

AMPARO EN REVISIÓN 164/2023

QUEJOSO: FUERZA Y ENERGÍA DE NORTE DURANGO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, Y OTRAS.

RECURRENTES: LA BUFA WIND, SOCIEDAD ANÓNIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE, Y OTRAS QUEJOSAS; CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (AUTORIDADES RESPONSABLES); Y AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

COTEJÓ:

SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA

ÍNDICE TEMÁTICO

Tema: 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 Ley de la Industria Eléctrica, así como de las disposiciones transitorias cuarta y quinta 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.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	21
II.	OPORTUNIDAD	Los recursos se presentaron de manera oportuna.	22
III.	LEGITIMACIÓN	La FGR carece de legitimación porque las disposiciones impugnadas no afectan su ámbito de atribuciones, por lo que se desecha su recurso. Los recursos de las quejas, del Ejecutivo Federal, y de las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, fueron presentados por parte legitimada.	23
IV.	PROCEDENCIA	Los recursos son procedentes.	25

V.	PRONUNCIAMIENTOS FIRMES	Se hace referencia a las decisiones del juez que no son materia de agravio.	25
VI.	CUESTIONES DE PROCEDENCIA	Las causas de improcedencia son, por un lado, infundadas y, por el otro, inoperantes.	26
	VI.1 Naturaleza heteroaplicativa del artículo cuarto transitorio.	Son ineficaces los agravios mediante los que las quejas pretenden convencer de que el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma reclamado, que prevé la revocación de los permisos de autoabastecimiento cuando hubieren sido obtenidos con fraude a la ley, tiene naturaleza autoaplicativa.	26
	VI.2 Falta de interés de las quejas por contar con permisos regulados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (legislación anterior).	Es infundado el agravio en el que manifiestan que tienen interés para combatir las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, ya que, al contar con un permiso de autoabastecimiento, se siguen rigiendo por la legislación anterior y no participan en el Mercado Eléctrico Mayorista conforme a la nueva legislación. Máxime que no demostraron haber ejercido su prerrogativa a mutar a la nueva legislación.	28
	VI.3 Carácter autoaplicativo del resto de las normas reclamadas.	Los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, tienen naturaleza autoaplicativa y por tanto es infundada la causa de improcedencia.	34
	VI.4 Interés legítimo en materia ambiental.	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 son participantes del mercado eléctrico mayorista.	41

VII.	ESTUDIO DE FONDO	Se plantean las preguntas a responder.	42
	A. Parámetro de regularidad aplicable	El veinte de diciembre de dos mil trece se reformaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para modificar el modelo energético a nivel nacional.	45
	A.1 Reforma constitucional en materia de energía		
	A.2. Rectoría económica del Estado	Esta facultad del Estado tiene mandatos constitucionales, límites y garantías que debe respetar.	64
	A.3. Libre concurrencia 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.	69
	B. Acción de inconstitucionalidad 64/2021	Se hace referencia a lo fallado por el Tribunal Pleno y a las votaciones respectivas.	71
	C. Estudio de los agravios	Los argumentos de las autoridades son infundados e inoperantes.	80
	(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.	80
	(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 concurrencia.	91
(3) ¿Las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica pueden justificarse en virtud de garantizar la seguridad en el despacho eléctrico o para fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad?	La respuesta es negativa, pues ni la seguridad de despacho ni el fortalecimiento de CFE pueden tener más importancia que la eficiencia energética.	105	

	(4) ¿La restricción a las subastas como mecanismo para asignar contratos de cobertura eléctrica implica un trato diferenciado o privilegiado que controvierte los principios de competencia y libre concurrencia en el mercado eléctrico nacional?	El hecho de que la Comisión Federal de Electricidad esté eximida de acudir a las subastas como medio para la contratación de energía, implica un trato diferenciado y privilegiado y, por ende, que las condiciones de contratación no se ubiquen en un ámbito de sana competencia.	109
	(5) ¿El orden del despacho y la nueva forma de adquirir los certificados de energías limpias se ajusta a las reglas de sustentabilidad del mercado?	Incluir dentro de la posibilidad de adquirir los certificados de energías limpias a las empresas del Estado que se rigen conforme a la normatividad anterior, tergiversa el mercado y genera desánimo para lograr la efectiva sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.	115
	(6) Respuesta a los argumentos específicos sobre ciertos artículos	Son infundados e inoperantes.	123
VIII.	EFFECTOS DEL AMPARO	Son correctos los alcances definidos por el juez a la protección constitucional, dado que sólo concedió el amparo respecto de la parte quejosa pero anticipó que el resto de las empresas participantes del mercado resultarán beneficiadas por un efecto colateral.	129
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República.</p> <p>SEGUNDO En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>TERCERO. Se sobresee en el juicio respecto del artículo cuarto transitorio del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica" publicado</p>	136

		<p>en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, así como, en relación con ciertas quejas, por lo que hace a los artículos 3, fracciones V, XII, y XII bis, y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracciones V y VI.</p> <p>CUARTO. Con la salvedad referida en el resolutive anterior, la justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa respecto de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, en los términos precisados en los apartados VII y VIII de esta ejecutoria</p>	
--	--	---	--

AMPARO EN REVISIÓN 164/2023

QUEJOSO: FUERZA Y ENERGÍA DE NORTE DURANGO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, Y OTRAS.

RECURRENTES: LA BUFA WIND, SOCIEDAD ANÓNIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE, Y OTRAS QUEJOSAS; CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (AUTORIDADES RESPONSABLES); Y FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

COTEJÓ

SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día *** de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 164/2023, interpuesto por La Bufa Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Eléctrica Del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, y Eóliatec de Istmo, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable (en su calidad de quejosas); Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República (en su calidad de autoridades responsables); y Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo 113/2021 y sus acumulados 114/2021 a 120/2021, 122/2021, 123/2021 y 144/2021 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa

Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

El problema jurídico a resolver se vincula con aspectos de procedencia y fondo relacionados con 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 de dos mil veintiuno.

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 esencia, se modificaron diversas disposiciones sobre el funcionamiento del mercado eléctrico mayorista. Entre otras cuestiones: **(1)** Se cambió el orden para el despacho de energía eléctrica; **(2)** Se eliminó la obligación de celebrar subastas como mecanismo para adquirir energía en ese, y **(3)** Se ajustó el régimen aplicable para otorgar certificados de energías limpias.
2. **Demanda de amparo.** Por sendos escritos presentados el diez de marzo de dos mil veintiuno en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, **Fuerza y Energía de Norte Durango, sociedad anónima de capital variable, La Bufo Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Fuerza y Energía de Hermosillo, sociedad anónima de capital variable,** por conducto de su apoderado legal Eduardo Arturo Galicia De la Cruz; **Eléctrica del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Emerging América Inmobiliaria, sociedad anónima de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Parque Solar Santa María, sociedad promotora de inversión de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, Eóliatec de Istmo, sociedad**

anónima promotora de inversión de capital variable, por conducto de su apoderado legal Javier Mijangos y González; y **Energía MK KF, sociedad anónima de capital variable**, por conducto de su apoderado legal Alfredo Mora Arana, promovieron juicios de amparo en contra de acto reclamado del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, consistente en 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 de dos mil veintiuno, particularmente su artículo único que reformó los diversos artículos 3, fracciones V, XII, y XII Bis, y XIV, 4, fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 35, párrafo primero, 53, 101, 108, fracciones V y VI, 126, fracción II, así como el cuarto y quinto transitorios.

3. La parte quejosa invocó como derechos fundamentales violados los reconocidos en los artículos 1, 4, 5, 6, 9, 14, 16, 17, 25, 27, 28, 39, 40, 41 y 133 de la Constitución Federal; 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1, 2, 16, 23.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 4 y 6 del Acuerdo de París; 3 y 4 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; 2 del Protocolo de Kyoto sobre el Cambio Climático; 2 del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; y 2J de la Enmienda al Protocolo de Montreal. Asimismo, relató los antecedentes del asunto y planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes, los cuales se ciñen a los derechos siguientes:

- 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 mandatado 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 y la Red General de Distribución; **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; **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 de adquirir energía eléctrica a través de mecanismos competitivos (subastas), y **6)** El régimen transitorio establece la facultad de la Comisión Reguladora de Energía de revocar los permisos de autoabastecimiento otorgados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía (abrogada).

- 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 las redes a la Comisión Federal de Electricidad, 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 Comisión Reguladora de Energía 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 la Red Nacional de Transmisión y la Red General de Distribución 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 Red Nacional de Transmisión y la Red General de Distribución, 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 previos 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. **Sustanciación del juicio y sentencia de amparo.** Correspondió conocer de las demandas, por razón de turno, al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, cuyo titular, mediante proveído de doce de marzo de dos mil veintiuno, ordenó acumularlas, formar el expediente respectivo que registró bajo el número **113/2021 y sus acumulados 114/2021, 115/2021, 116/2021, 117/2021, 118/2021, 119/2021, 120/2021, 122/2021, 123/2021 y 144/2021**, y **admitió a trámite** el juicio. Asimismo, dio la intervención legal correspondiente al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, requirió los informes justificados respectivos a las autoridades señaladas como responsables y fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

5. Seguidos los trámites legales, el nueve de marzo de dos mil veintidós, el juez de distrito celebró la audiencia constitucional y, el uno de julio siguiente, dictó la respectiva sentencia en la que determinó, por una parte, **sobreseer en el juicio**, por otra, **negar el amparo** y, por una más, **conceder el amparo**, conforme a lo siguiente:

A. Sobre la procedencia del juicio:

- a. **De oficio advirtió que se actualizaban motivos de improcedencia respecto de los artículos 12, fracción I, y 35 de la Ley de la Industria Eléctrica, así como los artículos cuarto y quinto transitorio, por lo que decretó el sobreseimiento al respecto.** En relación con el primero, que se refiere a la facultad de la Comisión Reguladora de Energía 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 pues éstas ya cuentan con un permiso para la generación y cogeneración

de energía eléctrica, de lo que se sigue que la disposición no les causa perjuicio.

En cuanto a los artículos cuarto y quinto transitorios, indicó que prevén los procedimientos para la revocación de los permisos de autoabastecimiento cuando hubieren sido obtenidos con fraude a la ley, y para la renegociación o terminación anticipada de los contratos de compromiso de capacidad de generación y compra venta de energía eléctrica; de ahí que respecto de dichas normas se surte el motivo de improcedencia previsto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, dado que tienen una naturaleza heteroaplicativa, sin que las quejas demuestren acto de aplicación.

Respecto del artículo 35, advirtió se que actualizaba la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo, dado que, de la lectura de las demandas, se desprendía que las amparistas no formularon conceptos de violación.

- b. Respecto de las quejas La Bufa Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Eléctrica Del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, y Eóliatec de Istmo, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, advirtió una causal de improcedencia en relación con los artículos 3, fracciones V, XII, y XII Bis, y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, por lo que decretó el sobreseimiento al respecto. Indicó que estas empresas son titulares de **permisos de autoabastecimiento** conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, cuyo sistema sigue vigente conforme al artículo décimo transitorio del decreto de expedición de la Ley de la Industria Eléctrica, sin que las disposiciones de esta última referidas al mercado de generación de energía eléctrica les resulten aplicables, lo que revela que su situación en cuanto a las condiciones de sus permisos se rige conforme a la legislación anterior y no conforme a la tildada de inconstitucional.**
- c. Desestimó las causales de improcedencia formuladas por las autoridades demandadas.** El juzgador consideró que, salvo por lo que hace a lo sintetizado en el inciso que antecede, las amparistas **sí cuentan con interés jurídico**, porque se ubican dentro de los sujetos a los que les son aplicables las disposiciones reclamadas y sus actividades se ven modificadas en los términos en los que se venían realizando previamente de manera real, actual y directa. Ello porque, en primer lugar, acreditaron contar con **permisos para generar energía eléctrica** y contratos de interconexión con la Comisión Federal de Electricidad, conforme al régimen que introdujo la Ley de la Industria Eléctrica. En ese sentido, todas son participantes del mercado eléctrico.

En segundo lugar, consideró que los artículos reclamados –con las salvedades referidas en el inciso a que antecede– **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 energía, sin necesidad de que surja un acto posterior de aplicación.

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

Finalmente, respecto de las quejas La Bufo Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Eléctrica Del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, y Eóliatec de Istmo, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, sostuvo que **tienen interés para reclamar los artículos 4, fracción I, 108, fracción V, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica**, ya que éstos son los únicos que conllevan modificaciones a los permisionarios del sector de autoabastecimiento y, por ende, repercuten en su situación jurídica.

B. Por lo que hace al fondo del asunto:

- a. **Es infundado que se violara el proceso legislativo (octavo concepto de violación).** El juzgador determinó que no se actualizaban las violaciones aducidas, 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.
- b. **Son infundados los conceptos de violación planteados en contra de los artículos 4, fracción I, y 108, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica, toda vez que este Alto Tribunal, al fallar la acción de inconstitucionalidad 64/2021 el siete de abril de dos mil veintidós, sostuvo que esas normas no violan el texto constitucional, por lo que negó el amparo al respecto.** Sobre la primera disposición en comentario¹, esta Suprema Corte de Justicia de

¹ Por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales,

la Nación sostuvo que sólo delimita el acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución cuando sea "técnicamente factible", sin que este término represente una arbitrariedad, ya que la propia legislación establece los requisitos para el acceso indiscriminado a dichas redes.

Por lo que hace al artículo 108, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica², esta Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que al determinar que el Centro Nacional de Control de Energía deberá tener en cuenta los criterios de seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del sistema eléctrico nacional, el legislador sólo reitera los deberes derivados de otros artículos de la propia legislación, como son los artículos 101, primer párrafo, y 108, fracción II.

- c. **Son fundados los conceptos de violación vinculados con el criterio de despacho por costos unitarios totales y contratos con compromiso de entrega física regulado por los artículos 3 fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108 fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica.** El juez explicó que, antes del decreto de reforma reclamado, operaba el "despacho económico de electricidad", conforme al cual los representantes de las centrales eléctricas registran sus costos y capacidad de suministro ante el Centro Nacional de Control de Energía, quien establecía el orden en que la electricidad de esas centrales será transferida y distribuida por las redes atendiendo a la mejor oferta. Mientras que el indicado decreto de reforma mutó a un "despacho por entrega física y costos unitarios totales", conforme al cual un generador se compromete con un suministrador no sólo a venderle energía eléctrica a futuro en fechas y horas determinadas, sino también a entregarla físicamente en el momento indicado, debiendo mediar un programa fijo que tendrá que presentarse ante el propio centro de control.

Esta modificación en el orden del despacho eléctrico resulta violatoria de los principios de competencia y libre concurrencia y a los derechos ambientales previstos en los artículos 4, 5, 13, 14, 16, 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, décimo, decimosexto, decimoséptimo y vigésimo transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, conforme a lo siguiente:

- (1) El criterio de despacho por costos unitarios totales no permite que primero se despachen energías limpias, porque prioriza el despacho de energías convencionales, pues aunque el costo marginal de una central convencional puede ser alto, debido al uso

Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de la Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

² Por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra del Ministro Aguilar Morales y de la Ministra Piña Hernández.

de combustibles fósiles para la generación de una unidad más de energía, al promediarse con sus costos fijos, que pueden ser más bajos por no ser necesaria infraestructura tan avanzada, sobre todo tratándose de las centrales legadas más viejas, arrojan costos totales más bajos; máxime que primero deben despacharse todas las centrales legadas y todas las centrales externas legadas con compromiso de entrega física, que producen energía a partir del uso de combustibles fósiles.

- (2)** Conforme al nuevo criterio de prioridad por tipo de contrato, todo el suministro de energías limpias tendría que asignarse y despacharse en segundo término, esto es, después de asignar y despachar la totalidad de las centrales eléctricas incluidas en un contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física; de ahí que se aprecia un incumplimiento al deber estatal de libre acceso a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, que constituye de suyo una discriminación, porque produce un trato desigual para sujetos iguales ante la ley, esto es, aquéllos que representan a dichas centrales eléctricas.
- (3)** Al relegarse a las centrales de ciclo combinado, eólicas y fotovoltaicas, entre otras, también se materializa un incumplimiento al deber estatal de estricta separación de los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica –con el fin de que no existieran relaciones contractuales entre las empresas resultantes de la desintegración horizontal de la Comisión Federal de Electricidad–, a efecto de regular, supervisar y monitorear la conducta de todas las empresas participantes en el mercado eléctrico, tanto del sector público, como del sector privado; máxime que se aprecia la intención de generar una ventaja para las centrales eléctricas de dicha comisión.
- (4)** Incumplimiento del deber de disminución de energías fósiles conforme al Acuerdo de París, pues se da prioridad al despacho de centrales convencionales, esto es, que generan electricidad a partir del uso de combustibles fósiles –altamente contaminantes–, o en el mejor de los casos, que establecen una prioridad por tipo de contrato o de central eléctrica, con independencia del tipo de tecnología que empleen; lo que, además, interrumpe o retarda la transición hacia una disociación entre la emisión de gases de efecto invernadero, producidos en la generación a partir del uso de combustibles fósiles, y el desarrollo económico.
- (5)** El criterio en el orden del despacho establece una determinación absoluta del tipo de centrales eléctricas (legadas y externas legadas con compromiso de entrega física) que deben tener siempre preferencia, lo que resulta discriminatorio, ineficiente y contaminante, y en consecuencia, no permite una operación flexible y adaptable del Sistema Eléctrico Nacional, pues éste queda impedido para tomar decisiones diversas en función de si el sistema opera normalmente o bajo un estado operativo de alerta,

de emergencia o restaurativo; de ahí que constituye un obstáculo para el ejercicio adecuado de la función regulatoria por parte de los órganos reguladores.

- (6) El nuevo criterio de acceso pone marcha atrás el nivel de satisfacción que se había alcanzado en el cumplimiento del deber de disminución de energías fósiles conforme al Acuerdo de París, al generar un beneficio indebido y una barrera a la competencia en contra de centrales eléctricas con menores costos marginales, que son las eólicas y fotovoltaicas, y al fomentar la perpetración de la interdependencia entre las emisiones de gases de efecto invernadero, y el crecimiento económico. También es regresiva al dejar de fomentar el incremento en la participación de energías limpias en la red eléctrica nacional, además de que se dejan de crear incentivos a la inversión tanto pública como privada en la generación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables y tecnologías de cogeneración eficiente.

d. Son fundados los conceptos de violación vinculados con la forma de contratación de cobertura eléctrica regulado por los artículos 3 fracciones V, XII, XII bis y XIV, 53 y 108 fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica. El juez explicó que, antes del decreto de reforma reclamado, existía la obligación de los suministradores de servicios básicos de adquirir su energía mediante los contratos celebrados a través de subastas. Mientras que el indicado decreto de reforma permite la adquisición de electricidad mediante cualquier medio –un simple contrato de interconexión– a las centrales legadas –todas aquéllas que sean propiedad de organismos, entidades o empresas del Estado–.

Esta modificación en el nuevo esquema de contratación de cobertura eléctrica resulta violatoria de los principios de competencia y libre concurrencia y a los derechos ambientales previstos en los artículos 4, 5, 13, 14, 16, 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, décimo, decimosexto, decimoséptimo y vigésimo transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, conforme a lo siguiente:

- (1) El nuevo esquema de contratación de cobertura eléctrica no establece ningún mecanismo que obligue a las empresas productivas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad a comportarse como agentes económicos participantes de un mercado regido por la libre concurrencia y competencia económica, y tampoco establece un mecanismo de transparencia que permita registrar ofertas, hacer mediciones o vigilar los costos y el comportamiento de las empresas representantes de las centrales eléctricas. Por tanto, se crean condiciones que permiten a esas empresas no adquirir energía eléctrica a través de las subastas, sino a través de otros modelos de contratación, específicamente contratos legados de suministro básico con compromiso de entrega física, con lo cual se distorsiona el

mercado, se desincentiva la especulación de los precios a través del mejoramiento de la calidad y la reducción de precios, y se genera un mercado opaco, en el que no necesariamente puede ejercerse una función adecuada de vigilancia.

(2) El decreto reclamado permite que los suministradores de servicios básicos elijan adquirir la cobertura eléctrica que requieren a través de esquemas de contratación que no exigen la preferencia de energías limpias, por lo que el nuevo esquema de contratación de cobertura eléctrica produce una disminución de este tipo de energía en las redes eléctricas, por permitirse la preferencia de contratos legados y de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física, con centrales generadoras convencionales, lo que obstaculiza la transición hacia la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.

(3) El nuevo esquema de contratación de cobertura eléctrica elimina los mecanismos con los que contaba el régimen original, que permitían una regulación coordinada de un mercado en el que, por una parte, todos los generadores y comercializadores pudieran encontrar las condiciones óptimas para ofrecer y acceder a los bienes y servicios respectivos; y, por otra parte, se vigilara el comportamiento de todos los agentes económicos participantes para evitar conductas anticompetitivas.

e. Son fundados los conceptos de violación vinculados con el otorgamiento de certificados de energías limpias regulado por el artículo 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica. El juez explicó que, antes del decreto reclamado, la entrega de certificados de energías limpias estaba restringido a centrales que tuvieran una inversión nueva en tecnología sustentable, mientras que actualmente se da acceso a esos certificados a centrales legadas aunque no hayan realizado un proyecto de inversión nueva para aumentar su producción de energía limpia.

Esta modificación en la forma de otorgar los certificados de energías limpias resulta violatoria de los principios de competencia y libre concurrencia y de los derechos ambientales previstos en los artículos 4, 5, 13, 14, 16, 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, décimo, decimosexto, decimoséptimo y vigésimo transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, conforme a lo siguiente:

(1) Al permitirse que todas las generadoras de energía eléctrica adquieran por adjudicación los citados certificados de energía limpia, se producirá como consecuencia que su valor comercial disminuya en gran medida, al momento de que ingresen más certificados al mercado energético, lo que ocasionará exceso de oferta y una disminución en la demanda y, por tanto, se afectará el precio de los certificados, cuando su función inicial era incentivar

que las centrales nuevas y las legadas invirtieran en programas para aumentar la producción de energía limpia.

(2) Se elevará el número de certificados de energía limpia en el mercado, sin que ello refleje la existencia de nueva energía limpia, por lo que esos instrumentos, en realidad, se convertirán en una falacia y en un instrumento carente de utilidad, que no será un incentivo para la inversión en infraestructura de energía limpia, impidiendo llegar al cumplimiento de la meta de la generación de energía limpia.

f. **Efectos.** El juez concedió el amparo para que no se aplique el decreto reclamado 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 Ley de la Industria Eléctrica que estuviere vigente hasta antes de la entrada en vigor de las normas impugnadas.

Precisó que a la protección constitucional otorgada debían imprimirse efectos en favor de todos los participantes del mercado de energía eléctrica, ya que, de lo contrario, se seguirán generando las distorsiones, los beneficios exclusivos y las barreras a la entrada del mercado, así como los efectos de peligro al medio ambiente y a la salud de las personas; sobre todo porque si se ordenara la inaplicación de los preceptos únicamente en favor de la parte quejosa, por un lado, no se le podría restituir por completo en el goce de los derechos humanos vulnerados y, por otro, podría también crearse una diversa distorsión en el mercado, pues precisamente se colocaría a las amparistas en una posición distinta en el plano de la competencia dentro del mercado eléctrico.

6. **Recurso de revisión.** Inconformes con la sentencia de amparo, (1) Las quejas La Bufo Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Eléctrica Del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, y Eóliatec de Istmo, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, (2) El Presidente de la República, (3) La Cámara de Diputados, (4) La Cámara de Senadores y (5) El Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República, interpusieron recurso de revisión.
7. Por razón de turno, tocó conocer de ese recurso al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia

Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, cuyo Presidente, mediante acuerdo de cinco de diciembre de dos mil veintidós, lo admitió a trámite y lo registró con el expediente número **602/2022**.

8. Conviene atender a los agravios que plantearon las empresas quejasas, el Presidente de la República, y las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, a saber:

9. **(1)** Las **empresas quejasas** que acudieron al recurso plantearon, en lo total, lo siguiente:

a. Primero. Contra el sobreseimiento respecto del **artículo cuarto transitorio** del decreto de reforma reclamado. Esa disposición establece que los permisos de autoabastecimiento "podrán ser revocados" por la Comisión Reguladora de Energía cuando se determine que fueron expedidos "con fraude a la ley"; de ahí que, por su sola vigencia, genera una afectación a las empresas quejasas, habida cuenta de que:

- Amplía el régimen sancionador y coloca a las amparistas en un estado de indefensión, en la medida en que no precisa cuáles son los motivos por los que podrá darse inicio a ese procedimiento de revocación; de ahí que los concesionarios quedan sujetos a un régimen vago, ambiguo y retroactivo.
- Basta que las quejasas hayan demostrado ser participantes del mercado eléctrico y/o tener un permiso de autoabastecimiento, para que quede demostrado que son destinatarias de la disposición transitoria y, por ende, que les genera afectación.

b. Segundo. Contra el sobreseimiento respecto de los **artículos 3, fracciones V, XII, y XII Bis, y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica**. Es suficiente que las quejasas recurrentes hayan probado que cuentan con un permiso de autoabastecimiento de energía eléctrica conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (legislación anterior), para demostrar su interés, dado que:

- Ello demuestra que están habilitadas administrativamente para ser participantes activas de la industria energética; máxime que tienen derecho a solicitar la modificación en su situación para transitar hacia un permiso único de generación, regulado conforme a la Ley de la Industria Eléctrica (legislación vigente).

- Esa migración es un derecho plenamente adquirido y no una expectativa de derechos, pues la legislación busca incorporar gradualmente a todos los permisionarios al nuevo sistema; siendo que las normas reclamadas, incluso, constituyen un inhibidor de esa migración.
- Las sociedades de autoabastecimiento sí se ven afectadas por los preceptos reclamados, puesto que, conforme a los artículos 3, fracción I, y 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tienen derecho a salir al mercado eléctrico a comercializar sus excedentes de energía, bajo la regulación de la Ley de la Industria Eléctrica.

10. **(2) El Ejecutivo Federal**, por medio de la Secretaría de Energía, adujo, en esencia, los agravios siguientes:

a. Primero. 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 Ley de la Industria Eléctrica. El decreto reclamado se emitió ante la necesidad de fortalecer y garantizar la confiabilidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, conforme a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

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, con calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad. Por el otro, el juez omitió analizar todos los argumentos de la autoridad y resolver sobre los puntos litigiosos. Asimismo, se abstuvo de realizar una ponderación entre el beneficio particular que acarrearía el texto anterior a la reforma y el perjuicio que ocasionaba a la sociedad en general.

Erróneamente, el juez considero que por ser la Comisión Federal de Electricidad la única suministradora de servicios básicos, la normativa desplaza a otras empresas del mercado. Sin embargo, esto es falso, ya que hay diversas empresas en trámite de incorporación al mercado con ese carácter. 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.

b. Segundo. La sentencia del juez contiene afirmaciones sin sustento y sin atender a la seguridad nacional. Es falso que las normas reclamadas desincentiven la inversión de fuentes renovables, porque, en realidad, promueven la utilización de energías limpias por parte de la Comisión Federal de Electricidad, quien tiene el proyecto del parque fotovoltaico más grande de América Latina.

El criterio de acceso a las redes no limita a los entes privados a participar en el mercado eléctrico, sino que implica su involucramiento en igualdad de condiciones; siendo que la introducción de costos unitarios totales permite evaluar de mejor forma las ofertas de los recursos de generación de energía eléctrica, ya que se evita la distorsión.

No toda la energía limpia tendrá que asignarse y despacharse en segundo término, dado que la Comisión Federal de Electricidad tiene prioridad también cuando genere ese tipo de energía (derivadas de tecnologías hidroeléctricas, geotérmicas, nuclear, cogeneración eficiente y bioenergía).

Las normas reclamadas no reunifican a las empresas productivas del Estado, sino que éstas continúan en el escenario de estricta separación legal, siendo que sólo cumplen con la existencia de tener contratos legados previos para tener un suministro eléctrico con eficiencia, confiabilidad y continuidad.

Los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física permiten mantener precios bajos y estables de la electricidad, lo que, aun cuando otorga ventajas a la Comisión Federal de Electricidad, beneficia a los consumidores finales.

El juez tomó su decisión únicamente con base en los conceptos de competencia y libre competencia, pero 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. El texto anterior de la Ley de la Industria Eléctrica 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.

c. Tercero. La decisión contenida en la sentencia recurrida implica un pronunciamiento parcial e incongruente de las pretensiones de la parte quejosa. Las normas reclamadas no violan el principio de competencia y libre competencia, sino que, en realidad, corrige grandes desigualdades de trato, pues la Comisión Federal de Electricidad no podía celebrar contratos bilaterales (sino sólo adquirir energía mediante subastas), lo que privilegiaba a las empresas particulares.

La reforma permite que la Comisión Federal de Electricidad conserve el 54% (cincuenta y cuatro por ciento) de la energía, mientras que deja a los entes privados el 46% (cuarenta y seis por ciento) restante, por lo que los consumidores podrán seguir recibiendo energías limpias. Siendo que esta distribución revela que no se busca un monopolio, sino una empresa del Estado fuerte.

De lo contrario, servicios como los hospitalarios correrán un grave riesgo, ya que no se contará con un servicio eléctrico seguro y confiable.

d. Cuarto. La sentencia recurrida tergiversa el esquema de certificados de energías limpias. El nuevo mecanismo de otorgamiento de estos certificados no otorga una ventaja a la Comisión Federal de Electricidad, sino que otorga un trato igualitario, sobre todo porque la finalidad perseguida es impedir el desabasto y propiciar mejores precios al consumidor final.

