementación de la nueva regulación que, de demostrarse que activa una barrera a la entrada en el mercado, **podría generar una afectación al medio ambiente y a la salud de las personas**, ante la probable prevalencia de generación de energía con base en combustibles fósiles.

En efecto, el Estado debe transitar hacia la implementación de energías limpias, por lo que debe **evitarse una regresión** en la implementación de las medidas tendentes a lograr dicha transición (principio de no regresividad); y además, aunque se admita como dudoso que puedan generarse daños inmediatos al medio ambiente, los principios de prevención y precaución ordenan que la medida cautelar impida una posibilidad, aunque a la postre se demuestre remota, de un **impacto ambiental** y un daño a la salud de las personas.

Por consiguiente, y sin prejuzgar sobre la regularidad constitucional de los actos reclamados, **en apariencia y al menos provisionalmente**, este juez advierte la **posibilidad de que** en el transcurso del juicio, la **quejosa pueda demostrar** el punto de derecho que defiende, y en cualquier supuesto, **la finalidad perseguida por la autoridad no parece tan apremiante que no**

ordenamientos correspondientes (previos a la reforma de 2021 y en las condiciones de sus propios títulos).

Este juzgador estima pertinente precisar, que la medida cautelar que se otorga de manera provisional, no debe tener por efecto la paralización de la ejecución de normas o disposiciones de autoridades competentes, que no se deriven de los actos reclamados, y en este sentido, no puede tomarse como fundamento para dejar de aplicar otras normas vigentes, ni para paralizar las facultades de las autoridades competentes en la materia, para afrontar los eventuales retos económicos y técnicos con el fin de asegurar la confiabilidad del mercado de energía eléctrica, mediante acciones distintas a las establecidas en los actos reclamados.

Es importante precisar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a cumplir con la suspensión provisional otorgada, aún en el supuesto de que no hubieren sido llamadas como responsables, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 158 y 197 de la Ley de Amparo; y bajo estas premisas, los sujetos obligados en los actos reclamados están **vinculados** a cumplir con los efectos de la **suspensión provisional** que aquí se otorga, por lo que deberán entre otras cosas, abstenerse de seguir los lineamientos de los actos reclamados.

NOVENO. GARANTÍA. Toda vez que este juez no advierte de las constancias de autos, que con la suspensión definitiva pueda causarse un daño económico concreto a alguna persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de Amparo, **NO SE FIJA GARANTÍA.**

Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en lo dispuesto en los artículos 131, 138, 140 y 217 de la Ley de Amparo vigente.

SE RESUELVE:

ÚNICO. Se **CONCEDE** la suspensión **definitiva**, respecto de los actos descritos en el considerando segundo y para los efectos y bajo las condiciones establecidos en el considerando Octavo de esta resolución.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA - TRANSACCIÓN

Archivo Firmado:
8380679_1301000027728854006.p7m
Autoridad Certificadora:
Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal
Firmante(s): 2

FIRMANTE				
Nombre:	Tania Gómez Ibarra	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.01.18.c3	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	26/03/21 07:41:31 - 26/03/21 01:41:31	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	61 1b 8e 62 97 03 72 21 27 99 18 94 1b b0 55 34 f1 e4 ac 72 1c 41 ef 6c d2 6b fd 94 45 70 b9 ca ee ee 03 77 67 05 50 41 c2 b5 7c a3 cd 80 c0 6a 01 5e af 64 91 ef ff b9 0c 87 98 dd 61 28 66 dd 77 32 11 8f 4b 5a ff c8 ce 2a ab 0f 30 63 19 58 2c 93 0c 10 9d a4 90 e5 4c ed a6 84 dc af 89 be 7d db d8 fb ed 77 07 96 6e 06 3a dd 66 4b 55 dc d1 7a 9a a8 d3 5b e9 4e 7e e5 cb 45 60 f4 c9 da 0c 28 be 0e d5 f7 ae 2d 78 ff a5 ef 8f 96 38 92 8c a0 cc b4 be 36 25 fc fb e4 71 00 e3 2f 1b 8f 77 72 dc 31 53 2d f6 77 c7 89 bb 57 60 b4 42 98 f7 be 1f d1 d2 0e d9 46 ce a1 f9 51 f2 df ed 24 f0 2c e7 a5 c5 2b 9a ee 65 1e a6 62 5f bf 13 68 50 e7 bc 72 86 b6 99 2f 8b cd ec c2 00 57 7d d5 0d 88 e0 5f 91 f7 73 c1 38 1e bc f7 90 c8 16 64 fa c1 55 f6 ee 5c e9 c9 b2 0a 19 55 f6 38 fd 2a			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	26/03/21 07:41:31 - 26/03/21 01:41:31			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.02			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	26/03/21 07:41:31 - 26/03/21 01:41:31			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	43369671			
Datos estampillados:	6bqYfxUNxRtaZKqWHJ71GSI6/II=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
Nombre:	Rodrigo de la Peza López Figueroa	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.01.41.b6	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	26/03/21 09:01:10 - 26/03/21 03:01:10	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	92 6a a4 79 6a df 9d a0 d2 48 6d 29 cd 83 6f 5c 76 bf e8 a0 f3 3b 1a ca 96 af 27 90 2f 72 49 04 2a 94 e8 77 4d da 78 ff fe 77 c1 ef 7f fe c9 91 0a b8 28 b9 61 c8 e2 d7 1a b7 4c bc 45 d2 e1 e1 3d a9 19 3f 2e 21 c6 8c 22 fc a2 71 01 0c 36 7a 16 76 42 ac 34 53 e4 f1 66 21 20 ff 11 f2 85 0d 52 4c f3 a3 b6 3e ae b4 37 05 4c 24 22 9a dd 69 3e 20 3c 24 82 3d 62 5f e6 51 76 a1 98 8a 6b 4c 40 f5 f5 4d 84 71 4c 09 e2 8f ef 1c 8d 05 14 09 9c d8 25 28 96 85 7b 25 74 40 b6 06 2a 29 de f0 6d c1 e2 a4 4a 03 b3 4d 8b 20 2e 94 0b 02 6c 71 d9 0e 0f b4 2d 7b 16 1e d6 18 b6 69 16 02 d0 d7 73 12 e6 5a 93 7e 0a 1a 8e 58 4a fb 72 c7 16 5b 74 3a 52 bb 5f 7a e3 24 67 f3 fb 1d e7 45 c5 1a a9 ca 89 69 88 da f1 dc 58 51 46 58 0a 4e 9c 33 3f c5 ba 44 12 0f 3a 9a 57 59 bc 8a db 52 6c f9			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	26/03/21 09:01:11 - 26/03/21 03:01:11			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.02			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	26/03/21 09:01:11 - 26/03/21 03:01:11			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	43371397			
Datos estampillados:	DL79Ete95eXt6wf2HZXfDVRnVdk=			

El veintiseis de marzo de dos mil veintiuno, la licenciada Tania Gómez Ibarra, Secretario(a), con adscripción en el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública