

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

**QUEJOSAS Y RECURRENTE
ADHESIVAS: RECURSOS SOLARES PV
DE MÉXICO IV, S.A. DE C.V., EÓLICA
TRES MESAS 4, S. DE R.L. DE C.V,
TRACTEBEL ENERGÍA MONTERREY,
S. DE R.L., TRACTEBEL ENERGÍA DE
PÁNUCO, S.A. DE C.V., ENGIE ABRIL
PV, S. DE R.L. DE C.V. Y BNB VILLA
AHUMADA SOLAR, S. DE R.L. DE C.V.**

**RECURRENTE: PODER EJECUTIVO
FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA
SECRETARÍA DE ENERGÍA, FISCALÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA,
CÁMARA DE SENADORES Y CÁMARA
DE DIPUTADOS, AMBAS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO
COLABORARON: CECILIA KALACH CHELMINSKY
JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH
ÁNGEL CARMONA SOTO**

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos:

1. El nueve de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformó la Ley de la Industria Eléctrica. En esencia, se modificaron diversas disposiciones que afectaron el funcionamiento del mercado eléctrico mayorista.
2. Diversas empresas cuyo objeto social es la generación de energía eléctrica para diversos usos, construcción de instalaciones para la operación, generación, transformación y transmisión de energía eléctrica y la operación y administración de dichas instalaciones, promovieron amparos indirectos en contra de la reforma antes mencionada.
3. El juez de distrito, por un lado, sobreseyó en el juicio por lo que hace a ciertos artículos de la ley reclamada y, por el otro lado, concedió el amparo por lo que hace a los restantes.
4. Diversas autoridades interpusieron sendos recursos de revisión, los cuales serán objeto de estudio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	18
II.	OPORTUNIDAD	Los recursos se presentaron de manera oportuna.	19

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

III.	LEGITIMACIÓN	<p>La FGR carece de legitimación porque las disposiciones impugnadas no afectan su ámbito de atribuciones, por lo que se desecha su recurso.</p> <p>Los recursos del Ejecutivo Federal, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, y la CRE fueron presentados por parte legitimada.</p>	20
IV.	PROCEDENCIA	Los recursos son procedentes.	22
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Las causas de improcedencia son, por un lado, infundadas y, por el otro, parcialmente fundadas.	22
	V.1 Carácter autoaplicativo de ciertas normas reclamadas	Los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI; 126, fracción II, de la LIE y tercero transitorio tienen esta naturaleza y por tanto es infundada la causa de improcedencia.	23
	V.2 Normas que sí son heteroaplicativas.	Los artículos cuarto y quinto transitorios tienen esta naturaleza. Por tanto, se declara parcialmente fundada la causa de improcedencia y se sobresee respecto de estas disposiciones.	30
	V.3 Interés legítimo en materia ambiental	Es infundada la causa planteada. El juez no tenía obligación de justificar la legitimación en materia ambiental si ya había determinado que las quejas contaban con interés jurídico.	32
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se plantean las preguntas a responder.	33
	A. Parámetro de regularidad aplicable A.1 Reforma constitucional en materia de energía	El 20 de diciembre de 2013 se reformaron los arts. 25, 27 y 28 constitucionales para modificar el modelo energético a nivel nacional.	35

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

	A.2. Rectoría económica del Estado	Esta facultad del Estado tiene mandatos constitucionales, límites y garantías que debe respetar.	51
	A.3. Libre competencia y competencia	El art. 28 constitucional lo reconoce no sólo obligación de las autoridades de evitar los monopolios y las prácticas anticompetitivas, sino también como derecho en favor de los consumidores.	56
	B. Estudio de los agravios	Los argumentos de las autoridades son infundados e inoperantes .	57
	(B.1) ¿Es válido imponer restricciones al mercado de generación de energía eléctrica, en tanto que se adoptaron con fundamento en las atribuciones que le corresponden al Estado como rector del proceso económico?	La rectoría económica encomendada al Estado tiene límites en la propia constitución, y la reforma impugnada no los respeta.	57
	(B.2) ¿Resultan válidas debido a que regulan áreas estratégicas que se reservaron al Estado?	Las disposiciones no pueden justificarse bajo la idea de que se trata de actividades estratégicas, pues atentan contra el principio de sustentabilidad y de competencia económica y libre competencia.	63
	(B.3) ¿Las reformas a la LIE pueden justificarse en virtud de garantizar la seguridad en el despacho eléctrico o para fortalecer a la CFE?	La respuesta es negativa, pues ni la seguridad de despacho ni el fortalecimiento de CFE pueden tener más importancia que la eficiencia energética.	75
	(B.4) Respuesta a los argumentos específicos sobre ciertos artículos	Son infundados. El sistema normativo impugnado sí atenta contra el modelo de mercado eléctrico previsto en el diseño constitucional.	78
VII.	REVISIÓN ADHESIVA	Queda sin materia	87
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Se DESECHA el recurso de revisión interpuesto por la Fiscalía General de la	87

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

		<p>República, en términos de lo dispuesto en el apartado III de esta sentencia.</p> <p>SEGUNDO En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se MODIFICA la sentencia recurrida.</p> <p>TERCERO. Se SOBRESEE en el juicio contra los artículos cuarto y quinto transitorios del <i>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica</i> publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, en términos del apartado V.2 de esta sentencia.</p> <p>CUARTO. La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a (I) Recursos Solares PV de México IV, S.A. de C.V. (II) BNB Villa Ahumada Solar S. de R.L. de C.V. (III) Engie Abril PV S. de R. L. de C.V. (IV) Eólica Tres Mesas 4 S. de R.L. de C.V., (V) Tractabel Energía de Pánuco S.A. de C.V. (VI) Tractabel Energía de Monterrey S. de R.L. de C.V., en contra del <i>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica</i> publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, específicamente en relación con los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, conforme lo expuesto en el apartado VI, de esta sentencia.</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

		QUINTO. Queda sin materia la revisión adhesiva.	
--	--	--------------------------------------------------------	--

PROYECTO

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

**QUEJOSAS Y RECURRENTE
ADHESIVAS: RECURSOS SOLARES PV
DE MÉXICO IV, S.A. DE C.V., EÓLICA
TRES MESAS 4, S. DE R.L. DE C.V,
TRACTEBEL ENERGÍA MONTERREY,
S. DE R.L., TRACTEBEL ENERGÍA DE
PÁNUCO, S.A. DE C.V., ENGIE ABRIL
PV, S. DE R.L. DE C.V. Y BNB VILLA
AHUMADA SOLAR, S. DE R.L. DE C.V.**

**RECURRENTE: PODER EJECUTIVO
FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA
SECRETARÍA DE ENERGÍA, FISCALÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA,
CÁMARA DE SENADORES Y CÁMARA
DE DIPUTADOS, AMBAS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO

COLABORARON: CECILIA KALACH CHELMINSKY

JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH

ÁNGEL CARMONA SOTO

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 106/2023, interpuesto por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía (SENER), la Fiscalía General de la República (FGR), la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados en contra de la resolución dictada el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el juicio de amparo indirecto 159/2021.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si **¿las reformas a la Ley de la**

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Industria Eléctrica impugnadas son consistentes con el diseño que ordena la Constitución General para la industria eléctrica?

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** 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* (en adelante, “Decreto impugnado”). En esencia, se modificaron diversas disposiciones de esa Ley (en adelante, “LIE”) que afectaron el funcionamiento del mercado eléctrico mayorista. Entre otras cuestiones, se modificó el orden para el despacho de energía eléctrica; se eliminó la obligación de celebrar subastas como mecanismo para adquirir energía en el mercado eléctrico mayorista, y se modificó el régimen aplicable para otorgar certificados de energías limpias:
2. **Demanda de amparo.** Diversas empresas promovieron amparos indirectos en contra de las siguientes autoridades¹: **a)** Presidente de la República, **b)** Cámara de Diputados, y **c)** Cámara de Senadores.

¹ El objeto social de las empresas consiste en: **a)** la generación de energía eléctrica para diversos usos (autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción para diversos usos, importación y exportación de energía eléctrica, generación destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica); **b)** la construcción de instalaciones para la operación, generación, transformación y transmisión de energía eléctrica; **c)** la operación y administración de instalaciones para la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica, entre otros.

Las empresas cuentan con permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para generar energía eléctrica a través de centrales fotovoltaicas. También cuentan con contratos de interconexión para centrales de generación de energía eléctrica renovable o cogeneración celebrados con la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Por lo que hace a la quejosa Recursos Solares PV de México IV:

- La resolución ***** de dos de febrero de dos mil diecisiete, a través de la cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.
- El título de permiso ***** , de dos de febrero de dos mil diecisiete, por medio del cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.
- El contrato de interconexión ***** de catorce de julio de dos mil diecisiete, para centrales de generación de energía eléctrica con energía renovable o cogeneración celebrado entre la parte quejosa y la CFE.

Por lo que hace a la quejosa BNB Villa Ahumada Solar:

- La resolución ***** de catorce de septiembre de dos mil diecisiete, a través de la cual la CRE otorgó a la quejosa el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.
- El título de permiso ***** , de catorce de septiembre de dos mil diecisiete, por medio del cual la CRE otorgó a la quejosa el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.
- El contrato de interconexión ***** de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, para centrales de generación de energía eléctrica con energía renovable o cogeneración celebrado entre la parte quejosa y la CFE.

Por lo que hace a la quejosa Engie Abril PV:

- La resolución ***** de seis de diciembre de dos mil dieciocho, a través de la cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

3. Las empresas señalaron como acto reclamado la aprobación, discusión y expedición del Decreto impugnado. Concretamente, estimaron que las reformas a los artículos 3, fracciones V, XII y XIV; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26; 35, párrafo primero; 53, 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, así como la adición de la fracción XII Bis al artículo 3 de la LIE, eran inconstitucionales, debido a que:

a. Primero y segundo. Violación al régimen constitucional que, en materia de electricidad, garantiza la libre concurrencia de agentes económicos. Los artículos impugnados incorporan diversas figuras que en su conjunto distorsionan el régimen de libre concurrencia mandado por la Constitución Federal. Entre las figuras identificadas se encuentran: **1)** la incorporación de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física puesto que sirven para dar prioridad a quien los celebre para el acceso para el uso y acceso a la Red Nacional de Transmisión (RNT) y la Red General de Distribución (RGD); **2)** condicionar el acceso a las redes a la factibilidad técnica, sin indicar cuáles son los parámetros; **3)** modificar las condiciones de otorgamiento de los certificados de energía limpia (CEL); **4)** eliminar la obligación de valorar la eficiencia económica y la seguridad en el despacho de las centrales eléctricas; **5)** suprimir la obligación de los Suministradores de Servicios Básicos (CFE SSB) de adquirir energía eléctrica a través de mecanismos competitivos (subastas), y **6)** el régimen transitorio establece la facultad de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de revocar los premisos de autoabastecimiento otorgados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía (abrogada).

- El título de permiso ***** de seis de diciembre de dos mil dieciocho, por medio del cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.

- El contrato de interconexión ***** de tres de julio de dos mil dieciocho, para centrales de generación de energía eléctrica con energía renovable o cogeneración celebrado entre la parte quejosa y la CFE.

Por lo que hace a la quejosa Eólica Tres Mesas 4:

- La resolución ***** de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, a través de la cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica a través de una central fotovoltaica.

- El título de permiso ***** de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, por medio del cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica a través de una central eólica.

- El contrato de interconexión ***** de veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, para centrales de generación de energía eléctrica con energía renovable o cogeneración celebrado entre la parte quejosa y la CFE.

Por lo que hace a la quejosa Tractabel Energía de Pánuco:

- La resolución ***** de once de septiembre de dos mil tres, a través de la cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración.

- El título de permiso ***** de once de septiembre de dos mil tres, por medio del cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración.

- El contrato de interconexión, ***** de cinco de abril de dos mil dieciséis, para centrales de generación de energía eléctrica con energía renovable o cogeneración celebrado entre la parte quejosa y la CFE.

Por lo que hace a la quejosa Tractabel Energía de Monterrey:

- La resolución ***** de dos de junio de dos mil, a través de la cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración.

- El título de permiso ***** de dos de junio de dos mil, por medio del cual la CRE le otorgó el permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración.

- El contrato de interconexión ***** de veintinueve de febrero de dos mil dieciocho, para centrales de generación de energía eléctrica con energía renovable o cogeneración celebrado entre la parte quejosa y la CFE.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

- b. Tercero. Vulneración al derecho a un medio ambiente sano, desarrollo sustentable y Tratados Internacionales en materia de protección al ambiente.** Al otorgar prioridad en el uso de la RNT y RGD a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se coloca en primer plano la generación de energía eléctrica a partir de combustóleo y carbón. Con ello se desincentiva la inversión en energías renovables.
 - c. Cuarto. Violación al derecho a la salud.** Que la ley reclamada dé prioridad a la generación de energía a base de combustóleo y carbón ocasiona un incremento en los contaminantes, en perjuicio del derecho a la salud de los gobernados.
 - d. Quinto. Violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima.** Se generan cambios administrativos y regulatorios que impactan de manera inusitada a las reglas de operación de las centrales eléctricas. A su vez, se faculta a la CRE para revocar permisos de autoabastecimiento sin especificar cuál será el procedimiento y sin definir a qué se refiere la ley por “*fraude a la ley*”.
 - e. Sexto. Violación al principio de irretroactividad de la ley.** Se eliminan derechos adquiridos, a saber: **1)** el despacho de energía eléctrica conforme a criterios de mérito; **2)** el derecho a participar en subastas de largo plazo mediante procesos competitivos; **3)** el derecho a que se otorgue acceso a la RNT y RGD bajo un régimen de libre competencia; **4)** el derecho a generar energía eléctrica en la modalidad de autoabastecimiento conforme a la legislación vigente al momento de su otorgamiento, y **5)** que los permisos no sean revocados por causales que no estaban previamente establecidas.
 - f. Séptimo. Violación a los derechos de libertad de industria, igualdad y no discriminación.** Al limitar el acceso abierto a la RNT y RGD, los artículos restringen la libertad de industria de los particulares que participan en el mercado de energía eléctrica.
 - g. Octavo. Transgresión al debido proceso legislativo.** El Decreto impugnado fue emitido sin debate o discusión previa por parte de la ciudadanía, a pesar de estar involucrado el derecho de acceso a la energía eléctrica. Asimismo, hubo contradicción entre los dictámenes y no existió una verdadera participación de todas las fuerzas políticas.
 - h. Noveno. La reforma vulnera los derechos de propiedad.** Los artículos constituyen una regulación expropiatoria de *facto*.
4. **Sentencia.** El juez de Distrito acumuló los juicios de amparo promovidos por las diversas empresas² en contra del Decreto impugnado y emitió una resolución conjunta. En ella sobreseyó el juicio respecto de ciertas disposiciones y concedió el amparo sobre los artículos restantes, tal como se explica a continuación:

² BNB Villa Ahumada Solar; Engie Abril PV; Eólica Tres Mesas 4; Tractabel Energía de Pánuco; Tractabel Energía de Monterrey.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

- a. **De oficio advirtió que se actualizaban causales de improcedencia respecto de los artículos 12, fracción I, y 35 de la LIE.** Respecto del primero, mismo que se refiere a la facultad de la CRE para otorgar permisos, advirtió la causal prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo toda vez que las quejas no demostraron una afectación a sus derechos. Sostuvo que si las quejas ya cuentan con un permiso para la generación y cogeneración de energía eléctrica, se sigue que la disposición no les causa perjuicio.

Respecto del artículo 35, advirtió se actualizaba la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo. Esto es así porque de la lectura de sus escritos de demanda, se desprende que las quejas no formularon conceptos de violación.

- b. **Desestimó las causales de improcedencia formuladas por las autoridades demandadas.** El juzgador consideró que las quejas sí cuentan con interés jurídico, porque las quejas se ubican dentro de los sujetos a los que les son aplicables las disposiciones impugnadas y sus actividades se ven modificadas en los términos en los que se venía realizando previamente de manera real, actual y directa. En primer lugar, porque acreditaron contar con permisos para generar energía eléctrica y contratos de interconexión con CFE. En ese sentido, todas son participantes del mercado eléctrico.

En segundo lugar, consideró que los artículos reclamados son de naturaleza autoaplicativa, pues modifican los principios que sustentan la política energética. Así, con su sola entrada en vigor, imponen modificaciones y restricciones al proceso de competencia del mercado de energía³, sin necesidad de que surja un acto posterior de aplicación.

El juzgador precisó que no pasaba por alto que el régimen transitorio del Decreto impugnado dispone que las autoridades tendrán un plazo de 180 días para modificar reglamentos, criterios técnicos y operativos. Sin embargo, estimó que esa situación no condicionaba la entrada en vigor de la LIE, toda vez que sus disposiciones pueden aplicarse incluso sin contar con dichos instrumentos normativos.

Por último, consideró que no se vulnera el principio de definitividad. Contrario a lo argumentado por las autoridades, para determinar si el Decreto impugnado vulnera la libre competencia y concurrencia no se debió sustanciar un procedimiento previo ante la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). De ninguno de los preceptos se desprende dicha condición para analizar el presente amparo.

³ Modificaciones en los criterios de acceso abierto a RNT RGD.
Lineamientos en relación con la asignación y despacho de las centrales eléctricas.
Reglas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica y las subastas que debe llevar a cabo el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).
Nuevos criterios para el otorgamiento de los certificados de energías limpias.
Nuevas atribuciones de la SENER, CRE y CENACE (régimen transitorio).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

- c. **Es infundado que se violara el proceso legislativo (octavo concepto de violación).** El juzgador determinó que no se actualizaban tales violaciones, puesto que se cumplió con el mandato del artículo 72 de la Constitución Federal para aprobar una iniciativa preferente. Además, basta con que se hayan respetado las reglas de votación y aprobación de la ley para considerar que los derechos al debido proceso y legalidad de las quejas no se vieron trastocados durante el proceso legislativo.
- d. **Los conceptos de violación relativos a que los artículos reclamados vulneran los derechos de competencia y libre concurrencia (artículo 28 constitucional) son fundados (primero y segundos conceptos).** El juez inició por explicar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución a partir de la reforma en materia de energía de 2013; identificó que la modernización de la industria conllevó que el Estado mantuviera la titularidad de algunas actividades, como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la planeación y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, y que se liberaran las actividades de generación y comercialización de electricidad. Asimismo, advirtió que los principales objetivos de la reforma son: a) lograr una mayor participación de agentes en el mercado de generación, para asegurar el abasto y mejorar la calidad del suministro; b) otorgar acceso abierto en las Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, en términos no indebidamente discriminatorios; c) ofrecer certeza a las nuevas inversiones, y d) transitar al uso de tecnologías y combustibles más limpios. Todo ello serviría para diversificar la generación de energía, mejorar la capacidad del sistema para atender la demanda social a menores costos, y también para reducir el uso de combustibles fósiles asociadas a la contaminación ambiental.

Posteriormente, dio cuenta del contenido del artículo 28 constitucional conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: se trata de un derecho que tiene una vertiente individual, y otra colectiva, puesto que en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general se benefician. En atención a lo anterior, el juzgador consideró que para resolver el caso debería tomarse en cuenta que, con independencia de las áreas estratégicas en las que el Estado interviene, la industria eléctrica en está diseñada constitucionalmente para garantizar la libre competencia y concurrencia, a fin de obtener las mejores condiciones para de generación y comercialización de electricidad a precios competitivos y con base en la diversidad de inversión y de agentes económicos.

Tras explicar que la Red Nacional de Transmisión (sistema de redes eléctricas de alta tensión) y las Redes Generales de Distribución (baja tensión) son un conjunto de redes que se utilizan para transportar energía al público general, determinó que podían considerarse como un insumo necesario en la industria. Por ello, si se toma en cuenta que la generación y comercialización de energía se deben prestar en un régimen de libre competencia (aunque participen empresas estatales), es necesario que

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

los particulares puedan acceder a las redes, pues si existiera una característica o situación que lo impida, necesariamente se afectaría la libre competencia. Por ello, advirtió que constitucionalmente se ordenó que el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) garantice el acceso de forma abierta y no discriminatoria a las RNT y RGD; esto es, que no sujete el acceso a mayores condiciones o reglas de prioridad, de modo que cualquier central eléctrica o centro de carga que busque conectarse a la red pueda hacerlo.

El juez consideró que antes de las reformas impugnadas, el despacho económico del mercado eléctrico estaba diseñado para que los representantes de las centrales eléctricas registraran sus costos y capacidad ante el CENACE. El Centro debía tomar en cuenta, en primer lugar, la totalidad de la capacidad de la central eléctrica con menores costos y luego la siguiente mejor oferta. Con esto se generaba un competitivo que incentivaba a las centrales eléctricas (incluida CFE) a ser más eficientes. Sin embargo, las reformas impugnadas suprimieron los criterios competitivos de despacho e incorporan mecanismos que se equiparan a barreras de acceso a las redes. Con ello se distorsiona el mercado y se vulnera la competencia y libre competencia.

El juzgador identificó, por un lado, que las reformas y adiciones a los artículos 3, fracciones XII y XII bis; 4, fracción I, y 26 de la LIE constituyen un **sistema que pretende otorgar prioridad a ciertas centrales para acceder las redes eléctricas**. Al favorecer la conexión de ciertos generadores terminan por entorpecer el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio al Sistema Eléctrico Nacional.

- i. El **artículo 26** determina que los transportistas y distribuidores (empresas subsidiarias de CFE) deben operar sus redes conforme a las instrucciones del CENACE. La reforma incluyó en sus instrucciones el deber de priorizar el despacho de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.
- ii. Conforme al **artículo 3, XII y XII bis** esos contratos únicamente pueden ser celebrados por los suministradores de servicios básicos (actualmente solo CFE SSB).
- iii. Aunque en el **artículo 4, fracción I** se mantiene la obligación de que el CENACE de no negar el acceso a las redes de manera indebidamente discriminatoria, se incorpora que podrá negarlo cuando sea *técnicamente factible*. Sin embargo, dado que no se especificaron los criterios técnicos para comprobar dicha factibilidad ni se justificó por qué los vigentes son insuficientes, se amplía la discrecionalidad del CENACE para permitir el acceso a las redes eléctricas. Ello, aunado a que se establece una regla absoluta de prelación o prioridad, genera una barrera a la competencia pues desplaza a los demás generadores y comercializadores para acceder al insumo esencial de la industria: la RNT y la RGD.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Por otro lado, también identificó un sistema normativo, conformado por las reformas y adiciones a los artículos 4, fracción VI, 101, 108 y 126, cuyo efecto **es suprimir el criterio de mérito económico para el despacho de energía eléctrica, puesto que se establece una orden de prelación que beneficia a ciertos generadores (CFE).**

- i. En el **artículo 4, fracción VI**, se establece como obligación del servicio de energía eléctrica garantizar los contratos de cobertura eléctrica de entrega física en primer plano, y el suministro de energía limpia en segundo. El texto original únicamente hacía referencia a los costos de producción sin establecer un carácter preferente. Por tanto, con los cambios se beneficia la operación de CFE sobre la generación de energías limpias sin aludir a criterios técnicos de eficiencia.
 - ii. El **artículo 101** establece los criterios conforme a los cuales el CENACE debe determinar la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación. Con la reforma se incorpora como criterios el deber de considerar los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física. Estos contratos pueden ser celebrados exclusivamente por la CFE.
 - iii. El **artículo 108** introduce criterios que el CENACE debe tomar en cuenta al momento de asignar y despachar las centrales, tales como mantener la seguridad, confiabilidad, calidad y continuidad del SEN. Además, le faculta para recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura de compromisos de entrega física.
- e. Al sustituir el despacho basado en criterios económicos por uno que favorece a la energía derivada de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física que únicamente pueden ser celebrados por el suministrador de servicios básicos existente (CFE) y las plantas preexistencias y asociadas al mismo grupo, no solo se les otorga una indebida ventaja comercial que desincentiva la nueva inversión en la industria, **sino también rompe el equilibrio que mandata el artículo 25 constitucional en cuanto a que el desarrollo nacional debe ser sustentable**, por ser aspectos estrechamente vinculados.

Al efecto, recordó que en la controversia constitucional 89/2020 esta Sala reiteró que no es constitucionalmente admisible sobreponer el criterio de seguridad energética al de sustentabilidad. A su consideración, las violaciones advertidas no solo tienen que ver con que los generadores de CFE suelen usar combustibles fósiles, sino porque **el sistema normativo que pretende favorecer o dar prelación al despacho de energía expresamente relega a un segundo plano a la proveniente de fuentes limpias**. Sobre este aspecto abundó en que las reformas no solo rompen los criterios de competitividad sino también los principios de la Ley de Transición Energética implementados en cumplimiento a los mandatos de desarrollo sustentable (artículo 25 constitucional) y promoción de energías limpia.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

- i. El **artículo 4, fracción VI**, considera como obligación del servicio público ofrecer energía eléctrica con base en los costos de producción *unitarios*. Este cambio beneficia a las centrales que cuentan con mayor producción (CFE) y también a las plantas más viejas, con independencia de su tecnología o fuente. Con ello se genera un desincentivo para nuevos proyectos de generación de energía renovable, pues aun cuando la energía limpia pudiera ser más eficiente, queda relegada a segundo plano por disposición legal.
- ii. En el **artículo 126** se modifican los criterios para otorgar Certificados de Energía Limpia (CEL), pues ahora ya no dependerá ni de la propiedad ni de la fecha de inicio de la operación comercial de las centrales eléctricas. Estos certificados fueron diseñados para fomentar nuevos proyectos de generación de energía a través de fuentes limpias, así como incrementar la capacidad de generación a través de estas. Sin embargo, las nuevas condiciones conllevan que todas las centrales eléctricas que generan energías limpias podrán recibir esos certificados, incluyendo las que operaban antes de la entrada en vigor de la LIE y sin que hayan desarrollado nueva tecnología.
- iii. En el **artículo 53** se elimina la obligación de que los suministradores de servicios básicos (CFE SSB) celebren contratos de cobertura eléctrica exclusivamente a través de subastas. Las subastas a largo plazo son un componente fundamental del mercado eléctrico mayorista: tienen el propósito de fomentar la competitividad y estabilidad de precios; garantizan una fuente estable de pagos que contribuya a apoyar el financiamiento de nuevas inversiones eficientes requeridas para desarrollar centrales eléctricas. Al suprimir la obligación, CFE podrá adquirir energía a partir de centrales en operación (contratos legados, en términos del artículo 3, fracción XIV de la LIE), lo que desincentivará la inversión.

Posteriormente, el juez de Distrito formuló diversas consideraciones relacionadas con la relación entre la industria eléctrica y el cambio climático. Sobre este aspecto refirió datos sobre el impacto del cambio climático en el mundo; explicó argumentos para vincular ese problema específicamente con la actividad humana y de ahí explicó la importancia que tiene la lucha contra el cambio climático desde el Estado. Finalmente, hizo referencia a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano para lograr una transición hacia fuentes limpias.

- f. **Efectos.** El juez concedió el amparo para efecto de que no se aplique el Decreto a las quejas. Asimismo, determinó que con el fin de no generar un vacío normativo, las autoridades responsables deberán continuar aplicando el régimen de la LIE que estuviere vigente hasta antes de la entrada en vigor de las normas impugnadas.

Asimismo, consideró que no era necesario otorgar efectos generales al amparo, tal como el propio juzgador los ha otorgado en otros precedentes del sector eléctrico. Sin embargo, justificó que en ese caso no se

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

actualizaba esa situación dado que contra el propio Decreto se habían formulado diversos recursos para revisar su regularidad constitucional.

5. **Recursos de revisión.** La FGR, el presidente de la República, por medio de SENER, CFE, las Cámaras de Senadores y de Diputados interpusieron recursos de revisión. Por las razones que más adelante se explican (ver, *infra*, párrafos 10 y 17 a 18)) es innecesario sintetizar los agravios expresados por CFE y la FGR.

6. **Recurso de revisión del Ejecutivo Federal, por medio de SENER.** En esencia, hizo valer los siguientes agravios:

a. **Primero. Las normas reclamadas son de naturaleza heteroaplicativa.** De acuerdo con el régimen transitorio, la modificación al sector eléctrico está sujeto a dos condiciones: **a)** que SENER, CRE y el CENACE modifiquen los instrumentos jurídicos para que la reforma pueda operar o **b)** que se inicie un procedimiento administrativo ante la autoridad correspondiente para revocar los permisos o revisar los contratos.

Hasta la fecha de la presentación las demandas de amparo, ninguna de las condiciones se ha actualizado. Por tanto, no existen elementos que permitan acreditar una afectación a la esfera jurídica de las quejas. Esto se debe a que las normas reclamadas establecen un marco general. En todo caso, serán los instrumentos complementarios o el inicio de un procedimiento administrativo lo que le dará operatividad.

b. **Tercero. Las quejas no pudieron demostrar una afectación a su esfera jurídica.** La simple exhibición de las constancias de las quejas es insuficiente para demostrar una afectación a su esfera jurídica. No basta con exhibir un permiso para generar energía eléctrica, sino que también se debe acreditar el daño que supuestamente les genera la norma. El juez debió de haber distinguido entre la existencia de la titularidad de un interés y la posibilidad de acreditarlo.

Si el juez hubiese hecho un análisis pormenorizado de la situación de las quejas, se hubiera dado cuenta que la afectación a su esfera jurídica depende de un acto futuro de realización incierta y sujeta a la actuación de una autoridad.

c. **Segundo. El juez no valoró adecuadamente la naturaleza del acto reclamado.** El Estado mexicano es responsable de garantizar el suministro de energía eléctrica como área estratégica, de conformidad con la LIE. El Decreto reclamado se emitió ante la necesidad de fortalecer y garantizar la confiabilidad y seguridad del SEN, conforme a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

La sentencia es incongruente y carece de exhaustividad. Por un lado, la normativa reclamada es congruente con el marco jurídico legal y constitucional en materia de energía eléctrica y con el mandato de garantizar el suministro eléctrico de manera eficiente, de calidad, con confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad. Por el otro lado, el juez omitió analizar todos los argumentos de la autoridad y resolver sobre los puntos litigiosos. Asimismo, omitió realizar una ponderación entre el beneficio particular que acarrea el texto anterior a la reforma y el perjuicio que ocasionaba a la sociedad en general.

Erróneamente, el juez considero que por ser CFE la única SSB, la normativa desplaza a otras empresas del mercado. Sin embargo, esto es falso, ya que hay diversas empresas en trámite de incorporación al mercado de servicios de suministro básico. Además, con la operación simultánea de contratos financieros y de entrega física, se eliminan erogaciones presupuestales con impacto negativo a los contribuyentes y a los recursos económicos de la Nación. Con esto, se garantiza la estabilidad de la tarifa eléctrica en beneficio del usuario final.

- d. Cuarto. La sentencia del juez afecta la seguridad nacional.** El juez tomó su decisión únicamente con base en los conceptos de concurrencia y competencia, y pasó por alto el de seguridad nacional. No consideró que se deben realizar ajustes a la política energética, toda vez que el sistema anterior otorgaba grandes beneficios a la generación privada en detrimento de las empresas productivas del Estado. La LIE anterior diseñó un mercado eléctrico que dio lugar a contratos de cobertura eléctrica con prelación a los precios de energía y capacidad, dejando de observar la permanencia y riesgo que conlleva a la Nación.
- e. Quinto. La sentencia impide que el Estado ejerza sus facultades en materia de rectoría eléctrica.** Conforme a los artículos 25, 27, 28 y 73, fracción X, de la Constitución Federal el Estado ejerce la rectoría del desarrollo nacional. El Estado tiene la facultad de establecer y ejecutar la política de operación del SEN a través de SENER, la CRE y el CENACE.

El Decreto reclamado es una expresión material de la facultad constitucional del Estado para ejercer su rectoría en materia eléctrica para cumplir los objetivos constitucionales. Ello no contraría los derechos de libre competencia y concurrencia. La competitividad debe ser entendida como la capacidad de la economía nacional, mercados y sectores productivos para generar mayor satisfacción a los consumidores. Para que la competencia se dé, se requiere de un sistema armónico y funcional basado en derechos económicos y sociales, principios democráticos, distribución de la riqueza, libertad y dignidad, lo que no acontecía con la normativa anterior.

- f. Sexto. Las normas reclamadas no violan el principio de acceso no indebidamente discriminatorio al mercado eléctrico.** El juez alega

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

que, al incorporarse el criterio de factibilidad técnica al acceso abierto a las redes, se construye un mecanismo que permite desplazar o impide la entrada a otros competidores. Sin embargo, la factibilidad técnica para la interconexión no constituye una condición indebidamente discriminatoria, sino que es una facultad necesaria del CENACE para el funcionamiento del SEN.

- g. Séptimo. Los artículos reclamados no contravienen el derecho al medio ambiente sano.** El Decreto reclamado no elimina ni prohíbe la generación de energías limpias, simplemente contempla de manera más ordenada las centrales eléctricas con energía limpia.

Regular a los generadores eólicos y fotovoltaicos no compromete el cumplimiento de los compromisos ambientales de México. Incluso, la meta de generación del 35% de energía eléctrica a partir de energías limpias está previsto en el Plan Nacional de Desarrollo. En relación con esa meta, existen dos apreciaciones erróneas: **a)** creer que el 35% hace referencia a la generación de la totalidad de la energía, cuando el compromiso es de solamente para la generación de electricidad, y **b)** creer que el 35% debe alcanzarse con energías renovables⁴, cuando el compromiso es con energías limpias⁵.

El Estado mexicano sí está cumpliendo sus compromisos en materia medioambiental, ya que no está limitando la generación de energía mediante fuentes renovables, sino a fuentes limpias. Además, México supera el promedio mundial de generación con energías renovables. Asimismo, se encuentran en proceso de construcción e inicio de operaciones, las centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas provenientes de las subastas eléctricas. Se espera que estas sean incorporadas al SEN durante dos mil veinte y dos mil veintiuno. Para dos mil veintiuno, se tienen consideradas inversiones de 4,900 millones de pesos adicionales.

- h. Octavo. La reforma a la LIE es congruente con las disposiciones constitucionales que confieren al Poder Ejecutivo y Legislativo potestades relativas a la planeación y control del SEN, servicios públicos de transmisión y distribución, así como regulación en materia de electricidad.** El juez menciona que si bien el Estado conserva la titularidad de las actividades de transmisión y distribución, no puede obstaculizar las condiciones de desarrollo de las demás actividades de la cadena de producción (comercialización y generación) como lo hace la reforma. Sin embargo, no toma en cuenta la urgente necesidad de reformar el SEN, derivado de los estragos que causó la LIE anterior a la reforma. El rediseño corresponde exclusivamente al Estado mediante reglas de operación.

El mercado eléctrico mayorista debe ajustarse a las exigencias del rediseño del SEN impulsado por los agentes estatales facultados para ello. Lo anterior es congruente con los artículos 25, 26, 27, 28 y 73,

⁴ Eólica, fotovoltaica, hidráulica, oceánica, geotérmica y bioenergética.

⁵ Eólica, fotovoltaica, hidráulica, oceánica, geotérmica, bioenergética, nucleoelectrica y cogeneración eficiente.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

fracción X, de la Constitución, los cuales otorgan al Poder Legislativo, Ejecutivo y órganos reguladores potestades en materia de planeación y control del SEN.

- i. **Noveno. La reforma a la LIE es conforme a la Constitución Federal, toda vez que cumple con su espíritu social, la rectoría económica del estado y la planeación del SEN.** Los artículos reclamados tienen como objetivo cumplir el espíritu social de la Constitución Federal: procurar la confiabilidad y eficiencia del SEN. La LIE busca redireccionar la política energética para que no sean los particulares los únicos beneficiados, sino la sociedad en general.

Aunado a lo anterior, el juez no analizó la sobreoferta de generación eléctrica que derivó de la apertura del mercado. Lo anterior demerita la competencia, toda vez que se dieron demasiados permisos de generación de energía sin llevar a cabo un análisis debido previo al otorgamiento. Asimismo, el otorgamiento desmedido de permisos ha generado que la CFE no pueda operar correctamente.

Debe señalarse que la CFE no busca generar un lucro ni reducir sus costos, sino velar por el interés público. Sin embargo, la falta de rentabilidad que acarreó la LIE anterior deriva en una falta de rentabilidad e incapacidad de la CFE de recuperar sus costos, lo que podría conducir a la quiebra de las centrales eléctricas. En conclusión, la reforma a la LIE busca evitar riesgos catastróficos.

- j. **Décimo. La sentencia afecta el orden público derivado de una errónea percepción y ponderación de derechos.** El objetivo de la reforma también fue asegurar otros derechos, como la vida digna, el mínimo vital, salud, alimentación, libre esparcimiento, gozar de adelantos tecnológicos y acceso a internet. El suministro de energía eléctrica es fundamental para satisfacerlos. Por tanto, la reforma no supera un test de proporcionalidad.

7. **Recurso de revisión de la Cámara de Diputados.** En esencia se hicieron valer los siguientes agravios:

- a. **Primero. Falta de interés jurídico.** Es imposible afirmar que las normas reclamadas, por su simple entrada en vigor, causan un perjuicio a las quejas. En términos del régimen transitorio de la reforma, las disposiciones necesitan de la actualización de ciertos supuestos para poder causar una afectación: **a)** la modificación al marco normativo por parte de la SENER, la CRE y el CENACE; **b)** el inicio de un procedimiento administrativo ante la CRE para revocar los permisos obtenidos con frade a la ley; **c)** la revisión de contratos de compromiso.

- b. **Segundo. Las disposiciones no afectan la libre competencia y competencia.** Las normas pretenden revertir la competencia desleal que

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

existe en contra de la CFE. En el anterior modelo de despacho, la CFE proporcionaba, a través de sus generadores, todos los servicios de estabilidad y confiabilidad del SEN sin recuperar sus costos totales. Lo anterior ocasionó un daño acelerado a sus unidades de generación que mantenían regímenes de operación flexible. Ello evidencia que existía un mercado carente de equidad e igualdad en el acceso e interacción en el mercado eléctrico mayorista, lo cual era violatorio del principio de libre competencia y competencia previsto en el artículo 28 constitucional.

Con la reforma se busca sustituir el parámetro de costos variables y sustituirlo por el concepto de *costos totales*. Antes de la reforma, el mercado eléctrico mayorista, operado por el CENACE, no tomaba en cuenta los costos totales, sino los variables para favorecer la generación de energía renovable sin tomar en cuenta sus altos costos fijos. Al no despachar prioritariamente los generadores con base en sus costos unitarios totales se ha perjudicado a CFE. Las plantas renovables privadas (eólicas y fotovoltaicas) eran despachadas primero al considerar que tienen costos variables de cero. Lo anterior ocasionó un desplazamiento de las unidades de CFE. Sin embargo, el costo fijo de éstas es superior a las de la empresa estatal.

El modelo previo a la reforma generaba un sistema altamente especulativo y prácticas desleales de comercio interno e internacional. También, generó daños y perjuicios al patrimonio de CFE y a los ingresos y egresos del Estado. La reforma pretende revertir esta situación y evitar que se sobreponga el interés de los particulares al interés social.

Por otro lado, contrario a lo que establece el juez de Distrito, los contratos financieros del antiguo modelo comprometían la entrega física de la energía y capacidad, lo que ponía en riesgo y vulnerabilidad a las entidades que lo celebraban. Con los nuevos contratos se busca que el despacho de energía se realice mediante contratos de entrega física de energía y capacidad. Esto permitirá que el CENACE cuente con bloques de energía en cada región del país, con una asignación previamente acordada entre el CFE y CENACE.

Contrario a lo que argumentó el juez, la reforma no vulnera el derecho a la libre competencia y concurrencia. El artículo 28 de la Constitución Federal prevé que la planeación del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica son áreas estratégicas a cargo del Estado. Asimismo, señala que el Gobierno Federal siempre mantendrá la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado.

Además, con los contratos con compromiso de entrega física se busca evitar que CFE asuma las pérdidas por su no despacho. Asimismo, se pretenden subsanar las condiciones inequitativas del mercado eléctrico que afectaban a CFE y a la sociedad mexicana por el incremento tarifario que debía solventarse con subsidios a cargo de la Hacienda Pública.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Por último, la sentencia es violatoria del artículo 28 de la Constitución Federal, ya que pretende autorizar a unos pocos competidores para utilizar energía de fuentes solares y fotovoltaicas.

- c. Tercero. La sentencia se basó en criterios ideológicos y subjetivos. Además, las quejas carecen de interés legítimo para expresar argumentos en defensa del ambiente.** El juez hace una exposición imprecisa de las razones tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas. Sólo señala que las autoridades incumplen las obligaciones de transición energética y reducción de contaminantes sin señalar los motivos por los que se violan los derechos al medio ambiente sano y salud.

Del objeto social de la quejosa no se desprende que tenga como finalidad la protección del medio ambiente, por lo que no está facultada para hacer argumentos en ese sentido. Para justificar el interés legítimo de la quejosa, debía haber justificado su carácter como beneficiaria de los servicios ambientales que presta el ecosistema estimado como afectado. La modificación a la operatividad de los CEL tampoco es inconstitucional. Busca fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía limpia a todos los participantes, independientemente de la fecha en que hayan entrado en operación. Contrario a lo que sostiene el juez, la reforma no genera un impacto negativo en el mercado de CEL, sino que impide el desabasto y propicia mejores precios en beneficio de los usuarios finales al evitar la especulación y el aumento de tarifas.