Dicha comisión no revenderá los certificados de energías limpias, a efecto de mantener su valor en favor de las empresas privadas; de ahí que no habrá un exceso en la oferta.

e. Quinto. La reforma a la Ley de la Industria Eléctrica es conforme a la Constitución Federal, toda vez que cumple con su espíritu social, la rectoría económica del estado y la planeación del Sistema Eléctrico Nacional. Los artículos reclamados tienen como objetivo cumplir el espíritu social de la Constitución Federal: procurar la confiabilidad y eficiencia del Sistema Eléctrico Nacional. La Ley de la Industria Eléctrica 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. Asimismo, ese otorgamiento desmedido de permisos ha generado que la Comisión Federal de Electricidad no pueda operar correctamente.

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

f. Sexto. 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, ya que el suministro de energía eléctrica es fundamental para satisfacerlos. Por tanto, la reforma no supera un test de proporcionalidad.

11. **(3) La Cámara de Diputados** planteó, en esencia, los agravios siguientes:

- 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 Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía; **b)** El inicio de un procedimiento administrativo ante la Comisión Reguladora de Energía para revocar los permisos obtenidos con fraude a la ley; **c)** La revisión de contratos de compromiso.
- b. Segundo. Las disposiciones no afectan la competencia y libre concurrencia.** Las normas pretenden revertir la competencia desleal que existe en contra de la Comisión Federal de Electricidad. En el anterior modelo de despacho, la comisión proporcionaba, a través de sus generadores, todos los servicios de estabilidad y confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional 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 concurrencia 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 Centro Nacional de Control de Energía, 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 la Comisión Federal de Electricidad. 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 la Comisión Federal de Electricidad. 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 la Comisión Federal de Electricidad 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, contrariamente 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 Centro Nacional de Control de Energía cuente con bloques de energía en cada región del país, con una asignación previamente acordada entre la Comisión Federal de Electricidad y el indicado centro nacional.

Contrariamente a lo que argumentó el juez, la reforma no vulnera los principios de competencia y libre 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 la Comisión Federal de Electricidad asuma las pérdidas derivadas de la forma en que operaba el despacho. Asimismo, se pretenden subsanar las condiciones inequitativas del mercado eléctrico que afectaban a la citada comisión y a la sociedad mexicana por el incremento tarifario que debía solventarse con subsidios a cargo de la hacienda pública.

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 las quejas no se desprende que tengan 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 las amparistas, debía haberse probado su carácter de beneficiarias de los servicios ambientales que presta el ecosistema estimado como afectado.

La modificación a la operatividad de los certificados de energías limpias 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. En oposición a lo que sostiene el juez, la reforma no genera un impacto negativo en el mercado de esos certificados, 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 la Comisión Federal de Electricidad 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.

12. **(4) La Cámara de Senadores**, en lo toral, hizo valer los conceptos de agravio siguientes:

a. Primero. Falta de interés jurídico. Las quejas no acreditaron la existencia de un perjuicio real, objetivo y concreto a su esfera jurídica. Las 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 Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía 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 establecen barreras de acceso a las redes de transferencia y de distribución de energía. Contrariamente a lo mencionado por el juez, las normas no implican la concesión de un trato preferencial en favor de la Comisión Federal de Electricidad y en detrimento del resto de competidores del mercado eléctrico mayorista.

Conforme al artículo 25 constitucional corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo que 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 Ley de la Industria Eléctrica refería al concepto de costos de producción. Ello condujo a una competencia desleal en el que Comisión Federal de Electricidad

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. En oposición a lo expresado por el juez, esa situación violenta los principios de competencia y libre concurrencia. Así, la reforma impugnada tiene un objetivo antimonopólico y pretende crear un piso parejo para la competencia leal y efectiva entre Comisión Federal de Electricidad 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.

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 Centro Nacional de Control de Energía negará arbitrariamente el acceso a las redes. La negativa debe sustentarse en parámetros objetivos. No se trata de una distinción de trato, pues el indicado centro nacional, 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 Comisión Federal de Electricidad, pues los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, por virtud de los cuales los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las plantas de la referida comisión.

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 la Comisión Federal de Electricidad funcionan 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.

13. **Reasunción de competencia.** En la solicitud de reasunción de competencia 168/2022 fallada en sesión privada de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, los Ministros de esta Segunda Sala³ resolvieron reasumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión 602/2022 del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, toda vez que el asunto permitiría fijar un criterio importante y trascendente.
14. **Trámite ante la Suprema Corte.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta determinó que el asunto es de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió el recurso a trámite y ordenó turnarlo al Ministro Alberto Pérez Dayán, así como enviarlo a esta Segunda Sala para su radicación.
15. Por proveído de diez de mayo de dos mil veintitrés, el asunto fue avocado al conocimiento de esta Segunda Sala por su Presidente.
16. Durante la sesión pública ordinaria celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, el Ministro Ponente retiró el proyecto de solución que había presentado, dado la sustanciación del impedimento 17/2023 promovido por el Presidente de la República en contra de los Ministros Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales para conocer del asunto; impedimento que fue fallado por la Primera Sala de este Alto Tribunal el diez de enero de dos mil veinticuatro, conforme a los resolutivos siguientes:

[...] Primero. No se califica de legal el impedimento planteado.

³ Votaron a favor las Ministras Ortiz Ahlf y Esquivel Mossa y los Ministros Pérez Dayán y Laynez Potisek.

Segundo. Devuélvanse los autos a la presidencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos precisados en esta resolución. [...]

17. Finalmente, el proyecto de sentencia se publicó en términos de los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como el acuerdo General Plenario 7/2016.

I. COMPETENCIA

18. Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo, 10, fracción III, y 21, fracción III, 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 en la audiencia constitucional y por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de la Segunda Sala.

II. OPORTUNIDAD

19. Como se advierte de las constancias integradas al sumario, la sentencia recurrida fue notificada electrónicamente al **Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República** el cuatro de julio de dos mil veintidós, por lo que surtió sus efectos ese mismo día. El plazo de diez días establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del cinco al dieciocho de julio siguientes, descontándose los días nueve, diez, dieciséis y diecisiete por ser sábados y domingos y, por ende, inhábiles conforme al artículo 19 del mismo ordenamiento legal. Por tanto, si el indicado Agente del Ministerio Público presentó el escrito de agravios el dieciocho de julio del año pasado, se estima que es **oportuno**.
20. Por su parte, el **Ejecutivo Federal**, así como las **Cámaras de Senadores** y de **Diputados del Congreso de la Unión** fueron notificados mediante sendos oficios el siete de julio de dos mil veintidós. Dado que esas notificaciones surtieron efectos el mismo día, el plazo

para la interposición del recurso transcurrió del ocho al veintiuno de julio siguientes, descontándose los días nueve, diez, dieciséis y diecisiete por haber sido sábados y domingos y, por ello, inhábiles en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

Luego, dado que los escritos de agravios fueron presentados, respectivamente, el veintiuno, quince y diecinueve de julio del indicado año, es claro que los recursos fueron interpuestos de manera **oportuna**.

21. Finalmente, la **parte quejosa** fue notificada electrónicamente de la sentencia recurrida el cuatro de julio de dos mil veintidós y surtió sus efectos el mismo día, por lo que el plazo para interponer el recurso de revisión transcurrió del cinco al dieciocho de julio siguientes, descontándose los días nueve, diez, dieciséis y diecisiete por ser sábados y domingos y, por ende, inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo. En consecuencia, si las quejas que acudieron al recurso presentaron su escrito de agravios el dieciocho de julio del citado año, se estima que lo hicieron de manera **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

22. Esta Sala advierte que el Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República carece de legitimación para interponer el recurso de revisión, ya que, aunque el artículo 5, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé que es parte en todos los juicios y está facultado para interponer los recursos que la ley contempla⁴, lo cierto es que el artículo 87 del mismo ordenamiento precisa que las autoridades responsables sólo pueden interponer el recurso de revisión contra sentencias que

⁴ **Artículo 5.** 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.

afecten directamente el acto que les fue reclamado, y cuando se trate de normas generales, lo pueden hacer los titulares de los órganos del Estado a los que se les haya encomendado la emisión o promulgación⁵. Precisamente por ello, el Tribunal Pleno ha determinado que cuando se reclame la inconstitucionalidad de una ley, el Ministerio Público sólo está legitimado para recurrirla cuando la norma afecte sus atribuciones⁶.

23. Así, se entiende que el 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 párrafo⁷, y 102⁸ de la Constitución Federal, así como en aquellos casos y materias que el orden legal le señala específicamente la defensa de un interés.

⁵ **Artículo 87.** 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. [...]

⁶ Jurisprudencia 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, SÓLO CUANDO LA MATERIA DE LA LEY IMPUGNADA AFECTE SUS ATRIBUCIONES**" (consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Enero de mil novecientos noventa y uno, Tomo VII, página diecisiete, registro digital 205838). 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**" (Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro XXII, Julio de dos mil trece, Tomo 1, página cuarenta y nueve, registro digital 2004030).

⁷ **Artículo 21.** 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.

⁸ **Artículo 102, apartado A.** [...]

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. [...]

24. Sin embargo, en el presente juicio la litis se ciñe a 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 Ley de la Industria Eléctrica, así como de las disposiciones transitorias 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 el Agente adscrito a la Fiscalía General de la República no tiene un interés específico que defender en el presente asunto y, consecuentemente, **se impone desechar su recurso de revisión.**
25. Por otro lado, esta Segunda Sala considera que el Presidente de la República –representado por el Director de lo Contencioso de la Secretaría de Energía–, las Cámaras de Senadores –representada por su Directora de Amparos y Controversias Constitucionales– y Diputados –representada por el Presidente de su Mesa Directiva– del Congreso de la Unión, así como las quejas recurrentes –por conducto de su apoderado–, sí **cuentan con la legitimación** necesaria para interponer el recurso de revisión, ya que el carácter de quejas y de autoridades responsables se les reconoció en el juicio de amparo 113/2021 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, y porque los escritos de agravios fueron presentados por sus representantes legales.

IV. PROCEDENCIA

26. El asunto reúne los requisitos de procedencia, en virtud de que fue interpuesto en contra de una sentencia dictada en audiencia

constitucional, de acuerdo con el artículo 81, fracción I, inciso e)⁹, y 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo¹⁰.

V. PRONUNCIAMIENTOS FIRMES

27. Deben quedar firmes, por no haber sido combatidos, las decisiones del juez de distrito respecto de lo siguiente:
- La contenida en el primer resolutivo, regida por el considerando cuarto de la sentencia recurrida, en relación con el **sobreseimiento decretado respecto de los artículos 12, fracción I, 35 y quinto transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica** (en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno).
 - La contenida en el segundo resolutivo, regida por el considerando sexto de la sentencia de primera instancia, en cuanto a la **negativa del amparo resuelta por lo que hace a los artículos 4, fracción I, y 108, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica** (en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno).
28. Es aplicable la jurisprudencia de la antes Tercera Sala de este Alto Tribunal de rubro: **"REVISIÓN. NO ES MATERIA DE ESTE RECURSO EL RESOLUTIVO QUE NO AFECTA A LA RECURRENTE Y NO SE IMPUGNA POR LA PARTE A QUIEN PUDO PERJUDICAR"**¹¹.

⁹ **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. [...]

¹⁰ **Artículo 87.** 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. [...]

¹¹ Jurisprudencia 3a./J. 20/91 consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de mil novecientos noventa y uno, página veintiséis, registro digital 207016.

VI. CUESTIONES SOBRE LA PROCEDENCIA

VI.1 Naturaleza heteroaplicativa del artículo cuarto transitorio.

29. Es **infundado** el agravio a través del que las quejas recurrentes indican que basta con que hayan demostrado tener un permiso de autoabastecimiento, para que quede demostrado que son destinatarias del artículo cuarto transitorio y, por ende, que les genera afectación.