La sentencia pretende demostrar que la energía eléctrica generada por energía solar y fotovoltaica es el único medio para cumplir con compromisos internacionales. Sin embargo, el juez no explica las características de intermitencia y sus implicaciones en la continuidad, confiabilidad y calidad del suministro eléctrico, así como los altos costos en materia de contaminación que se originan en la elaboración de las celdas solares o baterías que se necesitan para almacenar energía. También deja de lado el potencial hidroeléctrico, geotermoeléctrico y otros tipos de producción de energías renovables con los que México cuenta y que CFE puede utilizar para cumplir con los compromisos internacionales.

- d. Cuarto. Violación al principio de relatividad de las sentencias.** El juez concedió un amparo con efectos generales en beneficio de empresas que no acudieron al juicio. Esto contraviene el principio de relatividad de las sentencias.

8. **Recurso de revisión de la Cámara de Senadores.** En esencia, se hicieron valer los siguientes agravios:

- a. Primero. Falta de interés jurídico.** Las quejas no acreditaron la existencia de un perjuicio real, objetivo y concreto a su esfera jurídica. Las

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

supuestas consecuencias que podrían acarrear con las normas reclamadas son indeterminados, futuras e inciertas. Dichas normas no impactan ni imponen obligaciones a los gobernados, pues se trata de normas generales que requieren de diversos actos para generar una carga u obligación. La eficacia del decreto está sujeta a que la SENER, la CRE y el CENACE expidan lineamientos secundarios que regulen el decreto combatido, en términos de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio.

- b. **Segundo. Las normas reclamadas no violentan el régimen constitucional en materia de libre competencia, ni se establecen barreras de acceso a las RNT y RGD.** Contrario a lo mencionado por el juez, las normas no implican la concesión de un trato preferencial a CFE en detrimento del resto de competidores del mercado eléctrico mayorista.

Conforme al artículo 25 constitucional corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; por ende, el Estado tiene a su cargo la planeación y coordinación de la actividad económica nacional. La reforma se sustenta en ese principio: los cambios pretendieron instaurar un nuevo orden de despacho, dado que el anterior estaba basado en un modelo que no reflejaba los costos totales de generación. Asimismo, el criterio de decisión de despacho sólo consideraba costos variables a pesar de que la LIE refería al concepto de costos de producción. Ello condujo a una competencia desleal en el que CFE no recuperaba sus costos totales y, además, se propició un daño acelerado de sus unidades de generación.

Antes de la reforma existía un mercado carente de equidad e igualdad en el acceso e interacción en el mercado eléctrico mayorista. Contrario a lo sostenido por el juez, esa situación sí violenta el principio de libre competencia y competencia. Así, la reforma impugnada tiene un objetivo antimonopólico y pretende crear un piso parejo para la competencia leal y efectiva entre CFE y los generadores privados.

Al eliminar la fijación de precios de energía eléctrica basada en costos marginales, la reforma buscó detener el régimen de beneficios caídos del cielo (*windfall profits*) para ciertos generadores. Esto no es un sacrificio de ganancias para los generadores privados de energía ni fomenta un modelo de mercado eléctrico basado en monopolio, ya que no se afectan las decisiones de producción e inversión de privados. Simplemente se busca abaratar la factura de luz de todos los consumidores.

Tampoco es inconstitucional el hecho de que se pueda negar el acceso a redes cuando esto no sea técnicamente factible. Dicha facultad no es arbitraria, pues de una interpretación sistemática de los artículos 4, fracción I; 108, fracción V, y 109 se desprenden los parámetros objetivos que tendrá el CENACE para determinar cuándo se cumple con la factibilidad técnica aludida.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

El artículo 26 reclamado no establece una barrera regulatoria. Preferir el uso de redes para el despacho de centrales eléctricas legadas y centrales externas con compromiso de entrega física no implica que el CENACE negará arbitrariamente el acceso a las redes. La negativa debe sustentarse en parámetros objetivos. No se trata de una distinción de trato, pues el CENACE, para sus decisiones, debe sustentarse en aspectos de factibilidad.

Eliminar las subastas tampoco es inconstitucional. Con ello se buscó que el suministrador de servicios básicos cuente con coberturas de energía y capacidad en grandes volúmenes. La obligatoriedad de las subastas constituía sólo rentabilidad de las inversiones para los generadores privados en perjuicio de la CFE, pues los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, donde los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las plantas de la CFE.

- c. Tercer agravio. Los artículos impugnados no vulneran el derecho al medio ambiente sano ni implican un retroceso en el uso de fuentes de energía renovables.** Los artículos reclamados no afectan el derecho al medio ambiente y a la salud porque no todas las plantas de generación de CFE son a base de combustóleo y carbón. También, cuenta con otras plantas renovables (ciclo combinado, termoeléctricas, hidroeléctricas, nucleoeeléctricas, geotermoeléctricas, entre otras).

La jerarquización del despacho de las centrales eléctricas que estableció la reforma pone en los tres primeros lugares a las formas de generación más importantes y reconocidas de energías limpias.

9. **Recurso de revisión adhesivo.** Las quejas interpusieron un recurso de revisión adhesivo, por medio de su representante común.
10. **Admisión de los recursos de revisión.** Mediante acuerdo de diecinueve de enero de dos mil veintidós, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones **admitió** los recursos de revisión presentados por el Ejecutivo Federal, por medio de SENER, la FGR, las Cámaras de Senadores de Diputados. Asimismo, **desechó** el recurso presentado por CFE al considerar que carecía de legitimación, pues no se le reconoció el carácter de autoridad responsable en el juicio de origen.
11. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por medio del acuerdo de quince de febrero de dos mil veintitrés, la presidenta de este Tribunal admitió a trámite este

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

asunto en virtud de que esta Sala decidió reasumir su competencia en sesión privada de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, al resolver la solicitud de reasunción de competencia originaria 171/2022. Asimismo, ordenó su radicación a la Segunda Sala y turnó el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek.

12. **Avocamiento.** Por auto de dieciocho de abril de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Segunda Sala ordenó el avocamiento para conocer del expediente y que se remitieran los autos al Ministro Ponente para la formulación del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

13. Esta Sala es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal;⁶ 81, fracción I, inciso e)⁷ y 83,⁸ de la Ley de Amparo; 10 fracción III,⁹ 21 fracción III¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpuso contra la sentencia dictada por un juez de Distrito

⁶ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: [...]

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. [...]

⁷ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: [...]

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. [...]

⁸ **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.

⁹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: [...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; [...]

¹⁰ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: [...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

en la audiencia constitucional y por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de la Segunda Sala.

II. OPORTUNIDAD

14. Como se advierte de la lectura de las constancias, el acto reclamado fue dictado el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, y notificado electrónicamente a la FGR el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, por lo que surtió sus efectos ese mismo día. El plazo establecido por el artículo 86¹¹ de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del dieciocho de noviembre al primero de diciembre de dos mil veintiuno, descontándose los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de noviembre por ser sábados y domingos, e ser inhábiles conforme al artículo 19¹² de la Ley de Amparo. Si la FGR presentó el escrito del recurso de revisión el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, se estima que es oportuno.
15. Por su parte, el **Ejecutivo Federal** —representado por SENER—, las **Cámaras de Senadores** y de **Diputados** fueron notificadas mediante oficio el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno. Dado que la notificación surtió efectos el mismo día, el plazo para la interposición del recurso transcurrió del veintitrés de noviembre al seis de diciembre, al descontarse los días veintisiete y veintiocho de noviembre, así como cuatro y cinco de diciembre,

¹¹ **Artículo 88.** El recurso de revisión se interpondrá por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada.

Si el recurso se interpone en contra de una resolución dictada en amparo directo, el recurrente deberá transcribir textualmente la parte de la sentencia que contenga un pronunciamiento sobre constitucionalidad de normas generales o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la parte del concepto de violación respectivo cuyo análisis se hubiese omitido en la sentencia.

En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes. Esta exigencia no será necesaria en los casos que el recurso se presente en forma electrónica.

Cuando no se haga la transcripción a que se refiere el párrafo primero o no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciere se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecte al recurrente por actos restrictivos de la libertad, se trate de menores o de incapaces, o se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes.

¹² **Artículo 19.** Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

todos de dos mil veintiuno, por haber sido sábados y domingos, inhábiles en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo. Dado que el escrito de agravios de SENER fue presentado el veintiséis de noviembre; el de la Cámara de Diputados el veintinueve, y el de la de Senadores el veintiséis, los recursos fueron presentados de manera **oportuna**.

16. Finalmente, la admisión de los recursos fue notificada por lista el veintiuno de enero de dos mil veintidós y surtió sus efectos el mismo día, por lo que el plazo de cinco días previsto en el artículo 82¹³ de la Ley de Amparo para promover el recurso de revisión adhesivo transcurrió del veinticuatro al veintiocho de enero de ese año. Dado que la recurrente lo presentó su escrito de agravios el veintiocho de ese mes, se estima que es **oportuno**.

III. LEGITIMACIÓN

17. Esta Sala advierte que la FGR carece de legitimación para interponer el recurso de revisión, y por tanto debe desecharse su recurso. Aunque el artículo 5, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé que el Ministerio Público es parte de todos los juicios y está facultado para interponer los recursos que la ley contempla¹⁴, el artículo 87 precisa que las autoridades responsables sólo pueden interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto que les fue reclamado, y cuando se trate de normas generales, lo pueden hacer los titulares de los órganos de Estado a los que se les haya encomendado la emisión o promulgación¹⁵. Precisamente por ello, el Tribunal Pleno ha determinado que cuando se reclame la

¹³ **Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

¹⁴ **Artículo 5º de la Ley de Amparo.** Son partes en el juicio de amparo: (...)

IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta Ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta Ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia.

¹⁵ **Artículo 87 de la Ley de Amparo.** Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. (...)

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

inconstitucionalidad de una ley, el Ministerio Público sólo está legitimado para recurrirla cuando la norma afecte sus atribuciones¹⁶.

18. Así, se entiende que la FGR sólo tiene legitimación para interponer el recurso de revisión contra normas generales que se vinculen con la persecución de todos los delitos del fuero federal, por tratarse de su competencia constitucional primigenia, en términos de los artículos 21, primer párrafo¹⁷, y 102¹⁸ de la Constitución General, así como en aquellos casos y materias que el orden legal le señala específicamente la defensa de un interés. Sin embargo, en el presente juicio las quejas impugnaron —y el juez resolvió sobre— la constitucionalidad de los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 12, fracción I; 26; 35, párrafo primero; 53, 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, de la LIE, así como de las disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta del Decreto impugnado. Dichas disposiciones, como sistema normativo, tienen que ver con el funcionamiento del mercado de energía eléctrica y en modo alguno con las atribuciones encomendadas al Ministerio Público. Por tanto, esta Sala estima que la FGR no tiene un interés específico que defender en el presente asunto y, consecuentemente, lo procedente es desechar su recurso de revisión.
19. Por otro lado, esta Sala estima que el Ejecutivo Federal, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como las recurrentes adhesivas, sí cuentan con la legitimación necesaria para interponer sendos recursos de revisión, ya que el carácter de autoridad y de quejas se les

¹⁶ Tesis P./J. 4/91, de rubro: “**MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. ES PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS Y PUEDE INTERPONER LA REVISIÓN AUN EN AMPARO CONTRA LEYES, SOLO CUANDO LA MATERIA DE LA LEY IMPUGNADA AFECTE SUS ATRIBUCIONES.**” (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, enero de 1991, Tomo VII, página 17, registro digital 205838). Asimismo, véase la tesis P.XL/2013, de rubro “**MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES, SI LA NORMA IMPUGNADA NO AFECTA SUS ATRIBUCIONES**” (*Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, página 49, registro digital 2004030).

¹⁷ **Artículo 21 de la Constitución.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

¹⁸ **Artículo 102, apartado A, de la Constitución General.** (...)

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine (...).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

reconoció en el juicio de amparo 159/2021, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y porque los escritos de agravios principales y adhesivos fueron presentados por los mismos representantes legales.

IV. PROCEDENCIA

20. El asunto reúne los requisitos de procedencia, en virtud de que fue interpuesto por las autoridades demandadas en contra de una sentencia dictada en audiencia constitucional, de acuerdo con el artículo 81, fracción I, inciso e)¹⁹, y 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo²⁰.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

21. El juez de Distrito consideró, por un lado, que las normas impugnadas en su conjunto eran de naturaleza autoaplicativa, en tanto que por su mera entrada en vigor modificaban los principios conforme a los que opera la industria eléctrica. Por otro, que las quejas sí acreditaron que dichas reformas les causaban un perjuicio, en tanto que eran participantes de esa industria. Esto es así, porque acompañaron a sus escritos de demanda sus permisos para generar energía eléctrica y los contratos de interconexión que habían celebrado con CFE (ver, *supra*, párrafo 4, inciso b).
22. Por el contrario, en sus agravios, SENER (agravios primero y tercero) y las Cámaras de Diputados (agravio primero) y Senadores (agravio primero) sostienen que el juicio debe sobreseerse porque **a)** las normas impugnadas son de naturaleza *heteroaplicativa* y, **b)** las quejas carecen de interés

¹⁹ **Artículo 81 de la Ley de Amparo.** Procede el recurso de revisión: (...)

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: (...)

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. (...).

²⁰ **Artículo 87 de la Ley de Amparo.** Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. (...).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

jurídico o legítimo para impugnarlas (ver *supra* párrafos 6 a 8). Esencialmente, sustentan sus argumentos en que conforme al régimen transitorio del Decreto impugnado, se requieren diversos actos de aplicación para que las disposiciones tengan efectos jurídicos. En segundo lugar, afirman que el juzgador no argumentó cómo esas disposiciones afectan la esfera jurídica de las quejas, pues de las pruebas que ofrecieron no se advierte esa afectación.

23. Esta Sala considera que los argumentos de las autoridades son **parcialmente fundados**. Por un lado, se coincide con la apreciación del juez de Distrito en que los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, de la LIE, así como el artículo tercero transitorio del Decreto impugnado, tienen naturaleza *autoaplicativa*, en tanto que, por un lado, efectivamente introducen cambios en el diseño constitucional y legal de la industria eléctrica por su mera entrada en vigor y, por otro lado, dichos cambios inciden en la esfera jurídica de las quejas en tanto son participantes de esa industria. Sin embargo, se considera que tienen razón las recurrentes en la naturaleza *heteroaplicativa* de los artículos cuarto y quinto transitorios del propio Decreto impugnado.
24. Por claridad se analizarán por separado esas disposiciones.

V.1. Carácter autoaplicativo de ciertas normas reclamadas

25. Las normas de naturaleza autoaplicativa son las que su individualización se encuentra incondicionada; es decir, se refiere a las normas que vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que se actualizan situaciones jurídicas que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho²¹. Para evidenciar la naturaleza de los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101;

²¹ Jurisprudencia P./J. 55/97 "**LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA**" Disponible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época. tomo VI, julio de 1997, página 5, registro digital 198200. También véase la tesis aislada 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO**. Disponible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 148, registro digital 2006963.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

108, fracciones V y VI; 126, fracción II, de la LIE y tercero transitorio del Decreto impugnado, es necesario referir brevemente su contenido.

Artículo 3

- En la **fracción V²²** se modificó la definición de *central eléctrica legada*. Específicamente, se eliminó **a)** el requisito de haber estado operando a la entrada en vigor de la LIE, y **b)** la modalidad de financiamiento de su construcción y entrega, pues antes se exigía que estuviera incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en la modalidad de inversión directa.
- Se **agrega la fracción XII Bis** para introducir la figura de los *contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física*. Éstos se celebran exclusivamente entre el suministrador de servicios básicos y ciertos generadores que han presentado información ante el CENACE sobre sus programas para la compraventa de energía o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de entrega física.
- En la **fracción XII** se precisa que los *contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física* solo podrán ser celebrados por los suministradores de servicios básicos.
- Se modifica la **fracción XIV** para determinar que los contratos legados para el suministro básico que se celebren deben realizarse, necesariamente, con el compromiso de entrega física de la energía.

²² **Artículo 3 de la LIE. (...)**

V. Central Eléctrica Legada: 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:

a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y

b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;

XII. Contrato de Cobertura Eléctrica: 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 Eléctrica con Compromiso de Entrega Física;

XII Bis. **Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física:** Acuerdo entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, Servicios Conexos o Potencia establecidos, y para lo cual el Generador presentará al CENACE los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del Contrato mediante ofertas de programa fijo en el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las Reglas del Mercado;

XIV. Contrato Legado para el Suministro Básico: Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas, con compromiso de entrega física;

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Artículo 4²³

- En la **fracción I** que refería la obligación de otorgar el acceso abierto en términos no indebidamente discriminatorios a las RNT y RGD, se introdujo la expresión “*cuando sea técnicamente factible*”.
- En la **fracción VI** se estableció que la oferta de energía eléctrica, potencia y servicios conexos estarán basados en los *costos de producción unitarios* conforme a las reglas del mercado. Asimismo, que deberá garantizarse, primero, el suministro de energía amparada por los contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física.

Artículo 26²⁴

- En las instrucciones que el CENACE proporcione a los distribuidores y transportistas para el uso y despacho de las redes de transporte y distribución, debe incluir el dar prioridad a las Centrales Eléctricas Legadas y a las Centrales Externas Legadas.

Artículo 53²⁵

- La *obligación* de los suministradores de servicios básicos de celebrar contratos de cobertura eléctrica exclusivamente a través de subastas se convierte en una potestad (“*podrán celebrar*”).

²³ **Artículo 4.** (...)

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;

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.

²⁴ **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.

²⁵ **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

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Artículo 101²⁶

- Se adiciona que en los criterios de asignación y despacho que emita el CENACE, se contemple o considere los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.

Artículo 108²⁷

- Adiciona facultades al CENACE, pues ahora debe **a)** mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del SEN (**fracción V**), y **b)** recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura de compromisos de entrega física (**fracción VI**).

Artículo 126, fracción II²⁸

- Se precisa que la emisión de certificados de energías limpias a las centrales eléctricas no dependerá ni de la propiedad ni de la fecha de inicio de su operación comercial.

Transitorio tercero²⁹

- SENER y el CENACE deberán emitir regulación secundaria para hacer efectivo el contenido del Decreto.

²⁶ **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.

²⁷ **Artículo 108.** (...)

V. 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;

VI. 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;

²⁸ **Artículo 126.** (...)

II. 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;

²⁹ **Tercero.** La Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, dentro del ámbito de su competencia, dispondrán de un plazo máximo de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las modificaciones que sean necesarias a todos los acuerdos, resoluciones, lineamientos, políticas, criterios, manuales y demás instrumentos regulatorios expedidos en materia de energía eléctrica, con el fin de alinearlos a lo previsto en el presente Decreto.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

26. Todas esas disposiciones establecen reglas que repercuten en el funcionamiento y/o operación de la industria eléctrica, pues: **a)** introducen un nuevo modelo de contrato, los *de cobertura de energía eléctrica* y que sólo pueden celebrar ciertos participantes (los suministradores de servicios básicos); **b)** dan preferencia a esos contratos en el uso de las redes de transmisión y distribución de energía, así como a las centrales eléctricas legadas y externas legadas que los celebren; **c)** eliminan la obligación de los suministradores de servicios básicos de celebrar contratos de cobertura eléctrica mediante subastas; **d)** introducen obligaciones a las autoridades reguladoras del mercado eléctrico mayorista —como el CENACE— para considerar prioritariamente a los contratos con compromiso de entrega física, y **e)** modifican el mecanismo para otorgar certificados de energías limpias, de modo que se incluye a generadores no contemplados previamente.
27. Contrario a lo que afirman las recurrentes, la entrada en vigor de esos preceptos, así como sus efectos, no fueron condicionados a que se emitieran disposiciones secundarias. De hecho, la literalidad del régimen transitorio del Decreto impugnado evidencia lo opuesto: por un lado, su artículo primero transitorio ordenó que el Decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por otro lado, aunque es cierto que el tercero transitorio ordenó a SENER, la CRE y el CENACE realizar modificaciones a acuerdos, resoluciones, lineamientos, políticas y demás instrumentos regulatorios dentro de los ciento ochenta días siguientes, ese mandato se entiende con la finalidad de alinearlos “*a lo previsto en el presente Decreto*”³⁰. Lo anterior se confirma en tanto que el artículo segundo transitorio derogó todas las disposiciones que se opusieran al mismo y eliminó la regulación que previamente aplicaba la autoridad y regía a los participantes³¹.

³⁰ **Artículo tercero transitorio del Decreto impugnado.** La Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, dentro del ámbito de su competencia, dispondrán de un plazo máximo de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las modificaciones que sean necesarias a todos los acuerdos, resoluciones, lineamientos, políticas, criterios, manuales y demás instrumentos regulatorios expedidos en materia de energía eléctrica, con el fin de alinearlos a lo previsto en el presente Decreto.

³¹ **Artículo segundo transitorio del Decreto impugnado.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en este Decreto.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

28. En síntesis, la correcta lectura del régimen transitorio conlleva que los cambios introducidos por el Decreto surtieron efectos por su mera entrada en vigor, de modo que el legislador federal apremió a las autoridades involucradas a ajustar su normativa a la brevedad. Sin embargo, esta condición en modo alguno conlleva, como incorrectamente lo afirman las recurrentes, que los efectos del nuevo sistema fueran postergados a un momento posterior, ni que dependiera de los diversos ajustes normativos que eventualmente se realizaran.
29. En segundo lugar, las recurrentes se equivocan en a) que las disposiciones no repercuten en las quejas y b) que el juzgador no evidenció ese impacto. Aunque los cambios introducidos por el Decreto impugnado no tienen como destinatarios directos a las empresas, lo cierto es que de manera general modifican los criterios y principios que estructuran la industria eléctrica. Así, dado que las quejas participan en el mercado eléctrico, sí existe una afectación a su esfera jurídica, tal como lo afirmó el juez de Distrito y como a continuación se explicará.
30. Las disposiciones constituyen un sistema normativo que, de manera general y como correctamente lo evidenció el juez modifica los criterios para el despacho de energía eléctrica a través de las redes generales de distribución y la Red Nacional de Transmisión. En este sentido, es cierto que, de manera directa, las disposiciones están dirigidas a las autoridades reguladoras encargadas de la operación del Sistema Eléctrico Nacional y de las redes referidas. No obstante, dado que por definición se trata de un sistema que opera integrado en redes, las condiciones que se fijan para el flujo de energía a través de ellas, necesariamente, impactarán en las decisiones y derechos de quienes participen en otras áreas de la industria, tal como la generación de energía o en su posterior comercialización. Por ello, como acertadamente lo refirió el juez de Distrito, si conforme a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales no solo se estableció un régimen de competencia para la generación y comercialización de energía, sino también un mandato de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

y distribución de energía es claro que las normas impugnadas sí tienen un impacto en la esfera jurídica de quienes participan como generadores en la industria eléctrica.

31. Se insiste que si bien el Decreto impugnado no tiene como tal una carga obligatoria (hacer, no hacer o dejar de hacer) para las quejas, su contenido repercute en la manera en que ellas, como generadoras, participan en el mercado para la generación y eventual venta de energía eléctrica. Por tal razón, esta Sala considera que los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI; 126, fracción II, de la LIE y el artículo tercero transitorio del Decreto impugnado, sí tienen un impacto en la esfera de las empresas quejas y, por lo tanto, resultan **infundados** los argumentos de las autoridades responsables.
32. Finalmente, y en relación con la supuesta falta de pruebas de aportadas por las empresas quejas para demostrar interés jurídico, debe decirse que, por las razones apuntadas, fue correcto que el juzgador considerara que las mismas eran suficientes. Del expediente se advierte que presentaron los permisos que las respaldan como generadoras de energía eléctrica mediante fuentes renovables o limpias, así como los contratos de interconexión a las redes de transmisión y distribución. Como lo sostuvo el juez de Distrito, esta Sala considera que dichas documentales son suficientes para acreditar que las empresas son participantes en el mercado eléctrico mayorista y también para evidenciar una posible afectación a su interés jurídico. Esto es así, porque lo que argumentan en sus escritos de demanda es que las reformas introducen cambios para preferir o favorecer a ciertos generadores de energía eléctrica (específicamente CFE), por sobre otros participantes de ese mercado (incluidas las propias empresas quejas), aun cuando conforme al texto constitucional la compra y venta de energía debe regirse por los principios de libre competencia y competencia. Es decir, dado que las empresas presentaron pruebas para evidenciar que sí participan en el mercado que supuestamente fue distorsionado, se estima que las autoridades recurrentes no tienen razón.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

V.2 Normas que sí son heteroaplicativas

33. Por otro lado, esta Sala considera que les asiste la razón a las recurrentes en que los artículos cuarto y quinto transitorios del Decreto impugnado tienen el carácter de heteroaplicativo. Dichos preceptos establecen:

Cuarto. Los permisos de autoabastecimiento, con sus modificaciones respectivas, otorgados o tramitados al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que continúen surtiendo sus efectos jurídicos, obtenidos en fraude a la ley, deberán ser revocados por la Comisión Reguladora de Energía mediante el procedimiento administrativo correspondiente. En su caso, los permisionarios podrán tramitar un permiso de generación, conforme a lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica.

Quinto. Los Contratos de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y Compraventa de Energía Eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deberán ser revisados a fin de garantizar su legalidad y el cumplimiento del requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal establecido en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública. En su caso, dichos contratos deberán ser renegociados o terminados en forma anticipada.

34. A diferencia de los analizados en el apartado anterior, estos artículos no establecen una regulación general de la industria que, necesariamente incida en la esfera jurídica de las quejas, sino que, por el contrario, requieren de un acto puntual de aplicación para incidir en ellas.
35. El artículo cuarto transitorio establece que deberán revocarse aquellos permisos de autoabastecimiento otorgados durante la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que hayan sido obtenidos en fraude a la Ley, y para tal efecto ordena la CRE llevar a cabo un procedimiento administrativo. Esta Sala estima que la mera orden al órgano regulador de revisar y eventualmente revocar los contratos que hayan sido obtenidos en fraude a la ley no es suficiente para considerar que la disposición impacta en la esfera de derechos de las empresas quejas. Su entrada en vigor únicamente conlleva asignar una atribución al órgano estatal que eventualmente pudiera desplegarse respecto de un número determinado de sujetos, incluyendo a las empresas quejas. No obstante, para que esa situación efectivamente se materialice se requiere, precisamente, el inicio del

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

procedimiento respectivo. Es decir, el artículo transitorio por sí mismo no conlleva un cambio en la situación jurídica de las quejas en su carácter de permisionario, pues únicamente refiere la mera posibilidad de que la autoridad las sujete (o no) una revisión; sin embargo, se trata de una cuestión futura e incierta. En todo caso, cuando la autoridad efectivamente ejerza su potestad es que la disposición podrá generar un impacto en la esfera jurídica de las quejas y, por tanto, será ese el momento en que aquéllas podrán impugnarla.

36. Por otro lado, el artículo quinto transitorio también ordena la revisión de contratos de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y Compraventa de Energía Eléctrica suscritos con productores independientes celebrados al amparo de la legislación abrogada, con el objetivo de que se garantice la legalidad y cumplimiento del requisito de rentabilidad. La disposición proporciona una opción para el caso de que, cuando la autoridad concluya una revisión, el contrato pueda ser renegociado o terminado de forma anticipada, sin que con su entrada en vigor pueda ser suficiente para entender que impactan en la esfera jurídica de la quejosa. Al igual que en el supuesto anterior, la autoridad debe iniciar el procedimiento de revisión para que se actualice el cambio de situación jurídica de la quejosa, y entonces tener por actualizado el interés para impugnar la disposición.
37. En virtud de lo anterior, esta Sala llega a la convicción de que son parcialmente **fundados** los argumentos de las recurrentes, ya que las disposiciones cuarta y quinta transitorias del Decreto impugnado sí son de naturaleza heteroaplicativas. Por ello, en tanto no se materialice el acto de aplicación de las normas y se inicie el procedimiento de revisión por parte de la CRE, las quejas no tienen interés para impugnarlas, puesto que su entrada en vigor no les causa perjuicio alguno. Por lo anterior, dado que las quejas las controvirtieron bajo la premisa de que se trataban de normas autoaplicativas, lo procedente es modificar la sentencia y sobreseer el juicio respecto de los artículos cuarto y quinto transitorios referidos.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

V.3. Interés legítimo en materia ambiental

38. En una parte de su tercer agravio, la Cámara de Senadores sostuvo que el juez no justificó el interés legítimo en materia ambiental de las quejas para impugnar el Decreto, y mucho menos se aplicaron los criterios desarrollados por la Corte para justificar que las quejas eran acreedoras de los servicios ambientales. El argumento es **infundado**.
39. El juez de Distrito no tenía el deber de justificar el interés legítimo en materia ambiental para efectos de la procedencia si ya había admitido que las quejas contaban con interés jurídico en tanto participantes del mercado eléctrico mayorista, para impugnar las disposiciones que a su juicio afectaban el derecho a la libre concurrencia y competencia en el mercado de generación y comercialización de energía eléctrica que reconocen los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. En todo caso, el deber de justificar la legitimación en materia ambiental se hubiera actualizado si las quejas únicamente hubieran planteado que el sistema normativo atentaba contra el derecho al medio ambiente sano, sin relacionarlo con su actividad comercial dentro de la industria eléctrica.
40. Sin embargo, según se advierte de la secuela procesal, las quejas sí acreditaron ser generadoras de energía de fuentes limpias y renovables y, si bien impugnaron el sistema normativo bajo el argumento de que atentaba contra el medio ambiente sano, también lo relacionaron con que la violación a su actividad como generadoras de energía limpia, pues destacaron la afectación que les generaba: **a)** la preferencia que tiene el sistema normativo en el orden de despacho de energías más contaminantes por encima de las suyas y **b)** la distorsión en el mercado de CELs y su objetivo: fomentar nuevas plantas de generación mediante energías limpias. De ahí que no fuese necesario justificar más allá de lo que hizo el juez de distrito para acreditar el interés jurídico de las quejas.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. Como quedó evidenciado en el apartado conducente, aunque el juzgador formuló argumentos específicos de cada uno de los artículos impugnados, en realidad realizó un análisis de ellos como sistema normativo y concluyó que se vulneraban los principios de libre competencia y competencia previstos en el artículo 28 constitucional y, adicionalmente, el principio de desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 de la Constitución (ver *supra*, párrafo 4).
42. Por ello se entiende que en sus diversos escritos, el Ejecutivo Federal (agravios segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo) y las Cámaras de Diputados y Senadores (ambas en su agravio segundo), todas centran fundamentalmente sus planteamientos en que el sistema normativo impugnado no vulnera el derecho a la libre competencia y concurrencia (ver *supra*, párrafos 6, 7 y 8). En esencia, todas las autoridades recurrentes ni siquiera dirigen sus agravios a cuestionar los alcances o efectos de las reformas impugnadas. Es decir, coinciden en la lectura que formuló el juez de Distrito sobre los alcances y consecuencias introducidas por las reformas a la LIE. Sin embargo, lo que sí cuestionan es que **los artículos impugnados sí son constitucionales**. Así, las recurrentes consideran que las modificaciones a la LIE son congruentes con los contenidos previstos en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal. Sustentan sus conclusiones en que:
 - a. El conjunto de reformas legales debe entenderse como parte de una manifestación de las atribuciones previstas en el artículo 25 constitucional y conforme al cual corresponde al Estado la rectoría económica para lograr el desarrollo nacional;
 - b. aunque es cierto que la reforma constitucional de 2013 permitió la entrada de particulares a las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, debe recordarse que la Transmisión y Distribución de energía se mantuvieron como servicios públicos y como áreas estratégicas. De modo que su diseño, control y operación se encuentran

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

a cargo del Estado y válidamente puede modificar, entre otros aspectos, las reglas para el despacho de energía eléctrica;

- c. las reformas impugnadas se insertan dentro de la política energética que le corresponde definir al Estado, en tanto que le corresponde en exclusiva el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional.
- d. las normas buscan velar por la confiabilidad y seguridad del SEN, garantizar el suministro de energía eléctrica a la población en general. Esas disposiciones no solo tienen asidero en las atribuciones constitucionales descritas, sino también en la “visión social” que protege nuestro texto constitucional, en tanto pretenden que prevalezca el interés colectivo (disminuir las tarifas eléctricas) por encima de los intereses de los particulares, y
- e. El texto original de la LIE perjudicaba a CFE en su carácter de empresa productiva del Estado, pues entre otros aspectos, le obligaba a asumir ciertos costos necesarios para el despacho de energía eléctrica. Por el contrario, los cambios impugnados, tal como el cambio de costos marginales a totales, pretenden fortalecer a esa empresa, establecer un verdadero entorno de competencia y permitirle cumplir con sus atribuciones constitucionales en beneficio de la Nación.

43. En virtud de lo anterior, las preguntas que debe orientar nuestro estudio son:
(B.1) ¿es válido imponer restricciones al mercado de generación de energía eléctrica, en tanto que se adoptaron con fundamento en las atribuciones que le corresponden al Estado como rector del proceso económico? (B.2) ¿Resultan válidas debido a que regulan áreas estratégicas que se reservaron al Estado? (B.3) ¿Las reformas a la LIE pueden justificarse en virtud de garantizar la seguridad en el despacho eléctrico o para fortalecer a la CFE?

44. Una vez que sea resuelta esa base común de sus planteamientos es que esta Sala podrá, posteriormente, dar respuesta a los diversos argumentos específicos que en ciertos artículos fueron formulados por la Cámaras de

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Diputados, la Cámara de Senadores y SENER, y que previamente fueron identificados (ver, *supra*, párrafos 6, 7 y 8).

45. Finalmente, dado que la Cámara de Diputados planteó (agravio cuarto) que los efectos de la sentencia generaban una violación al principio de relatividad de las sentencias, porque tienen efectos generales y beneficiarán a otras empresas que no acudieron al juicio, sin que se haya justificado una modulación para ello, esta Sala debe responder si **B.4 ¿los efectos de la sentencia vulneran el principio de relatividad de las sentencias?**
46. Para dar respuesta a dichos planteamientos esta Sala estima necesario, primero, precisar el marco constitucional que rige en materia energética y libre competencia y concurrencia **(A)**. Una vez que se tenga claro el parámetro de regularidad aplicable es que se podrá determinar si los cambios a la Ley de la Industria Eléctrica resultan congruentes con ese modelo **(B)**.

VI.A. Parámetro de regularidad aplicable

A.1. Reforma constitucional en materia de energía

47. Como se advierte de los escritos de demanda, de la sentencia del juez de Distrito y de los agravios formulados por las recurrentes, el problema que nos corresponde resolver gira en torno a la validez de las reformas a la LIE a la luz de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformados el veinte de diciembre de dos mil trece³², que a continuación se transcriben:

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

³² Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

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.

(...)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(...)

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.”

Artículo 27. (...)

(...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.”

Artículo 28. (...)

(...)

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

(...)

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.

(...).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

48. No es la primera ocasión en que este Tribunal ha tenido que pronunciarse sobre esa compleja reforma constitucional, por lo que a continuación desarrollaremos el contenido de esos preceptos a partir de nuestros precedentes. Al efecto, debemos referir al amparo en revisión 1131/2017³³ en donde esta Sala tuvo que decidir si el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en el artículo 109 constitucional, resultaba aplicable al actuar de CFE con motivo de su transformación en empresa productiva del Estado. Para dar respuesta a ese planteamiento, esta Sala realizó un análisis del proceso que culminó con la reforma constitucional referida y evidenció que su objetivo fue **generar un nuevo diseño institucional para el sector energético** fundamentado en: **a)** la participación de capitales privados en diversas áreas industriales que habían sido reservadas al Estado en la historia moderna del país, y **b)** la transformación de ciertos órganos estatales existentes a modalidades orgánicas y competenciales novedosas, tales como los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía y las empresas productivas del Estado (en el caso de Petróleos Mexicanos y CFE)³⁴.
49. Ambos aspectos fueron posteriormente explicados en diversos precedentes. En relación con la industria eléctrica, cobra particular relevancia lo decidido por esta Sala en la Controversia Constitucional 89/2020³⁵. En éste se explicó, que la reconfiguración del nuevo modelo económico y regulatorio de la industria eléctrica partía de **abandonar el modelo de exclusividad y monopolio** que desde los años setenta **le permitía al Estado encargarse de todas las actividades necesarias para prestar el servicio público de**

³³ Amparo en revisión 1131/201, Segunda Sala, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, fallada el 30 de mayo de dos mil dieciocho.

³⁴ Ibidem párrs. 32-54.

³⁵ Controversia constitucional 89/2020, Segunda Sala, Ponente: Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión de 3 de mayo de 2021.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

energía eléctrica, al tiempo que prácticamente impedía a los particulares participar en la industria eléctrica^{36,37}.

50. El precedente explica que la reforma constitucional de 2013 pretendió romper ese modelo de integración y exclusiva participación estatal y para ello, la reforma constitucional se sustentó en las siguientes premisas o ejes: **1)** el carácter estratégico de la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; **2)** la apertura a la competencia en los sectores de generación y comercialización de energía eléctrica; **3)** la sustentabilidad de la energía eléctrica en cuanto valor constitucional, y **4)** la transformación de CFE y de diversas autoridades técnicas y regulatorias en el sector.
51. En primer lugar, el precedente refiere que la reforma constitucional en comento **no abrió todas las actividades de la industria a la participación de privados**. Así, como paso previo a explicar lo que el Estado se reservó, se deben distinguir 4 actividades centrales para el sector: **a)** la generación; **b)** la transmisión; **c)** la distribución, y **d)** el suministro de energía eléctrica³⁸. A muy grandes rasgos, la primera consiste en la producción de energía eléctrica; la segunda es su transporte en alta tensión; la tercera es el transporte local en baja tensión, y el suministro, es su venta al detalle y promoción³⁹. La distinción es relevante, precisamente, por la necesidad de

³⁶ Las excepciones son algunos cambios introducidos en mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y dos. Particularmente, en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se permitió una participación a los particulares en actividades que no fuesen consideradas parte de la prestación de ese servicio público, tales como: a) la generación para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; b) la generación de energía que realicen productores independientes para su venta a CFE o exportación; c) la generación para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; d) su importación para usos propios, y e) la generación destinada al uso en emergencias por interrupción del servicio. Dichas actividades fueron motivo de revisión constitucional en esta sede en la Controversia Constitucional 89/2020.

³⁷ Una explicación de los antecedentes jurídicos de la industria eléctrica se encuentra en Josefina Cortés Campos, *Derecho administrativo y sector eléctrico. Elementos de regulación*, Porrúa, México, 2007, particularmente los capítulos segundo y tercero.

³⁸ **Artículo 2 de la Ley de Industria Eléctrica**. La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

³⁹ Controversia Constitucional 89/2020, párrafo 248.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

separar y delimitar la intervención estatal en la industria, dado que, como se dijo, con la reforma se abandona el control estatal en *todas* sus actividades⁴⁰.

52. En todo caso, **lo importante es precisar que la reforma constitucional de 2013 no conlleva un repliegue o desentendimiento *total* del Estado en la industria, sino únicamente una apertura en ciertas actividades, particularmente, en la **generación y comercialización de electricidad**, como más adelante se explicará. Sin embargo, previamente se debe dar cuenta que nuestro texto constitucional considera a **las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica como servicios públicos y también —junto con la planeación y el control del Servicio Eléctrico Nacional— como áreas estratégicas**. Es decir, en dichas actividades el Estado mantiene la titularidad y exclusividad (sin que se considere monopolio)⁴¹, y además por disposición constitucional, no puede otorgar concesiones sobre las mismas, aunque sí celebrar contratos con particulares en los términos que disponga la legislación⁴².**

Sistema Eléctrico Nacional

53. En nuestro precedente se dio cuenta de que el Sistema Eléctrico Nacional (en adelante “SEN”)⁴³ se integra por la Red Nacional de Transmisión⁴⁴, las

⁴⁰ Cfr. *Ibídem*, párrafos 250 a 252.

⁴¹ **Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.** 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.

⁴² **Artículo 27, párrafo sexto, constitucional.** (...) Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

⁴³ **Artículo 3 de la LIE.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

XLIV. Sistema Eléctrico Nacional: El sistema integrado por: a) La Red Nacional de Transmisión; b) Las Redes Generales de Distribución; c) Las Centrales Eléctricas que entregan energía eléctrica a la Red Nacional de Transmisión o a las Redes Generales de Distribución; d) Los equipos e instalaciones del CENACE utilizados para llevar a cabo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, y e) Los demás elementos que determine la Secretaría;

⁴⁴ **Artículo 3 de la LIE.** (...) **XXXV. Red Nacional de Transmisión:** Sistema integrado por el conjunto de las Redes Eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros que determine la Secretaría;

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Redes Generales de Distribución⁴⁵, las Centrales Eléctricas que entreguen energía a dichas redes o a la Red Nacional⁴⁶, y los equipos e instalaciones del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) para llevar a cabo el Control Operativo. Esto es, **el SEN constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico**⁴⁷.

54. También se dio cuenta, por un lado, de que la **planeación del SEN** se desarrolla a partir del *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico* que es emitido por Ejecutivo Federal por conducto de SENER e incluye, entre otros aspectos, los programas indicativos para la instalación y retiro de Centrales Eléctricas, para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de distribución⁴⁸. Por su parte, el **control operativo del SEN** le corresponde al CENACE, y consiste en la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable, la operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; y, la operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista⁴⁹.

Servicio público de Transmisión y Distribución

55. El servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución. En el precedente referido se explicaron tales conceptos a partir de las definiciones previstas en la LIE: la **Transmisión** consiste en las actividades realizadas para *transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros*. Por su parte, la

⁴⁵ **Artículo 3 de la LIE.** (...) XXXVI. **Redes Generales de Distribución:** Redes Eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general;

⁴⁶ **Artículo 3 de la LIE.** (...) IV. **Central Eléctrica:** Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y Productos Asociados

⁴⁷ Cfr. Controversia Constitucional 89/2020, párrafo 260.

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, párrafo. 261.

⁴⁹ **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:(...)

XV. Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional: La emisión de instrucciones relativas a:

a) La asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable;

b) La operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista, y

c) La operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; (...)

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Distribución conlleva las acciones realizadas para *distribuir energía eléctrica al público en general*.

56. Al tratarse de servicios públicos, la legislación les establece ciertas obligaciones que deben cumplirse; que dichas actividades se realizarán siguiendo las condiciones que al efecto emita la CRE y, en todo caso, conforme a criterios de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad⁵⁰, mismos que la LIE define en su artículo 3 como:

- **Calidad:** Grado en el que las características y condiciones del Suministro Eléctrico cumplen con los requerimientos técnicos determinados por la CRE con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los Usuarios Finales (fracción II).
- **Confiabilidad:** Habilidad del SEN para satisfacer la demanda eléctrica de los Usuarios Finales bajo condiciones de suficiencia y Seguridad de Despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción X).
- **Continuidad:** Satisfacción de la demanda eléctrica de los Usuarios Finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XI).
- **Seguridad de Despacho:** Condición operativa en la cual se pueden mantener la Calidad y Continuidad de la operación del SEN, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XLI).

57. Como ya se refirió la Transmisión y Distribución de energía eléctrica, además de considerarse como servicio público, también fue constitucionalmente calificada como *áreas estratégicas*. Por el momento, se debe precisar que esto no implica que los particulares no puedan participar por completo en ellas, puesto que el propio texto constitucional habilita al Estado para contratar con ellos a efecto de que *“los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”*⁵¹. Es

⁵⁰ **Artículo 28 de la LIE.** Las obligaciones en materia de Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE. Los Transportistas y los Distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el Mercado Eléctrico Mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor.

⁵¹ Artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de 2013.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

decir, lo que no se puede concesionar es precisamente la prestación de esos servicios públicos en sí mismo, puesto que tales actividades únicamente podrá prestarlas el Estado mediante sus empresas productivas.

58. En síntesis, este primer eje de la reforma constitucional de 2013 conlleva que, si bien se generó cierta apertura en el sector eléctrico, el Estado mantuvo ciertas actividades como propias, en tanto que es responsable de regir la expansión de las redes de transmisión y distribución de energía y, en general, de intervenir y adoptar decisiones con miras a asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico⁵². En palabras de nuestros precedentes: la reforma constitucional **no** pretendió que “*el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable*”⁵³. Dada la inminente apertura al mercado de la generación y comercialización de electricidad (como a continuación se explicará), se consideró que estas actividades gozan de un peso central en la industria eléctrica, de manera que el Estado decidió reservarlas para sí.
59. El segundo eje de la reforma constitucional de 2013 es, como se adelantó, **la apertura a la competencia de las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica**⁵⁴ (ver, *supra*, párrafo 50). Es decir, no solo se trata de que capitales privados *intervengan* o participen en áreas que antes se encontraban proscritas, **sino también de que las reglas centrales que la rijan sean, fundamentalmente, las del mercado**. Tan es así que constitucionalmente se mandató la creación de un mercado eléctrico que será operado por el CENACE⁵⁵.

⁵² Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párr. 253.

⁵³ *Ibidem*, párr. 253.

⁵⁴ Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrs. 268-274.

⁵⁵ **Décimo sexto transitorio de la reforma constitucional**. Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos: (...)

b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. (...).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

60. En la referida controversia constitucional 89/2020 se dio cuenta de que las exposiciones de motivos de la reforma constitucional de 2013 explican que esa apertura a la competencia se justificó en virtud de que la generación y comercialización son actividades que “*pueden realizarse de mejor manera cuando son ejecutadas por una multiplicidad de actores*”⁵⁶. Particularmente, se identificó que esas *mejoras* tenían que ver con la reducción de costos, garantizar la energía suficiente para satisfacer las necesidades de la población y el desarrollo de nueva tecnología más sustentable en la industria⁵⁷.
61. Sin embargo, la reforma constitucional no mandató una liberalización *absoluta* de tales actividades, puesto que constitucionalmente se facultó a la CRE para otorgar *permisos* para generar electricidad⁵⁸ y en tanto se tratan de actividades centrales para la Nación, están sujetas a ciertas obligaciones de carácter público. Así, como esta Sala lo identificó en el precedente, el artículo 4 de la LIE establece, por un lado, que la generación y comercialización de energía eléctrica **son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia**. No obstante, también califica a las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del SEN de *utilidad pública* y las sujetas a ciertas obligaciones de servicio público y universal:

Artículo 4 de la LIE. 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:

⁵⁶ Ibídem, párrafo 270.

⁵⁷ Ver, por ejemplo, lo identificado por esta Sala al resolver el amparo en revisión 1426/2015, pp. 26 y ss.

⁵⁸ **Décimo transitorio de la reforma constitucional.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal: (...)

c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

(...)

- I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios;
- II. Ofrecer y prestar el Suministro Eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;
- III. Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley;
- IV. Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme a lo señalado en el artículo 114 de esta Ley;
- V. Cumplir con las obligaciones en materia de Energías Limpias y reducción de emisiones contaminantes que al efecto se establezcan en las disposiciones aplicables, y
- 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.

62. En nuestro precedente también dimos cuenta de que es importante precisar que por mandato constitucional las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación⁵⁹, siendo SENER la encargada de establecer los términos que al efecto se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico⁶⁰, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales que en la materia le corresponden a la Comisión Federal de Competencia⁶¹.

63. Finalmente, derivado de la reforma energética de 2013 se mandató la creación de un mercado en el que ciertas personas pueden comercializar la

⁵⁹ **Décimo transitorio de la reforma constitucional de 2013.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal: **a)** A la Secretaría del ramo en materia de Energía: (...). En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.”

⁶⁰ **Artículo 8 de la LIE.** La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización.

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

Los Generadores y Comercializadores que pertenezcan a un mismo grupo económico podrán realizar transacciones entre sí, sujetándose a las reglas que al efecto emita la CRE.

Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria.

⁶¹ Cfr. controversia constitucional 89/2020, párr. 273.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

electricidad y los servicios conexos que requieren y/o producen. El mercado es operado por el CENACE con base en las reglas que defina la CRE.

64. Al respecto, en la Controversia Constitucional 89/2020⁶² se precisó que quienes participan⁶³ ese mercado son las personas que celebran un contrato con la modalidad de Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado, siendo que la propia LIE define quiénes tienen esos caracteres⁶⁴.
65. El tercer pilar que constitucionalmente caracteriza la nueva industria eléctrica de nuestro país es el de la **sustentabilidad** (ver, *supra*, párrafo 50). Como esta Sala lo advirtió desde la resolución del Amparo en Revisión 1426/2015⁶⁵ y posteriormente amplió en el diverso 1017/2018⁶⁶, la reforma constitucional de dos mil trece introdujo en el artículo 25 constitucional el criterio de *sustentabilidad* no sólo como criterio para la industria eléctrica del país⁶⁷, sino también para el desarrollo industrial del país:

Esta reforma constitucional establece las bases ambientales especialmente en el caso de la industria eléctrica, en la medida en que introduce el criterio de sustentabilidad en la vida de las empresas en general y en el desarrollo industrial del país. Tan es así que el Constituyente ordenó al Congreso de la Unión que realizara las adecuaciones al marco jurídico para establecer las bases conforme a las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la generación de energía eléctrica (a partir de la 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, y menor huella de carbono en los procesos); y, más aún, ordenó que

⁶² Cfr. *Ibidem*, párrafo 274.

⁶³ **Artículo 3 de la LIE.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

XXVIII. Participante del Mercado: Persona que celebra el contrato respectivo con el CENACE en modalidad de Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado; (...)

⁶⁴ **Artículo 3 de la LIE.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

IX. Comercializador: Titular de un contrato de Participante del Mercado que tiene por objeto realizar las actividades de comercialización; (...)

LII. Suministro Eléctrico: Conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y el consumo de energía eléctrica de los Usuarios Finales, regulado cuando corresponda por la CRE, y que comprende:

a) Representación de los Usuarios Finales en el Mercado Eléctrico Mayorista;

b) Adquisición de la energía eléctrica y Productos Asociados, así como la celebración de Contratos de Cobertura Eléctrica, para satisfacer dicha demanda y consumo;

c) Enajenación de la energía eléctrica para su entrega en los Centros de Carga de los Usuarios Finales, y

d) Facturación, cobranza y atención a los Usuarios Finales; (...)

LV. Usuario Calificado: Usuario Final que cuenta con registro ante la CRE para adquirir el Suministro Eléctrico como Participante del Mercado o mediante un Suministrador de Servicios Calificados;

⁶⁵ Resuelto en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de la ministra Luna Ramos (ponente) y los ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

⁶⁶ Resuelto en sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos de los ministros Pérez Dayán, Medina Mora I. (ponente), Franco González Salas y Laynez Potisek.

⁶⁷ Cfr. Controversia Constitucional 89/2020, párrafos 275 y ss.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

impusiera a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes⁶⁸.

66. Sobre este aspecto, en el amparo en revisión 1017/2018 y en la Controversia Constitucional 89/2020 esta Sala evidenció que el adjetivo “sustentable” en el artículo 25, párrafos séptimo y noveno, tuvo un peso central durante el proceso que precedió a la reforma constitucional. Así, si bien es cierto que en general se buscó atraer nuevos y diversos capitales al sector eléctrico, lo cierto es que se buscó que **esas nuevas inversiones se materializaran en nuevas fuentes o generadores de energía renovable**⁶⁹.
67. La necesidad de que la nueva industria eléctrica se desarrollara de la mano del principio de sustentabilidad se explica en virtud de que las Comisiones dictaminadoras fueron particularmente sensibles a que la emisión de la Ley General de Cambio Climático de 2012 no había logrado las metas esperadas, en tanto que la participación de energías no fósiles en la generación de energía requerida para prestar el servicio público respectivo era de apenas un 18.3%. Por lo tanto, y a fin de dar cumplimiento a los diversos compromisos establecidos por el Estado mexicano, el Poder Reformador de la Constitución razonó en la necesidad de que

(...) se requerían grandes inversiones para **diversificar la matriz energética e incrementar la capacidad instalada de generación en México**; además de que la poca capacidad instalada de generación a base de energías renovables (...) se debía a que la estructura de la industria no promovía la adopción a gran escala de las energías renovables, esto es, **que el modelo institucional no tiene la flexibilidad necesaria para integrar de manera eficiente las energías renovables, ya que el acceso a la red de transmisión para nuevas plantas es limitado**⁷⁰.
(énfasis en el original)

68. Por tal razón, en la controversia constitucional en comento, esta Sala no solo consideró que “*la competitividad y la sustentabilidad se encuentran estrechamente vinculadas*”⁷¹, sino que también se constituyen en objetivos “*de igual relevancia que deben ser observados y equilibrados en todo momento por las autoridades del sector*”⁷². Sobre todo, si el Estado mexicano

⁶⁸ Amparo en revisión 1017/2018, p. 52.

⁶⁹ Cfr. Controversia Constitucional 89/2020, párrafo 283 y ss.

⁷⁰ Dictamen de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República *apud* ibídem, párrafo 287.

⁷¹ Controversia Constitucional 89/2020, párrafo 290.

⁷² Cfr. Ibídem, párrafo 318.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

prende dar cumplimiento a los diversos compromisos adquiridos tanto por la legislación nacional como por los tratados internacionales en la materia⁷³.

69. El cuarto y último eje que debe tomarse en cuenta para iniciar a explicar el contenido y alcance de la reforma constitucional de 2013 **es la transformación orgánica y competencial de los diversos entes estatales**, debido al nuevo papel que el Estado ejerce en la industria energética mexicana. Este eje se explica como consecuencia de lo que antes hemos referido: si previo a la reforma se partía de que solo el Estado debía operar y controlar prácticamente toda la industria eléctrica y, además, que gran parte de esas funciones se le asignaban a un mismo ente público (CFE), es claro que debían realizarse ajustes, dado que el nuevo modelo constitucional presupone que: 1) el Estado deja de ser el participante exclusivo de la industria; 2) se busca generar un mercado en ciertas áreas e incentivar la participación de *nuevos y diversos* competidores, y 3) constitucionalmente se ordena la desintegración de las diversas actividades relevantes de la industria. Así, es lógico que desde la propia Constitución se mandaten ajustes, precisamente, para que los diversos órganos que habrán de intervenir se constituyan en instrumentos idóneos para la ordenación, regulación y participación estatal en el sector.
70. No es momento de dar cuenta de los múltiples y complejos cambios orgánicos y constitucionales que trajo aparejada la reforma constitucional en comento. Por un lado, ello rebasaría los aspectos que sí son necesarios como marco de referencia para la resolución de este asunto y, por otro, porque dichos aspectos ya han sido ampliamente desarrollados por las Salas y el Pleno de este Tribunal en diversos precedentes. Así, bastará con dar cuenta de los elementos y que sí son relevantes para adoptar una decisión.
71. Si la intervención estatal varía en función de las distintas actividades de la industria, también deben serlo los órganos a quienes se encomienda ejercer cada una de esas atribuciones. Así, por un lado, se debe dar cuenta que

⁷³ Sobre este aspecto, cfr. *Ibídem* párrafos 323 a 344.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

constitucionalmente se encomendó la creación de un organismo descentralizado que se encargaría del control operativo del SEN, de operar el mercado eléctrico mayorista y de garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución: el CENACE. Previo a la reforma constitucional el CENACE formaba parte de CFE; sin embargo, dado que se le asignan funciones que requieren ser ejercidas con neutralidad respecto de los participantes de la industria, era necesario crear un ente independiente de ellos⁷⁴. Por tal razón, también se explica que constitucionalmente se mandata que CFE debería transferir al nuevo organismo los recursos que requiera para el cumplimiento de dichas atribuciones⁷⁵.

72. Por su parte, se ordenó la transformación de la CRE (y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos) en **organismos reguladores coordinados**, dotados con autonomía técnica y de gestión⁷⁶. En la Controversia Constitucional 89/2020, esta Sala explicó que, aunque se mantuvieron en la órbita del Ejecutivo Federal, constitucionalmente se establecieron mecanismos de nombramiento y cláusulas para garantizar la suficiencia de recursos técnicos, humanos y financieros que le permitieran gozar de plena capacidad para tomar sus decisiones⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. Ibídem, párrafos 578 y ss.

⁷⁵ **Décimo sexto transitorio de la Reforma Constitucional.** Décimo Sexto. Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos: (...)

b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.

El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

⁷⁶ **Artículo Décimo Segundo transitorio de la reforma constitucional.** Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. (...)

⁷⁷ Controversia Constitucional 89/2020 párrafo 190. Asimismo, véase el artículo décimo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de 2013.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

73. Esa condición es fundamental para que los órganos reguladores coordinados puedan ejercer su función constitucional: adoptar decisiones con base en estrictos razonamientos técnicos y/o especializados⁷⁸, para así favorecer la competencia y el desarrollo eficiente de esas industrias. En materia de electricidad, constitucionalmente se asignó a la CRE “*la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución*”⁷⁹.
74. Finalmente, CFE y Petróleos Mexicanos pasaron de ser entidades paraestatales tradicionales para convertirse en **empresas productivas del Estado**. Partiendo de que en el caso de la generación y comercialización de energía eléctrica el Estado debería competir *en igualdad de circunstancias* con otras empresas, se consideró que era necesario contar con una nueva categoría de organismos que estuvieran organizados y tuvieran una flexibilidad operativa, como si fueran empresas privadas. Por tal razón y de manera peculiar, desde la Constitución se mandató y estableció un detallado régimen para este nuevo tipo de empresas públicos.
75. En el amparo en revisión 1131/2017⁸⁰ esta Sala explicó la naturaleza y características generales de las empresas productivas del Estado: **a)** son propiedad exclusiva del Gobierno Federal, pero su intervención en la empresa se debe entender como un dueño y no como su administrador; **b)** su administración se sujeta a principios de gobierno corporativo; **c)** tienen como mandato constitucional el de crear valor económico para incrementar los ingresos de la Nación, consentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y **d)** constituyen una nueva categoría de entidades paraestatales

⁷⁸ Cfr. Amparo en revisión 170/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Javier Laynez Potisek, fallada el 14 de junio de dos mil veintitrés.

⁷⁹ “**Décimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal: (...)

c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.”.

⁸⁰ Sentencia del amparo en revisión 1131/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Javier Laynez Potisek, fallada el treinta de mayo de dos mil dieciocho.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

con un régimen jurídico especial y diferenciado, alejado de la tradicional lógica de controles y jerarquía administrativa. Por ello y a pesar de que el fundamento de su creación son normas de derecho público, su operación se rige, en lo no previsto por su ley, reglamento y disposiciones que de éstos emanen, por el derecho civil y mercantil. En este sentido, constitucionalmente se les dotó de un régimen diferenciado en distintas materias, a fin de que pudieran competir con flexibilidad y autonomía en las industrias que se les encomiendan⁸¹.

76. Para ello Esta reforma reconfiguró la ordenación económica de dos sectores: hidrocarburos y energía eléctrica, y **buscó garantizar una industria moderna y financieramente sólida**. El sector energético siguió constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, de conformidad con las reglas fijadas en los artículos 25, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A.2. Rectoría económica del Estado

77. El artículo 25 constitucional, en su redacción vigente establece textualmente:

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

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

⁸¹ De dicho asunto derivó la tesis asilada 2a. LXXX/2018, de rubro "**EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO. SU NATURALEZA**". Disponible en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 58, septiembre de 2018, tomo I, página 1214, registro digital: 2017897.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

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.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

78. En lo que a este asunto interesa, se debe destacar que su primer párrafo, por virtud de la reforma de diciembre de 1982 a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales⁸², contempla a favor del Estado **la rectoría del desarrollo nacional** para que sea *integral y sustentable*⁸³, y que mediante la

⁸² Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 03-02-83.

⁸³ Como fue precisado en el párrafo 63 de esta ejecutoria, el adjetivo *sustentable* fue incorporado como principio por virtud de la reforma constitucional de 2013 en materia de energía.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

competitividad se fomente el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

79. En una de las primeras interpretaciones sobre el concepto rectoría –el amparo en revisión 1642/1995⁸⁴–, el Tribunal Pleno determinó ciertos aspectos que ahora debemos resaltar. En primer lugar, que con su inclusión se sistematizó y elevó a rango constitucional las diversas atribuciones estatales en la economía nacional, y para ello deben diferenciarse tres sectores: **a)** el *sector público*, integrado por las empresas de propiedad pública (total o mayoritaria), esto es: organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública), que se encarga de manera exclusiva de las áreas estratégicas; **b)** el *sector social*, constituido por actividades económicas fundadas en formas de apropiación colectiva de los medios de producción, tales como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, etcétera, y **c)** el sector privado, conformado por los individuos (particulares o colectivos) propietarios de los medios de producción. Para ejercer su rectoría frente a los dos últimos grupos, el Estado debe intervenir para *impulsar y organizar* las áreas prioritarias, que son aquellas organizaciones de medios de producción que, de acuerdo con las circunstancias, resulte más conveniente impulsar según las necesidades del desarrollo nacional⁸⁵.
80. En segundo lugar, en el precedente se señaló que al incorporarse el principio de la rectoría se le otorgaron expresamente atribuciones al Estado que le permiten *planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; fomentar y regular las actividades que demanda el interés general*, así como la de que, bajo criterios de equidad social y productividad, apoye e

⁸⁴ Amparo en revisión 1642/1995, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Díaz Romero, fallada el 18 de enero del dos mil. En dicho asunto el Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos décimo cuarto transitorio de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y 1072 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios. Datos de votación y fecha de resolución.

⁸⁵ Ibidem p.462.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

impulse a las empresas surgidas de los sectores social y privado, vinculadas con la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público.

81. En tercer lugar, que la rectoría económica no es facultad exclusiva de un solo poder, sino que admite la injerencia del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal y locales. Por un lado, la participación del Legislativo se materializa cuando el Congreso de la Unión —en el caso de la Federación— fomenta o regula las actividades económicas y, por otro, la del Ejecutivo cuando emite reglamentos o normas administrativas. En cuarto lugar, que del artículo 25 constitucional no se desprendía un derecho público subjetivo, a favor de los particulares, que les permita “*exigir que el Estado regule (...) determinados cánones*”. Es decir, si bien el Estado “*es el responsable de conducir la rectoría del desarrollo nacional, (...) de ello no se sigue que los gobernados, a través del amparo, puedan provocar que tal responsabilidad sea reprochada y encausada bajo los lineamientos o perspectivas de aquéllos*”. De estos razonamientos el Tribunal Pleno emitió la tesis aislada de rubro y texto:

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS. Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre competencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional⁸⁶.

⁸⁶ Tesis aislada P. CXIV/2000 del Tribunal Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, página 14, registro digital 191360.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

82. Para entender a qué se refirió la anterior integración del Tribunal Pleno al sostener que el artículo 25 constitucional no otorga un derecho subjetivo a los particulares, es importante precisar que en su momento al Pleno se le solicitó declarar la inconstitucionalidad de diversos preceptos porque los quejosos consideraron que sus contenidos eran insuficientes para garantizar la calidad en la elaboración y envasado de tequila. En este sentido, lo que el Tribunal precisó es que los contenidos específicos le corresponden ser determinados al Estado, precisamente, en su carácter de rector del proceso económico.
83. Sin embargo, como en su momento lo refirió el Tribunal Pleno en el propio precedente, que el Estado sea el rector del proceso económico en términos del artículo 25 constitucional y que de dicho artículo no se desprenda un “derecho subjetivo” para los particulares, no implica una habilitación para que el Estado pueda establecer cualquier política o contenido en las normas que se expidan ni, por otro, que los particulares estén imposibilitados de impugnarla. Precisamente por ello, el Tribunal Pleno concluyó que:

Lo expresado con anterioridad no denota que el campo de acción de las atribuciones económicas del Estado, choque con los límites que la Constitución confiere a los derechos individuales y sociales de los gobernados, pues la rectoría del Estado es compatible con éstos. Así, **en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, el Estado no puede pasar por alto el respeto a las garantías constitucionales de los gobernados**, en cuya medida -sólo en esa- la puesta en práctica de aquellas actividades es materia de enjuiciamiento a través del amparo, como sucede con cualesquier acto de autoridad.

La posición adoptada en el apartado anterior, sólo permite analizar la actuación del Estado cuando legisla o administra, en confrontación con el cúmulo de derechos otorgados a los gobernados en la Ley Fundamental, si al realizar tales tareas contraviene estos derechos, lo cual se tomó en consideración en párrafos precedentes, al examinar el planteamiento vinculado con la garantía de igualdad; pero no a sujetar a la autoridad legislativa a planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, o a regir el desarrollo económico nacional bajo los lineamientos que exijan los particulares.

(énfasis añadido).

84. En síntesis, que la rectoría del Estado debe ser compatible con los diversos contenidos (y derechos) previstos en el propio constitucional, pues de lo contrario, los particulares, de estimar que se trasgreden, podrán impugnarlos mediante el juicio de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

A.3. Libre concurrencia y competencia

85. El artículo 28 constitucional, en sus párrafos primero y segundo, establece que, entre otros aspectos, están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones y exenciones de impuestos; que en consecuencia, la ley castigará severamente toda concentración y acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, **todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.**
86. En los precedentes donde esta Sala ha analizado ese precepto⁸⁷, se ha dicho reiteradamente que con esa prohibición implícitamente se reconoce el derecho de la persona en su calidad de consumidor frente al abuso de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que impidan la libre competencia y la libre concurrencia en el mercado que tenga como finalidad generar ventaja en perjuicio de las demás personas, determinadas o indeterminadas. Es decir, hemos concluido que el Poder Reformador de la Constitución partió del hecho de que existe desigualdad en el mercado que es necesario mitigar y sobre todo que debe protegerse al consumidor como la parte débil de la relación económica, ante la situación de escasez de bienes o servicios, o de claro predominio de los proveedores de servicios o propietarios de bienes o mercancías que implique afectación a su patrimonio como producto de esa relación asimétrica o desigual. Por ello, la relevancia que la Constitución Federal otorga a los derechos de libre

⁸⁷ Amparo en revisión 839/2014, de esta Sala, Ponente: Alberto Pérez Dayán, fallada el 5 de agosto de dos mil quince; Amparo en revisión 1414/2015, de la Segunda Sala, Ponente: Eduardo Medina Mora I., fallada el 6 de julio de dos mil dieciséis; Amparo en revisión 636/2015, de esta Sala, Ponente: Javier Laynez Potisek, fallada el 9 de noviembre de dos mil dieciséis; Amparo en revisión 146/2016, Segunda Sala, Ponente: Alberto Pérez Dayán, fallada el 11 de enero de dos mil diecisiete.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

conurrencia y de competencia económica deriva en proteger y velar por la libre competencia de mercado, así como de los beneficios que estos derechos traen consigo en favor de los consumidores. Se ha dicho que con mayor competencia las empresas tienen incentivos para mejorar la calidad de sus productos y para ofrecerlos al menor precio posible. En consecuencia, la población tiene acceso a bienes y servicios de buena calidad a precios razonables, lo cual contribuye al desarrollo nacional por ende a incrementar sus niveles de bienestar.

87. Asimismo, en el amparo en revisión 1122/2019⁸⁸ se ha sostenido que los valores tutelados en el artículo 28 constitucional no solo se dirigen a proteger las barreras a la competencia que deriven del acuerdo de particulares frente a los consumidores en general. Esto es así porque el propio artículo 28 establece como responsabilidad de *todas* las autoridades evitar la prohibición de monopolios y toda práctica anticompetitiva, en el ámbito de sus competencias. Por ello, los poderes legislativos de la federación y de las entidades federativas tienen el deber de emitir leyes que, precisamente, castiguen y eviten esas conductas.

VI.B. Estudio de los agravios

88. A partir del marco constitucional esta Sala considera que los agravios que formularon las recurrentes son **infundados**, conforme a lo siguiente.

(B.1) ¿Es válido imponer restricciones al mercado de generación de energía eléctrica, en tanto que se adoptaron con fundamento en las atribuciones que le corresponden al Estado como rector del proceso económico?

89. Debe recordarse que el juez de Distrito señaló que las normas impugnadas conformaban un sistema que, por un lado, pretende otorgar prioridad a ciertas centrales eléctricas para acceder o conectarse a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución; por otro, que también

⁸⁸ Amparo en revisión 1122/2019, Segunda Sala, Ponente: José Fernando Franco González Salas, resuelto el 11 de enero de dos mil diecisiete.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

establecen un sistema de prelación para el despacho de ciertas centrales eléctrica a través de dichas redes. De ello, concluyó que las normas en su conjunto pretendían incorporar diversas barreras de acceso que distorsionaban el mercado eléctrico y afectaban los derechos de libre competencia y competencia (ver *supra*, párrafo 4, inciso d). Asimismo, y como consecuencia de ese desplazamiento, que se rompía el equilibrio mandado por el artículo 25 constitucional, en el sentido de que el desarrollo de la actividad económica debe ser sustentable. Esto es así porque las barreras referidas pretendían directamente relegar a las centrales eléctricas limpias y, como consecuencia, se desincentiva la inversión en ese tipo de plantas.

90. El juzgador razonó que aunque el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica son actividades que quedaron reservadas al Estado, la generación y comercialización se deben prestar en un régimen de libre competencia; que para lograrlo es necesario que los generadores puedan acceder a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución de manera libre y no discriminatoria, puesto que forman parte de un sistema integrado y necesario para que la energía llegue a la población. Sin embargo, el juez advirtió que las normas impugnadas entorpecen ese proceso pues sustituyeron el criterio original de la LIE, basado en la competencia y eficiencia en tanto que se despachaba primero a la central eléctrica más barata, y en su lugar introdujo la orden de despachar primero a los generadores del Estado (CFE) o a las plantas asociadas a éstas, por ser los únicos que pueden celebrar contratos con compromiso de energía física. Sobre este aspecto, como se recordará, el juzgador afirmó que esas distorsiones desincentivan la competencia, pues no solo dejan de existir razones para mejorar tecnología, disminuir costos y ser más eficiente, sino también, se desincentiva la participación de nuevos agentes en el mercado de generación.
91. Como se evidencia de sus agravios, en relación con las violaciones al artículo 28 constitucional, las recurrentes no combaten la lectura que el juez de Distrito realizó del sistema normativo. Es decir, sus agravios no cuestionan

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

que el juzgador haya realizado una lectura incorrecta de las consecuencias u objetivos pretendidos por las reformas; por el contrario, reconocen que las reformas tienen como objetivo modificar el criterio para despachar energía eléctrica, sustituyendo los relacionados con la eficiencia por uno que beneficie a ciertos generadores (particularmente las plantas asociadas a CFE) y la seguridad en el despacho; reconocen que se ordena al CENACE establecer un orden prelación para el despacho de las centrales que cuenten con contratos de cobertura eléctrica con compromiso de energía física y luego las centrales asociadas a las energías limpias. **Su desavenencia tiene que ver con que, contrario a lo que concluyó el juez, consideran que dichos cambios sí son constitucionalmente admisibles**, pues las reformas se sustentan en las atribuciones que le corresponden al Estado en términos del artículo 25 constitucional. Es decir, a su juicio, con base en las potestades que se desprenden, fundamentalmente, de la rectoría económica a cargo del Estado mexicano es que era posible introducir los cambios controvertidos por las empresas quejasas.

92. Esta Sala no comparte esa afirmación, puesto no tiene asidero ni el marco constitucional ni en su interpretación por este Tribunal. Como quedó claro en el apartado precedente, en el propio amparo en revisión 1649/1995 en el que el Pleno desarrolló las implicaciones y alcances de la rectoría económica del Estado, mismas consideraciones que han regido diversos precedentes de esta Sala⁸⁹, es claro que esa función constitucional no puede entenderse como una potestad que permita establecer y validar eventualmente *cualquier*

⁸⁹ Este criterio ha sido reiterado por esta Sala en los amparos en revisión 80/2002, 737/2003, 881/2004, 794/2005, 386/2007, por lo que se expidió la jurisprudencia 2a./J. 1/2009 de rubro y texto: "**RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA.** El citado precepto establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, concedan subsidios, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios contenida en el propio precepto de la Ley Fundamental" (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Febrero de 2009, página 461, Registro digital: 167856).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

contenido que se desarrolle en el sistema jurídico mexicano, sea una ley, un reglamento o incluso una política pública. Por el contrario, y sin estar a discusión que constitucionalmente es el Estado quien debe dirigir el curso de la política económica con miras a alcanzar los diversos objetivos y valores previstos en el propio artículo 25 constitucional, lo cierto es que como lo sostuvo el propio Tribunal Pleno, “(...) **en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, el Estado no puede pasar por alto el respeto a las garantías constitucionales de los gobernados (...)**”⁹⁰.

93. Así, a juicio de esta Sala, el respeto de las garantías constitucionales conlleva que la *rectoría económica* del Estado no se entiende como una potestad omnímoda, de modo que permita validar, por sí misma y *ex ante*, cualquier contenido o decisión normativa que se adopte. Incluso desde el precedente referido el Tribunal Pleno sugirió que la *rectoría económica* no puede entenderse como una atribución unívoca, sino que se materializa de diversas maneras, según la actividad económica en la que se trate. En efecto, conforme al propio texto del artículo 25, párrafo tercero, constitucional la rectoría del Estado conlleva que a éste le corresponde **planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, pero también regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.**
94. Las diferentes conductas enunciadas se deben entender como potestades u *opciones* con las que el Estado mexicano goza para intervenir en las distintas actividades económicas e industriales. Sin embargo, no implica que todas y cada una de ellas deban o puedan desplegarse en cada área económica. Esto es así, por un lado, porque precisamente la rectoría le permite al Estado valorar cuál será la intervención pública que estima más idónea para alcanzar las diversas aspiraciones constitucionales: el desarrollo integral y sustentable del país, el fortalecimiento de la soberanía y el régimen democrático, la competitividad, el crecimiento económico, el pleno ejercicio de las libertades

⁹⁰ Ver, *supra*, párrafo 83.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

y una más justa distribución de la riqueza. Por otro, porque **las propias modalidades de intervención pública deben, precisamente, respetar el marco general de atribuciones y de libertades (derechos) que la propia Constitución General establece.** Así, a manera de ejemplo, el grado de injerencia pública pueden ser más intrusiva en áreas que se consideren *estratégicas* al grado de excluir por completo la participación de particulares, pues por disposición constitucional ciertas actividades pueden estar plenamente reservadas al Estado sin considerarse monopolio, en términos del artículo 28, párrafo cuarto, constitucional (telégrafos, minerales radioactivos, generación de energía local, etcétera).

95. Sin embargo, naturalmente, esa misma forma de ejercer la rectoría (exclusión de particulares) no podría constituirse en áreas que no le están exclusivamente reservadas, sino que se consideran prioritarias o, incluso, de mero interés público. En dichas áreas o actividades industriales el Estado igualmente podrá ejercer *otra forma* de rectoría tal como la regulación o fomento, pero, se insiste, respetando el marco general previsto por la Constitución, tal como el principio de libre competencia y concurrencia, en términos del artículo 28, o cualesquiera de los contenidos constitucionales.
96. En síntesis, la rectoría económica del Estado no puede entenderse como una atribución que se pueda materializar de forma unívoca y, en todo caso, se debe ejercer de manera armónica con las demás disposiciones (o limitaciones al actuar público) que la propia Constitución prevea, sea por las características propias de una determinada actividad económica o industrial; conforme al arreglo competencial en clave federalista y, fundamentalmente, sin afectar indebidamente los derechos humanos de las personas.
97. Pensar lo contrario, esto es, que con fundamento en la rectoría el Estado puede ejercer cualquier tipo de intervención pública, o regular cualquier contenido, sugeriría que existe una especie de *jerarquía* entre disposiciones constitucionales, de modo que la rectoría del Estado constituyera una especie de *decisión política fundamental* respecto de la que los demás contenidos

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

igualmente constitucionales o de cualquier otro deben necesariamente ceder. Esta conclusión sería contraria a lo dicho en reiteradas ocasiones por las Salas de este Tribunal: no existe jerarquía entre los artículos de nuestro texto constitucional⁹¹, de modo que sus diversos contenidos deben ser interpretados y, en su caso, armonizados como parte de un mismo cuerpo⁹².

98. Adicionalmente, sostener que una potestad ambigua e indeterminada como lo es la *rectoría económica* sirva para validar *cualquier* contenido de las normas infraconstitucionales conllevaría, inevitablemente, pasar por alto los fundamentos propios de un Estado constitucional de derecho. En ellos, lo relevante son los diversos postulados previstos en el texto fundamental, pues una de sus funciones esenciales es delimitar lo que puede realizar la autoridad estatal. Este principio es todavía más importante si se toma en cuenta que los Estados constitucionales modernos presuponen la distribución

⁹¹ Por ejemplo, véase en los conducente, la tesis aislada del Pleno de rubro y texto: "**CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI.** Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla. (Semanao Judicial de la Federación, Séptima época, Volumen 39, Primera Parte, pág. 22, registro digital: 233476), así como la aislada 2a. CXIV/2003 de esta Sala de rubro y texto: "**AGRAVIOS INATENDIBLES. SON LOS QUE PROPONEN QUE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES VIOLATORIO DE OTRO.** Son inatendibles los agravios en los que se argumenta que la fracción XIV del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que proscribía la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, viola la garantía de audiencia que tutela el artículo 14 de la propia Constitución. Ello es así porque una norma constitucional no puede ser violatoria de otra, pues implica contraponer dos preceptos constitucionales, lo que es jurídicamente inaceptable, pues ambos tienen igual jerarquía" (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo XVIII, octubre de 2003, pág. 51).

⁹² Cfr. Tesis aislada P. XII/2006 del Tribunal Pleno de rubro y texto: "**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.** En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente" (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25. Registro digital: 175912).

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

de funciones entre distintas autoridades, de modo que para determinar qué atribución le corresponde ejercer a cada una debe acudirse, precisamente, a lo que el texto fundamental determine.

99. Por lo anterior expresado, la primera de las razones formulada por las recurrentes e identificado como **a)** en el párrafo 42 resulta **infundada**.

(B.2) ¿Resultan válidas debido a que regulan áreas estratégicas que se reservaron al Estado?

100. Por otro lado, las recurrentes consideran que, aunque la reforma constitucional de 2013 permitió la entrada de particulares a las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, también consideró a las de *transmisión y distribución* como áreas estratégicas y como servicios públicos que exclusivamente deben ser prestados por el Estado, junto con el control operativo del SEN. En virtud de esta reserva, consideran que era válido que legalmente se modifiquen las reglas para el despacho de energía eléctrica, puesto que esta decisión se inserta dentro de la política energética que le corresponde definir al Estado (ver *supra*, párrafo 42, **b** y **c**). Ese argumento también resulta **infundado**.

101. En este punto debe quedar claro que no se discute si la reforma constitucional abrió por completo la industria de la energía eléctrica a la participación de los particulares: el texto constitucional y su explicación, a partir de lo decidido por esta Sala en la Controversia Constitucional 89/2020, permite evidenciar claramente que la reforma constitucional de 2013 reservó al Estado tanto el servicio público de transmisión y distribución de energía, como el control operativo del SEN (ver, *supra*, párrafos 52 a 55). Tampoco está en discusión que constitucionalmente se asignó expresamente competencia a la SENER para establecer, conducir y coordinar la política energética de nuestro país⁹³.

⁹³ **Décimo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de 2013.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:

a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía: establecer, conducir y coordinar la política energética (...),

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Ambos pilares son indiscutibles. Sin embargo, a consideración de esta Sala, **su reconocimiento no conlleva —como incorrectamente afirman las recurrentes—, que resulte constitucionalmente admisible establecer barreras que limiten la competencia, tales como una preferencia para la interconexión al SEN o para el despacho de energía, como lo hacen los artículos impugnados.**

102. El servicio público de transmisión y distribución de energía consiste en las actividades necesarias para que la energía producida por los distintos generadores interconectados transite por el SEN (esto es la infraestructura física) y llegue finalmente a los puntos donde es requerida⁹⁴; esas actividades necesariamente deben ser prestadas por empresas productivas del Estado. Por su parte, el control operativo del SEN es competencia del CENACE y consiste en emitir las instrucciones relativas a: **a) la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable; b) la operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista, y c) la operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista⁹⁵.**
103. Basta lo anterior para dejar en claro que tanto el servicio público de transmisión y distribución, como el control operativo del SEN se relacionan materialmente, de algún modo, con las normas que son objeto de impugnación, pues como se ha dicho, éstas modificaron los criterios para determinar el orden por el que se despachará la energía de las centrales eléctricas a través de la red eléctrica para que pueda ser suministrada.
104. Como se adelantó, tanto el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, como la planeación y control operativo del SEN, se

⁹⁴ Cfr. párr. 53.

⁹⁵ **Artículo 3 de la LIE.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

XV. Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional: La emisión de instrucciones relativas a:

a) La asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable;

b) La operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista, y

c) La operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista;

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

consideran áreas estratégicas en términos del artículo 28, párrafo cuarto, constitucional:

Artículo 28 (...)

(...)

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

105. La conceptualización de áreas estratégicas y áreas prioritarias fue introducida en el texto constitucional por virtud de la reforma decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28, misma que —como ya se dio cuenta— también introdujo el concepto de rectoría económica del Estado. Desde entonces la dogmática mexicana y las resoluciones de este Tribunal han considerado a las primeras como aquellas áreas en que está proscrito que participen particulares, de modo que se entienden *reservadas* exclusivamente a la intervención estatal, mediante sus organismos o empresas públicas⁹⁶.

⁹⁶ Al respecto, véase la tesis aislada 2ª. XLIV/2017 de esta Sala, de rubro y texto: “**ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO.** La expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de “áreas estratégicas”, entendidas como aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 40, marzo de 2017, tomo II, página 1382, registro 2013961.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

106. El hecho de que tradicionalmente se considere que las áreas estratégicas como las completamente reservadas a la actividad estatal se explica en virtud de que el propio texto del artículo 25, párrafo quinto, constitucional establece en su parte inicial que *“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”*. Sin embargo, en el caso del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y el control del SEN, se remite al artículo 27, párrafo sexto, para precisar la **forma** en que la Nación realizará su participación⁹⁷. En su parte final, ese párrafo sexto dispone que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y control del SEN, así como del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; que en estas actividades **no se otorgarán concesiones sin perjuicio de que sí se puedan celebrar contratos con particulares, en términos de lo que dispongan las leyes**⁹⁸. En este sentido, y a diferencia de las otras áreas, lo estratégico no conlleva la exclusión de la participación de privados en dichas actividades de forma absoluta. Esto es así porque el propio texto constitucional únicamente proscribe que el Estado otorgue concesiones, pero

⁹⁷ **Artículo 25, párrafo quinto, constitucional.** 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.

⁹⁸ **Artículo 27, párrafo sexto, constitucional.** En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

expresamente permite *otras formas de contratación* con particulares. Así las cosas, **¿en qué consiste lo estratégico en esas actividades?**

107. Por un lado, y atendiendo al régimen transitorio de la reforma constitucional de 2013, lo estratégico conlleva que esas actividades se consideran de interés social y orden público, de modo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y el subsuelo de los terrenos afectos⁹⁹. Por otro, en la Controversia Constitucional 89/2020, sobre el tema que ahora nos interesa, en el proceso de reforma constitucional se justificó la necesidad de mantener esas actividades como estratégicas, en los siguientes términos:

252. Se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso **abrir el mercado de la generación eléctrica** para abatir los costos de producción, *sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.*

253. A decir de la iniciativa, a través de estas modificaciones, el Estado contaría con las facultades necesarias para *regir la expansión de las redes de transmisión y distribución, y en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.*

(...)

255. De manera paralela, otro de los ejes rectores de la reforma en materia de electricidad fue, precisamente, el énfasis en el control estatal en materia de control y operación del sistema eléctrico nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía. Estos temas fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica.

108. Por lo anterior, esta Sala considera que lo estratégico en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía, así como en la planeación y control operativo del SEN, consiste en que el Estado **mantenga su titularidad y rectoría**. Esto es, **lo estratégico es que el Estado sea quien tome la dirección y adopte las decisiones fundamentales sobre**

⁹⁹ **Octavo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de 2013.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

los aspectos centrales que inciden y determinan tales áreas, tal como dirigir las condiciones para la modernización y expansión de la red eléctrica, y procurar en todo momento, la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.

109. En todo caso, debe precisarse que la participación de privados no está absolutamente proscrita en tales actividades, como sí lo está en las demás áreas estratégicas distintas a las reformuladas por la reforma constitucional de 2013. Por esta razón y a manera de ejemplo, dado que la competencia constitucional es de SENER para establecer, conducir y coordinar la política energética, en el caso de la planeación del SEN la LIE le asignó competencia para emitir el *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional*¹⁰⁰, mismo que incluye, entre otros, el programa para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes generales de Distribución¹⁰¹. Así, no obstante que son entes públicos (transportistas y distribuidores)¹⁰² a quienes se encomienda llevar a cabo tales proyectos¹⁰³,

¹⁰⁰ **Artículo 3 de la LIE.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

XXXII. Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional: Documento expedido por la Secretaría que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y que reúne los elementos relevantes de los programas indicativos para la instalación y retiro de Centrales Eléctricas, así como los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución;

¹⁰¹ **Artículo 14 de la LIE.** La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

Los programas de ampliación y modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los Transportistas y Distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

Los programas de ampliación y modernización para los elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta de los Distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la Secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización.

Dichos programas se desarrollarán bajo los principios siguientes:

I. Procurarán la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;

II. Incluirán los elementos de la Red Eléctrica Inteligente que reduzcan el costo total de provisión del Suministro Eléctrico o eleven la eficiencia, Confiabilidad, Calidad o seguridad del Sistema Eléctrico Nacional de forma económicamente viable;

III. Se coordinarán con los programas promovidos por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico, y

IV. Incorporarán mecanismos para conocer la opinión de los Participantes del Mercado y de los interesados en desarrollar proyectos de infraestructura eléctrica.

¹⁰² **Artículo 3 de la LIE.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

XXI. Distribuidor: Los organismos o empresas productivas del Estado o sus empresas productivas subsidiarias, que presten el Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica; (...)

LIV. Transportista: Los organismos o empresas productivas del Estado, o sus empresas productivas subsidiarias, que presten el Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica;

¹⁰³ **Artículo 29 de la LIE.** Los Transportistas y los Distribuidores llevarán a cabo los proyectos de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución que se incluyan en los programas correspondientes, previa instrucción de la Secretaría.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

la Ley permite a SENER autorizar cierta participación de particulares, sea para financiarlos o, incluso, para supervisar y calificar los procesos¹⁰⁴.

110. Así, sin perjuicio de que se auxilie de particulares para ejercer propiamente su función, el carácter estratégico es que las decisiones fundamentales o centrales sobre para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como para planear y controlar del SEN, sean adoptadas y materializadas fundamentalmente por los órganos del Estado competentes (SENER, CRE, CENACE o CFE). En este sentido, lo estratégico de estas actividades está intrínsecamente relacionado con la función de rectoría prevista en el artículo 25 constitucional, puesto que es el Estado quien, en última instancia, en su carácter de rector del proceso económico está facultado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como regular y fomentar las actividades que dicte el interés público, con miras a garantizar que el desarrollo nacional sea integral, sustentable, y fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático.
111. Sin embargo, que el Estado sea quien deba tomar las decisiones centrales en las referidas áreas estratégicas no implica que pueda adoptar cualquier decisión, pues el ejercicio de esa competencia debe ejercerse respetando el marco general de libertades, restricciones y competencias que la propia Constitución establece. Esto quiere decir que **la definición en la organización y conducción de las áreas estratégicas tampoco es**

¹⁰⁴ **Artículo 31 de la LIE.** La Secretaría podrá determinar la formación de asociaciones o la celebración de contratos con la finalidad de realizar el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación, ampliación, modernización, vigilancia y conservación de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica en la zona que para tal efecto establezca, cuando no se trate de activos de los Transportistas o los Distribuidores de las empresas productivas del Estado o cuando un Transportista o Distribuidor:

- I. Incumpla sus obligaciones en materia de Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad;
- II. En los dos años previos, genere retornos menores al producto de su Retorno Objetivo por el valor de sus activos o incurra en insolvencia financiera que requiera transferencias extraordinarias;
- III. No lleve a cabo los proyectos contenidos en los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución, o
- IV. Incumpla las obligaciones relacionadas con la interconexión de Centrales Eléctricas y la conexión de Centros de Carga.

Artículo 32 de la LIE. La Secretaría estará facultada para convocar a los particulares para la celebración de las asociaciones o contratos a que se refiere el artículo anterior, para supervisar y calificar los procesos correspondientes y para ordenar la celebración de las asociaciones o contratos respectivos.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

absoluta, sino que, al igual que la función de rectoría, debe ser acorde con las demás disposiciones del texto constitucional.

112. Esta conclusión cobra relevancia, particularmente en la industria eléctrica, porque el diseño que se estableció desde el texto constitucional es sumamente detallado; esto es, es desde la Constitución donde se establecen los postulados que deben regirla. Por lo anterior, que los diversos órganos del Estado —los poderes ejecutivo y legislativo, los órganos estatales que participan como operadores, reguladores o participantes del sector, respectivamente—, al desplegar su función de dirección y rectoría en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como al planear y controlar el SEN, deben ser cuidadosos de respetar todos y cada uno de los principios plasmados en la Constitución, sea en las cuestiones que propiamente organizan la industria (competencias y estructura), como también en la protección de los derechos fundamentales que estén involucrados con aquélla. En palabras directas, el margen que se tiene para adoptar una decisión (legislativa, regulatoria o de otro tipo) debe entenderse circunscrito a las reglas que disponga el texto constitucional.
113. Es precisamente este aspecto lo que, en el caso concreto sirve a esta Sala para explicar por qué no tienen razón los recurrentes. Como lo identificó el juez de Distrito en su sentencia (ver, *supra*, párrafo 4 inciso d) **el sistema normativo impugnado en su conjunto está pensado para disminuir la competencia en la generación de electricidad y/o favorecer a un determinado grupo de empresas, en perjuicio de los demás participantes del mercado de generación de energía eléctrica:**
- a. Las reformas y/o adiciones a los artículos 3, fracciones V, XII Bis, y XIV; 4, fracción VI; 101 y 108, fracciones V y VI, se constituyen en un sistema normativo que, en conjunto, modifica el criterio económico, conforme al cual el CENACE debía despachar primero a las centrales eléctricas más eficientes, para sustituirlo por la obligación de despachar primero a las centrales que hayan celebrado un contrato de cobertura eléctrica con

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

compromiso de entrega física. Esto es, se establece una prelación y no todos los participantes pueden acceder a ella, puesto que únicamente pueden celebrarlo los suministradores de servicio básico y los generadores que puedan garantizar el despacho en una hora y fecha determinada, lo que excluye a las energías limpias que tengan características de intermitencia.

- b. Las reformas a los artículos 4, fracción I, y 26, pretenden mandar una restricción al acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución.
 - c. Los cambios a los artículos 3, fracción XII, y 53 eliminan la obligación de los suministradores de celebrar contratos exclusivamente mediante subastas y, en cambio, les permite cumplir sus obligaciones a partir de contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física. Con ello, se genera que los suministradores del servicio básico únicamente compren energía a los operadores preexistentes, lo que desincentiva la participación de nuevos competidores.
114. Así, aun cuando definir los criterios para despachar la energía eléctrica sea parte de las decisiones que le competen adoptar al Estado por ser vincularse con áreas que constitucionalmente se consideran *estratégicas*, las reformas a la LIE resultan contrarias a los pilares centrales del nuevo régimen de la industria eléctrica. Particularmente, porque decidir que el despacho se realice favoreciendo a un determinado grupo de centrales **distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia en el sector de la generación de energía eléctrica, obstaculiza la formación de un nuevo mercado conforme a lo ordenado por el texto constitucional, desincentiva la participación de nuevos agentes en ese mercado, y rompe con el mandato de neutralidad que se encomendó al CENACE**. Asimismo, y como lo identificó el juez de Distrito, ese sistema **también vulnera el principio del desarrollo sustentable de la industria energética**, conforme a los mandatos previstos por el Poder Reformador de la Constitución.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

115. En relación con la distorsión al proceso de competencia y libre concurrencia, se ha dicho que uno de los objetivos centrales de la reforma constitucional de 2013 fue crear un mercado eléctrico pues así se ampliaría la demanda de oferentes; se diversificarían las fuentes para satisfacer las necesidades de suministro y, también, se lograría transitar a tecnologías más sustentables (ver, *supra*, párrafos 59 y 60). Parte fundamental de la operación y funcionamiento de ese mercado es, precisamente, la competencia entre sus participantes, por lo que el diseño original de la LIE favorecía el despacho de energía eléctrica conforme a criterios de eficiencia.
116. Sin embargo, las reformas impugnadas rompen toda lógica de competencia: se ordena despachar primero a las centrales que hayan celebrado un contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, pero también dichos contratos se diseñaron de una manera tal que se excluye a ciertos generadores (las de energías intermitentes) pues no todos pueden celebrarlos. Por tal razón, queda claro que el despacho de las centrales eléctricas no será resultado de un proceso competitivo, pues invariablemente debe seguirse el orden de prelación ya definido por la LIE. En otras palabras, tal como lo identificó el juez de Distrito, las reformas impugnadas se constituyen en diversas barreras que impiden la competencia efectiva en el mercado de generación. Tan es así que por más que un grupo de empresas diversas resultaren más eficientes (esto es, produzcan energía a menores costos) o invirtieren en nueva tecnología más sustentable, sus esfuerzos serían en vano, puesto que la energía que produzcan únicamente será despachada hasta que finalice el suministro de las de las centrales que puedan celebrar los referidos contratos, y solo en caso de que el sistema requiera energía excedente. Esta situación claramente **vulnera el principio constitucional que ordenó que las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica se sujetaran a las reglas del mercado, que por definición requiere una competencia.**
117. En sincronía con lo anterior, el sistema normativo también desincentiva que nuevos competidores participen en un mercado, que como se ha dicho era

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

uno de los elementos centrales que se persiguió con la creación de un mercado eléctrico. En efecto, a juicio de esta Sala es claro que un sistema que por vocación pretende favorecer deliberada y permanentemente a cierto grupo desincentivará que nuevos inversionistas decidan participar en él. Sobre todo porque, en términos del artículo 26 de la LIE, primero se debe despachar a las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física. Sobre este punto, es importante recordar que las *Centrales Eléctricas Legadas* son las que fueran propiedad de la empresa productiva del Estado CFE Generación con anterioridad a la reforma¹⁰⁵. Por su parte, las *Centrales Externas Legadas*, aunque incluyen a los particulares no se refiere a todos los generadores, sino sólo a quienes hayan obtenido un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción independiente¹⁰⁶ al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. De modo que una vez que dicha ley se abrogó, no es posible incluir a nuevos competidores bajo esa figura. Así, es claro que la forma en que se construye esta prelación equivale a una barrera para desincentivar la inversión y la participación de nuevos agentes en el segmento de generación, puesto se otorgará preferencia a los generadores que ya existían previo a la reforma constitucional de 2013.

118. Por otro lado, también se rompe el mandato que constitucionalmente se asignó al CENACE en su carácter de operador neutral del mercado eléctrico

¹⁰⁵ **Artículo 3 de la LIE vigente. (...)**

V. Central Eléctrica Legada: 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:

- a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y
- b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;

Artículo 3 de la LIE antes de la reforma impugnada:

V. Central Eléctrica Legada: 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:

- a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado y se encuentra en condiciones de operación, o
- b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa;

¹⁰⁶ **Artículo 3 de la LIE. (...)**

VI. Central Externa Legada: Central Eléctrica que, a la entrada en vigor de la presente Ley:

- a) Se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción independiente, o
- b) Cuya construcción y operación se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión condicionada;

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

mayorista y del SEN¹⁰⁷: garantizar el acceso abierto y no discriminatorio para que los generadores puedan interconectarse y transmitir su energía por las redes referidas¹⁰⁸. Como lo señaló el juez de Distrito, este mandato se rompe, por un lado, porque las normas imponen requisitos ambiguos que amplían la discrecionalidad del CENACE al tiempo que, por otro, lo obligan a dar preferencia a cierto grupo de empresas en el uso de las redes para el despacho de su energía, tal como lo refirió el juez de Distrito.

119. Finalmente, y como consecuencia de que el sistema de prelación en el despacho de energía desplaza de forma directa y absoluta a un segundo plano a las energías limpias, también se vulnera el principio de desarrollo sustentable. Como se recordará, en el amparo en revisión 1426/2015 y en la controversia constitucional 89/2020 esta Sala identificó que uno de los pilares de la reforma constitucional de 2013 era garantizar la sustentabilidad en el desarrollo de la industria (ver, *supra*, párrafos 65 a 68). Para tal razón se mandató que el diseño del mercado eléctrico debía incentivar las inversiones en fuentes de energías limpias, a fin de dar cumplimiento a la transición energética. Pues bien, en sincronía con lo dicho en los párrafos previos, este objetivo constitucional se vulnera si las reformas impugnadas establecen barreras o entorpecen la libre competencia al relegar a un segundo plano el despacho de energía proveniente de fuentes limpias.
120. En síntesis, contrario a lo que las autoridades recurrentes sostienen, las reformas a la LIE no pueden justificarse bajo la idea de que se trata de actividades constitucionalmente consideradas estratégicas o que se insertan dentro de la política energética que le corresponde definir al Estado. Como se vio, lo estratégico debe entenderse como parte de la función de rectoría que le corresponde al Estado. Sin embargo, el ejercicio de esa atribución, al igual que el despliegue de la política energética, no es irrestricto y debe ejercerse sin vulnerar el marco de libertades y principios dispuestos por el

¹⁰⁷ Cfr. Controversia Constitucional 89/2020, párrafo 240 y ss.

¹⁰⁸ Cfr. Décimo transitorio de la reforma constitucional de 2013.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

texto constitucional. Por tales razones, resultan infundados los argumentos identificados como **b** y **c** en el párrafo 42.

(B.3) ¿Las reformas a la LIE pueden justificarse en virtud de garantizar la seguridad en el despacho eléctrico o para fortalecer a la CFE?

121. Por último, esta Sala considera que también resultan infundados los argumentos esgrimidos en los incisos **d** y **e** del mismo párrafo 42. En ellos, las autoridades consideran que las reformas a la LIE pueden justificarse constitucionalmente porque 1) pretenden velar por la seguridad en el despacho y garantizar el suministro de energía a la población general, y 2) se dirigen a fortalecer a CFE. Es decir, consideran que esas razones fueron soslayadas por el juez de Distrito y son suficientes para reconocer la constitucionalidad del sistema normativo.
122. Para evidenciar lo infundado de estos argumentos basta hacer referencia nuevamente a la controversia constitucional 89/2020. En ese asunto esta Sala invalidó ciertas disposiciones del “*Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional*”, emitido por SENER. Con independencia de que los contenidos no son idénticas a las ahora estudiadas, en esencia también distorsionaban el proceso de competencia y libre concurrencia en el sector de la generación de energía. Esto es así porque preveían, por un lado, que la **seguridad** de despacho tendría prelación sobre la eficiencia económica y, por otro, que el CENACE podía instruir la asignación y despacho de ciertas centrales con el objetivo de garantizar la **confiabilidad** del sistema.
123. En lo que ahora nos es relevante, al analizar las disposiciones 7.1 y 8-4.4 del referido acuerdo¹⁰⁹, **esta Sala concluyó que la seguridad de despacho no podía tener más importancia que la eficiencia energética**. Para arribar a esa conclusión la Sala reconoció que, por mandato constitucional, la política energética que corresponde a SENER debe garantizar la eficiencia, la

¹⁰⁹ Ver, controversia constitucional 89/2020, párrafos 790 y ss.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del SEN y, además, los criterios para establecer un **equilibrio** entre esos objetivos¹¹⁰:

797. Conforme a lo anterior, tenemos, por un lado, que la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas se determinará con base en los criterios tanto de seguridad de despacho como de eficiencia económica, sin que la ley establezca que un criterio deba prevalecer sobre el otro.

798. Por otra parte, se advierte que la SENER tiene la facultad de establecer el **equilibrio** entre esos criterios y los relativos a la Calidad, Confiabilidad, Continuidad, y sustentabilidad en el SEN, mediante la política relativa.

799. En ese sentido, cabe precisar que el equilibrio no podría dar lugar a establecer la prevalencia de un aspecto sobre otro, pues de hacerlo eso mismo implicaría la pérdida de equilibrio, ya que todos esos criterios constituyen en realidad contrapesos en la balanza, de ahí que deban conjugarse armónicamente, no puede uno tener una importancia de proporción tal que esté por encima de otro, que llegue a anularlo (...)

124. No pasa inadvertido que en el precedente se utilizaron diversos artículos de la LIE como parámetro de regularidad. Sin embargo, esas consideraciones no impactan al sentido de la interpretación de esta Sala, sino que sirven para justificar, por mayoría de razón que **no resulta válido establecer una jerarquía absoluta entre distintos objetivos o principios que constitucionalmente están protegidos**. Así, no es constitucionalmente admisible sustentar que so pretexto de garantizar la seguridad del SEN —que indiscutiblemente es un principio que debe protegerse—, se soslayan o subordinen otros valores que igualmente tienen protección constitucional, tal como la competencia y libre concurrencia en la generación de energía eléctrica y también, como lo identificó el juez de Distrito, la sustentabilidad en tanto se entorpece el fomento de nuevos proyectos de energía a partir de fuentes limpias (ver, *supra*, párrafo 4, e).

125. Por otro lado, en la misma controversia constitucional 89/2020 esta Sala concluyó que **tampoco es admisible introducir una barrera a la competencia (sea por vía legislativa o de cualquier otro tipo) so pretexto de “fortalecer” a CFE**, dado su carácter de empresa productiva del Estado.

¹¹⁰ **Artículo 132 de la LIE.** La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los cri Eterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos.
(...)

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

126. En ese precedente se reconoció validez de la disposición 1.2.4 del acuerdo entonces impugnado y que enunciaba como un objetivo de la Política de Confiabilidad el fortalecimiento de la planificación estratégica de CFE y sus empresas productivas subsidiarias, a fin de garantizar el cumplimiento de las funciones que constitucionalmente tiene asignadas¹¹¹. Esta Sala reitera que el fortalecimiento de las empresas públicas sin duda es un valor admisible. Esta afirmación tiene sustento en que uno de los objetivos de la reforma constitucional fue transformar a CFE (y a Petróleos Mexicanos) con miras a crear valor económico para la Nación. Como se recordará, para ello se les dotó desde la Constitución de una nueva estructura más flexible y de un régimen jurídico alejado de los tradicionales controles administrativos, para que pudiera competir *en igualdad de circunstancias* frente a terceros.
127. Sin embargo, ese fortalecimiento no puede soslayar, precisamente, que en ciertas actividades tales como en la generación de electricidad, CFE es un competidor más del mercado y, por ello, se mandató otorgarle una estructura que le permitiera **competir en igualdad de circunstancias**. Aunque constitucionalmente es admisible perseguir el fortalecimiento de las empresas públicas, ese fortalecimiento debe ser diseñado para no entorpecer la libre concurrencia y competencia, precisamente, en las áreas o segmentos de la industria eléctrica en las que, por propio diseño constitucional, CFE debe ser un participante más. Es decir, el fortalecimiento de CFE no puede entenderse como la posibilidad de hacerlo preponderante en un área en la que por mandato constitucional debe competir. Al efecto, en nuestro precedente esta Sala señaló que:

568. En ese sentido, si la reforma energética tuvo, entre otros propósitos, que CFE creara valor económico, así como que incrementara ingresos, entonces, las disposiciones de la Política impugnada para fortalecer a esta empresa productiva del Estado, en principio no resultan contrarias a la Constitución Federal.

569. Por esta razón, el que la disposición 1.2.4 del acuerdo impugnado anuncie que uno de los objetivos nacionales para el establecimiento de una Política de Confiabilidad es el fortalecimiento de la planificación estratégica de la CFE y de sus EPS y EF, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del Suministro Eléctrico, no implica, de suyo, una vulneración a la

¹¹¹ En la controversia constitucional 89/2020 se reconoció la constitucionalidad Ver, párrafo 569 de esa resolución.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Constitución Federal y mucho menos atenta contra los principios de competencia y libre concurrencia que deben respetarse en la generación y comercialización de la energía eléctrica.

570. En efecto, la disposición impugnada no establece siquiera alguna facultad a favor de la CFE, sino contempla a su fortalecimiento como uno de los objetivos de la Política en cuestión, lo que resulta acorde a su nueva naturaleza y a lo ordenado por la reforma energética, pues se insiste, la transformación de la CFE en una empresa productiva del Estado atendió, entre otros objetivos, a que aquella creara valor económico e incrementara los ingresos de la Nación, pero más aún, no implicó en ningún momento que haya perdido su función de prestar el servicio público de transmisión y distribución; de ahí que su fortalecimiento resulte primordial para cumplir el objeto por la cual fue transformada, así como para garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del Suministro Eléctrico

(...)

574. Ahora bien, el que el objetivo anunciado por la Política resulte válido a la luz de lo razonado, no implica, en automático, que cualquier previsión a favor de la CFE o de sus empresas subsidiarias y filiales sea válida, incluso aun cuando sea bajo el argumento de fortalecerlas. Esto, pues la SENER no puede, bajo la justificación de cumplir con tal finalidad, desconocer los demás objetivos del sector de la industria eléctrica, ni tampoco las facultades que se previeron a favor de órganos que fueron creados o cuya naturaleza fue modificada mediante la reforma energética y con los que se buscó, entre otras finalidades, hacer efectiva la competitividad que se encuentra inmersa en algunos eslabones de la cadena productiva de la industria eléctrica.

128. Así, si desde la sentencia del juez de Distrito se concluyó que las reformas impugnadas **sí afectan diversos principios constitucionales** (tales como el mandato para generar un nuevo mercado eléctrico y garantizar la competencia y libre concurrencia en el segmento de la generación de energía), y tomando en cuenta que esos efectos no son controvertidos por las recurrentes pues sus argumentos únicamente se dirigen a justificar que los cambios tienen asidero en virtud del mandato constitucional de fortalecer a CFE, en congruencia con nuestro precedentes es que debemos concluir que estos argumentos también resultan **infundados**.

(B.4) Respuesta a los argumentos específicos sobre ciertos artículos

129. Aun cuando el apartado anterior es suficiente para explicar por qué los artículos reclamados sí son inconstitucionales en tanto sistema normativo, en atención al principio de exhaustividad se dará respuesta puntual a los argumentos específicos por los cuales las diversas autoridades recurrentes consideran que ciertos artículos no son inconstitucionales.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

130. En primer lugar, SENER en su agravio segundo¹¹² señala que se viola el principio de congruencia en tanto que el juzgador incorrectamente afirmó que el sistema normativo pretende favorecer a CFE por ser el único suministrador de servicios básicos y, por lo tanto, el único que podría celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física. Al respecto, afirma que el juez partió de la premisa fáctica de que en este momento CFE es el único que presta ese servicio, pero que por diseño legal es posible que existan otros agentes que también lo presten y, eventualmente, cuando se autoricen, por tanto, que puedan celebrar esos contratos.
131. El argumento es **fundado pero inoperante**. Aun cuando es cierto que el juzgador hizo referencia a que en el contexto actual CFE es el único que presta ese servicio, no puede pasarse por alto que, como se explicó en párrafo 117, el problema es que el artículo 26 de la LIE pretende favorecer el despacho en primer término, de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física, siendo que las primeras son con las que CFE Generación contaba previo a la reforma constitucional y las segundas las que se constituyeron al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Por tal razón, y con independencia de que en el futuro eventualmente participen nuevos suministradores, la afectación a la libre competencia seguirá presentándose en el mercado de generación.
132. En relación con el mismo artículo 26, en su agravio segundo, el Senado de la República considera que no establece una barrera regulatoria. Sostiene que disponer que los distribuidores y transportistas deberán considerar como prioritario el uso de sus redes para el despacho de Centrales Eléctricas Legadas y Centrales Externas con compromiso de entrega física, no implica que el CENACE tendrá injerencia en el otorgamiento de acceso a las redes y que se niegue arbitrariamente a otros. A su consideración este precepto debe interpretarse sistemáticamente con los artículos 108, fracción V, y 109, para entonces concluir que una eventual negativa debe sustentarse en parámetros

¹¹² Este agravio inicia en la página 19 de su escrito.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

objetivos, tal como en criterios de factibilidad. El argumento también es **infundado**, pues dicha interpretación no se sostiene de la propia literalidad de ese precepto. Es claro que sí incluye un mandato directo para que en las instrucciones del CENACE a los transportistas y distribuidores se **“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”**. Se trata de una condición que no está sujeta a las supuestas condiciones técnicas que la recurrente refiere, sino que por el contrario, claramente establece una preferencia para ciertas centrales. Lo anterior es más evidente si se vincula con el artículo 4, fracción VI, de la LIE también impugnado, que reitera que primero se debe garantizar los referidos contratos y “en segundo término” el suministro de energías limpias¹¹³.

133. En segundo lugar, SENER en ese mismo agravio considera que el juzgador fue omiso en pronunciarse respecto de diversos aspectos contenidos en el informe justificado. Por un lado, refiere a las ventajas financieras y tarifarias que se desprenderán de la existencia de contratos financieros y de entrega física y, por otro, en su agravio sexto, que la *factibilidad técnica* incorporada en el artículo 4, fracción I, era necesaria para garantizar el suministro de energía eléctrica. Estos agravios son **inoperantes**. En efecto, es criterio reiterado de esta Sala de que no existe obligación constitucional o legal para el juzgador de pronunciarse de manera pormenorizada respecto de los contenidos y argumentos desarrollados por las autoridades responsables en sus respectivos informes. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 2ª./56/2000 de rubro y texto:

INFORME JUSTIFICADO. NO ES OBLIGATORIO QUE EN LA SENTENCIA SE HAGA REFERENCIA PORMENORIZADA A LAS ARGUMENTACIONES CONTENIDAS EN AQUÉL. No existe obligación para el Juez de Distrito de referirse en su sentencia, necesariamente y de manera expresa, a todas y cada una de las

¹¹³ **Artículo 4 de la LIE.** 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. (...) **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.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

argumentaciones que se contengan en el informe justificado que rindan las responsables, por no establecerlo así los artículos 77 y 149, párrafo segundo, de la Ley de Amparo¹¹⁴.

134. En tercer lugar, en su agravio noveno, SENER argumenta que el juez de Distrito soslaya que derivado de la apertura en el sector, actualmente existe una sobreoferta en la generación de energía eléctrica, lo que demerita la competencia y perjudica a CFE. Sobre este último aspecto, en esta ejecutoria ya se ha dado respuesta a que si bien es deseable fortalecer a las empresas públicas, no puede establecerse en su favor un trato que las privilegie en un sector donde tiene por vocación competir en igualdad de circunstancias. Por lo tanto, este argumento es **infundado**. También lo es el argumento relacionado con que las reformas pretendieron combatir la sobreoferta de generación. Es claro que si constitucionalmente se mandató la creación de un mercado, se espera que la dinámica del mismo atraiga a nuevo competidores (de hecho, esa era la pretensión constitucional, tal como lo hemos advertido). Así, la posible “sobreoferta” será resuelta por los propios mecanismos del mercado: únicamente permanecerán en él quienes demuestren ser mejores, esto es, los que puedan generar energía a precios más bajos y cumpliendo sus obligaciones de energías limpias.
135. En cuarto lugar, en su agravio segundo, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores consideran que la introducción de costos totales o unitarios en el artículo 4, fracción VI, no viola la competencia económica, sino que la fomenta. Argumentan que el modelo previo perjudicaba a CFE, pues se despachaba primero a los generadores limpios (privados) que tienen costos variables de cero. Asimismo, estima que el modelo previo no tomaba en cuenta ni el costo de los servicios conexos ni los altos costos fijos de las plantas de CFE; que tampoco se contemplan las pérdidas que se le generan a CFE por no poder despachar toda su capacidad, aunque CFE es quien otorga seguridad al suministro de energía eléctrica y, finalmente, que ese

¹¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Julio de 2000, página 68, registro digital 191604.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

modelo generaba afectaciones a la Hacienda Pública que eventualmente conllevarían el incremento en las tarifas de electricidad.

136. Sus argumentos son **infundados**. Como ya se ha dicho, el Estado tiene amplias potestades para configurar la industria eléctrica y, en su caso, el orden del despacho. Sin embargo, como ha sido explicado en esta ejecutoria, esa potestad de configuración está constitucionalmente limitada y, particularmente no le permite imponer barreras a la competencia en el mercado de generación de electricidad, ni desplazar a los generadores que utilicen fuentes limpias. En todo caso, la configuración que el Estado adopte debe velar igualmente por la seguridad energética y por el desarrollo sustentable de la industria, pero no debe sobreponer uno al otro, tal como esta Sala lo concluyó desde la controversia constitucional 89/2020.
137. En quinto lugar, el Senado de la República, en su agravio segundo, considera que las modificaciones al artículo 126 sobre los requisitos para que SENER otorgue Certificados de Energía Limpia (CELs) no tiene impacto negativo en el mercado respectivo. Sobre este aspecto, vale la pena recordar cuáles fueron las modificaciones:

LIE ORIGINAL	LIE MODIFICADA Y OBJETO DE ANÁLISIS
Artículo 126.- Para efectos de las obligaciones de Certificados de Energías Limpias: II. 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;	Artículo 126. (...) II. 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;

138. En el cuadro comparativo se aprecia en la columna de la derecha y resaltado en negrillas lo que fue adicionado por virtud de las reformas impugnados. Como se advierte, el cambio consistió en precisar que el otorgamiento de CELs a las centrales eléctricas no dependerá **ni de su propiedad, ni de su fecha de inicio comercial**.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

139. El juez de Distrito consideró que este cambio era contrario al artículo 25 constitucional en relación con los principios previstos constitucionalmente para el desarrollo sustentable de la industria eléctrica en nuestro país. Al efecto, señaló que los CELs fueron el mecanismo que legalmente se pensó para fomentar el *desarrollo de nuevos proyectos de generación a través de fuentes limpias* y cumplir ese mandato constitucional. Esto es así, porque a su consideración el que todas las centrales eléctricas —incluso las que entraron en operación antes del cambio en el sistema constitucional— puedan recibir esos certificados conllevará que los mismos se incrementen, pero para beneficiar a exclusivamente a las centrales de CFE (las existentes), puesto que, sin haber realizado inversiones adicionales, tendrán más certificados y podrán transferirlos a CFE Suministrador de Servicios Básicos.
140. En contra de estos argumentos, la recurrente afirma que las adiciones buscan, por un lado, fomentar una competencia pareja de modo que se reconozca el *derecho* a la obtención de CELs para todos los generadores, sin distinción. Por otro, que dichos cambios tienen como objetivo impedir el *desabasto* y propiciar *mejores precios* en beneficio de los usuarios finales evitando la especulación y el aumento de tarifas. Al efecto, el Senado hace referencia al proceso legislativo que dio lugar a las reformas impugnadas con el objetivo de evidenciar que las adiciones al artículo 126 persiguen los objetivos que la propia recurrente sostiene en su escrito¹¹⁵.
141. A juicio de esta Sala, los argumentos son **inoperantes**, puesto que no se dirigen a combatir las razones formuladas por el juez de Distrito. De entrada, el juzgador hizo referencia a que los cambios al artículo 126 desincentivarán la participación de nuevos agentes que generen energía eléctrica a partir de fuentes limpias. Este argumento no es combatido por la recurrente y sus afirmaciones no guardan relación con lo dicho por el juez de Distrito.
142. En todo caso, si con sus afirmaciones la recurrente pretende explicar que los cambios buscan revertir un supuesto trato “desfavorable a CFE”, bastaría

¹¹⁵ Ver, páginas 36 a 138 del escrito de agravios del Senado de la República.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

referir a lo que hemos dicho en otros apartados de este escrito: el fortalecimiento de las empresas públicas no puede soslayar los principios constitucionales, tales como atraer a nuevos competidores para que inviertan en plantas de generación de energías limpias. Es importante recordar que este fue el mecanismo que se pensó para que el Estado pudiera mejorar su transición energética y cumplir con los acuerdos previamente adoptados en materia de energías limpias.

143. En sexto lugar, en relación con **artículo 53**, el Senado de la República considera que el haber eliminado la obligatoriedad de las subastas tampoco es inconstitucional, puesto que se buscó que el suministrador de servicios básicos cuente con coberturas de energía y capacidad en grandes volúmenes y suficientes debido a que la energía que en mayor proporción puede ser contratada proviene de energías intermitentes. Asimismo, sostiene que la obligatoriedad de las subastas constituía sólo rentabilidad de las inversiones para los generadores privados en perjuicio de la CFE, pues los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, donde los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las plantas de la CFE.
144. Estos argumentos también resultan **infundados**. Analizados con detenimiento es posible advertir que la recurrente únicamente pretende justificar la regularidad de esa disposición en dos aspectos: por un lado, porque se pretende revertir el supuesto trato desfavorable que existe a favor de CFE en el mercado de generación y, por otro, que su objetivo es garantizar la seguridad energética. Sin embargo, a lo largo de esta ejecutoria esta Sala ha señalado que, aunque esos objetivos son válidos, no pueden perseguirse soslayando el arreglo constitucional.
145. Así, es importante recordar que este precepto no puede analizarse de manera aislada, sino en relación con los artículos 3, fracción XII y 26. Como antes lo referimos (ver supra párrafo 113 y 117), se trata de un sistema que pretende desincentivar la competencia y desincentivar la participación de nuevos

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

competidores en el mercado de generación de electricidad, en tanto que se permite favorece los acuerdos que los suministradores de servicio básico celebren con las plantas de CFE Generación. Por lo tanto, aunque se pretenda garantizar la seguridad en el suministro, debe recordarse que el diseño que se adopte no puede soslayar o establecer una jerarquía entre los diversos objetivos constitucionales, tales como la libre competencia y competencia, así como el desarrollo sustentable de la industria eléctrica debería ser sustentable.

146. En séptimo lugar, SENER en su agravio séptimo esencialmente considera que la sentencia viola el principio de congruencia y exhaustividad, en virtud de que las consideraciones vertidas por el juez de Distrito respecto del cambio climático y el medio ambiente no tienen relación con el decreto reclamado. Al efecto, señala que las reformas ni eliminan ni prohíben la generación de energías limpias, sino que simplemente establecen una regulación para establecer un despacho más ordenado, con el objetivo de prevenir o reducir al mínimo los estados de alerta y emergencia.
147. El agravio resulta **inoperante**. Por un lado, porque aunque es cierto que al final de su sentencia el juez de Distrito hizo diversas consideraciones sobre el cambio climático, la actividad humana y la necesidad de adoptar políticas para revertirlo, lo cierto es que esas consideraciones, en el mejor de los casos, se entienden como una especie de “a mayor abundamiento”. Sin embargo, no son argumentos que hayan sido torales para determinar que las normas impugnadas, como sistema normativo, resultaban contrarias al desarrollo sustentable. Es decir, el juez de Distrito no refirió, como falsamente lo afirman la recurrente, que el cambio climático sea central para determinar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, ni que las reformas prohíban o eliminen el uso de energías limpias. Lo que el juez pretendió evidenciar en su sentencia es que el sistema normativo desplazaba a las fuentes de energía limpia y desincentivaba las inversiones en ellas, tal como se ha desarrollado en los apartados respectivos. Al no combatir las razones

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

por las que las normas se estimaron inconstitucionales, sino otros ajenos que la propia recurrente atribuye, los argumentos resultan inoperantes¹¹⁶.

148. Finalmente, conviene mencionar el agravio cuarto de la Cámara de Diputados. En este sostiene que la sentencia viola el principio de relatividad en virtud de que el juez concedió un amparo con efectos generales. Su agravio es **inoperante**. Esto es así porque es falso que el juez de Distrito haya concedido ese tipo de efectos a su sentencia. Al efecto, tras conceder el amparo y protección a los quejosos, la sentencia revisada señala en su considerando octavo que:

En el caso, lo procedente es **conceder el amparo para el efecto de que no se aplique a las quejas** el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo e dos mil veintiuno, en específico el artículo único, por el cual se reforman los artículos 3, fracciones V, XII y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, y se adiciona la fracción XII Bis al artículo 3 de la citada Ley.

(...)

Con el fin de no generar un vacío normativo, se precisa que las autoridades responsables deberán continuar aplicando el régimen previsto en la Ley de la Industria Eléctrica vigente hasta antes de la entrada en vigor del Decreto combatido.

Ahora bien, cabe destacar que, en otros asuntos, en donde se analizaron normas generales que son aplicables a todos los participantes del sector eléctrico, este Juzgado de Distrito ha sostenido que el hecho de conceder la protección constitucional con efectos concretos para las promoventes, equivaldría a otorgarles ventajas competitivas frente a los demás participantes del mercado, dañando la competencia y el desarrollo del sector; circunstancia que motivó la necesidad de otorgar efectos generales a las sentencias respectivas.

Sin embargo, en el caso concreto, se estima innecesario adoptar esta medida, pues constituye un hecho notorio para este Juez de Distrito que se han promovido otros medios de control constitucional en contra de las normas derivadas del Decreto impugnado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, el eventual recurso de revisión que se interponga contra de esta sentencia podrá, en su caso, ser del conocimiento del Máximo Tribunal de conformidad con el artículo 69, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece (...)

¹¹⁶ Véase, en lo conducente, la tesis 1a/J 26/2000, de rubro y texto **AGRAVIO INOPERANTE DE LA AUTORIDAD, SI ATRIBUYE A LA SENTENCIA RECURRIDA ARGUMENTO AJENO Y SE LIMITA A COMBATIR ÉSTE**. Si una sentencia de un Juez de Distrito se funda en determinadas consideraciones para otorgar el amparo y en el escrito de revisión de la autoridad se le atribuye un argumento ajeno y es éste el que se combate, el agravio debe considerarse inoperante. Disponible en *Semanario Judicial de la Federación*, Novena época, Tomo XII, Octubre de 2000, página 69, registro 191056.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Por lo tanto, de resultar fundados los medios de control que se tramitan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será el Alto Tribunal el que determine los alcances de la invalidez del ordenamiento aquí impugnado en relación con lo que decida en aquellos medios de impugnación.

149. De lo anterior se desprende que el juez de Distrito expresamente no otorgó efectos generales a la sentencia de amparo, pues lo único que determinó es que, dada la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y a fin de no generar un vacío normativo, lo conducente es ordenar que se les aplicara la LIE vigente hasta antes de la publicación del Decreto impugnado. Por tal razón, el agravio en estudio se basa en una falsa premisa y por tanto debe declararse inoperante. Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.), de rubro: “**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS**”¹¹⁷.

VII. REVISIÓN ADHESIVA

150. En virtud de que se han declarado infundados los agravios de los recursos principales, resulta innecesario el análisis de los argumentos propuestos en la revisión adhesiva, pues su estudio en nada variaría el sentido del fallo. Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia de rubro: “**REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA**”¹¹⁸.

VIII. DECISIÓN

151. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar parcialmente fundados, en parte **infundados** y en otra **inoperantes** los agravios, procede modificar en una parte la sentencia, confirmar en otra, y conceder el amparo y protección de la justicia federal a las quejas.

¹¹⁷ Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Décima época, libro XIII, octubre de 2012, tomo 3, página 1326, registro digital 2001825.

¹¹⁸ Tesis 2a./J. 166/2007, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, registro digital: 171304.

AMPARO EN REVISIÓN 106/2023

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **DESECHA** el recurso de revisión interpuesto por la Fiscalía General de la República, en términos de lo dispuesto en el apartado III de esta sentencia.

SEGUNDO En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se **MODIFICA** la sentencia recurrida.

TERCERO. Se **SOBRESEE** en el juicio contra los artículos cuarto y quinto transitorios del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica* publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, en términos del apartado V.2 de esta sentencia.

CUARTO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a **(I) Recursos Solares PV de México IV, S.A. de C.V. (II) BNB Villa Ahumada Solar S. de R.L. de C.V. (III) Engie Abril PV S. de R. L. de C.V. (IV) Eólica Tres Mesas 4 S. de R.L. de C.V., (V) Tractabel Energía de Pánuco S.A. de C.V. (VI) Tractabel Energía de Monterrey S. de R.L. de C.V.**, en contra del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica* publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, específicamente en relación con los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV; 4, fracciones I y VI; 26; 53; 101; 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, conforme lo expuesto en el apartado VI, de esta sentencia.

QUINTO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.