30. Ciertamente, esta Sala considera que dicha disposición transitoria tiene carácter heteroaplicativo, según se aprecia de su contenido, que dice:

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.

31. Este precepto no establece una regulación general de la industria que incida en la situación de los gobernados de manera inmediata, sino que, por el contrario, requiere de un acto puntual de aplicación para materializarse en la esfera de los particulares, en la medida en que 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 a la Comisión Reguladora de Energía llevar a cabo un procedimiento administrativo.

32. Esta Sala estima que la mera habilitación legal para 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 los gobernados. 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 quejasas. No obstante, para que esa situación efectivamente se materialice se requiere, precisamente, el inicio del procedimiento respectivo. Es decir, el artículo transitorio por sí mismo no conlleva un cambio en el ámbito de las amparistas en su carácter de permisionarias, pues únicamente refiere la mera posibilidad de que la autoridad las sujete a una revisión; sin embargo, se trata de una cuestión futura e incierta. En todo caso, cuando la autoridad ejerza su potestad, la disposición podrá generar un impacto en la esfera de las quejasas y, por tanto, será ése el momento en que aquéllas podrán impugnarla.

33. Luego, en tanto no se materialice el acto de aplicación de la norma y se inicie el procedimiento de revisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía, las quejasas no tienen interés para reclamarla, puesto que su entrada en vigor no les causa perjuicio alguno.
34. Por lo demás, **debe desestimarse** el resto del agravio mediante el que las quejasas recurrentes sostienen que, en oposición a lo indicado por el juez de distrito, el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma reclamado, que prevé la revocación de los permisos de autoabastecimiento cuando hubieren sido obtenidos con fraude a la ley, tiene naturaleza autoaplicativa porque amplía el régimen sancionador y deja en estado de indefensión, en la medida en que no precisa cuáles son los motivos por los que podría darse inicio a ese procedimiento de revocación.
35. En efecto, estos argumentos pretenden poner de manifiesto que la disposición legal en comento genera incertidumbre jurídica respecto a los supuestos por los que podrá revocarse un permiso de autoabastecimiento, lo que se vincula con una cuestión de fondo (contenido, alcance y control constitucional de dicha norma) y no con aspectos que miren a la procedencia, por lo que debe desestimarse al tenor de la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: **"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER**

UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE"¹².

VI.2 Falta de interés de las quejas con permisos regulados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (legislación anterior).

36. Es **infundado** el agravio a través del cual las quejas recurrentes manifiestan que sí cuentan con interés para combatir los artículos 3, fracciones V, XII, y XII Bis, y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, ya que, al efecto, basta que hayan demostrado que cuentan con un permiso de autoabastecimiento de energía eléctrica conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (legislación anterior), pues ello revela que están habilitadas administrativamente para ser participantes activas de la industria energética; máxime que tienen derecho a solicitar la modificación en su situación para transitar hacia un permiso único de generación regulado conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, siendo que esa migración es un derecho plenamente adquirido y no una expectativa de derecho.
37. Al efecto, conviene atender a los artículos 36, fracción I, y 37 de la citada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que dicen:

Artículo 36. La Secretaría de Energía considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:

I. De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente: [...]

¹² Jurisprudencia P.J. 135/2001 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Enero de dos mil dos, página cinco, registro digital 187973.

Artículo 37. Una vez presentadas las solicitudes de permiso de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción, de exportación o de importación, a que se refiere el artículo 36, y con la intervención de la Secretaría de Economía en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría de Energía, resolverá sobre las mismas en los términos que al efecto señale esta ley. [...]

38. Como puede apreciarse, conforme a la legislación anterior se otorgaron permisos de autoabastecimiento (entre otros), los cuales permitían la generación de energía destinada a la satisfacción de necesidades propias de una persona física o moral.
39. Mientras que el once de agosto de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Industria Eléctrica, que abrogó la legislación anterior, conforme a los artículos transitorios siguientes:

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los siguientes artículos.

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

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

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

Los titulares de los **permisos de autoabastecimiento**, cogeneración, pequeña producción, producción independiente, exportación y usos propios continuos **podrán solicitar la modificación de dichos permisos por permisos con carácter único de generación, a fin de realizar sus actividades al amparo de la Ley de la Industria**

Eléctrica. Las modificaciones a estos permisos serán formalizadas por voluntad de los permisionarios. Aquellos permisionarios cuyos permisos se modifiquen conforme a lo previsto en este transitorio, podrán solicitar y obtener, durante los cinco años siguientes a la modificación, el restablecimiento de las condiciones de dichos permisos y de los Contratos de Interconexión Legados celebrados al amparo de ellos, tal y como existían con anterioridad a la modificación. El restablecimiento de estas condiciones en ningún caso prorrogará la vigencia original de los Contratos de Interconexión Legados, ni podrá realizarse en más de una ocasión. [...]

40. De acuerdo con este régimen transitorio, aun cuando se abrogó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por disposición expresa del legislador, los permisos y contratos de autoabastecimiento otorgados al amparo de esa legislación se respetarán en sus términos, es decir, **conservarán su vigencia original y sus titulares realizarán sus actividades en los términos establecidos en esa ley abrogada** y, sólo en lo que no se oponga, por lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica.
41. Siendo que los titulares **podrán solicitar la modificación** de dichos permisos por otros con carácter único de generación, a fin de realizar sus actividades al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica, pero para ello es necesario que "estos permisos serán formalizadas por voluntad de los permisionarios".
42. Así, dado que las quejas recurrentes sólo exhibieron sus permisos de autoabastecimiento y los contratos respectivos, los cuales fueron otorgados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, es claro que su situación se rige conforme a esta legislación y no conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, sobre todo porque no prueban que hayan siquiera presentado una solicitud para mutar esos permisos a los que regula la actual legislación y, menos aún, que la modificación a permisos con carácter único de generación se les haya concedido.
43. Siendo que si bien la mera posibilidad de mutar al nuevo sistema constituye un derecho adquirido –pues las quejas tienen esa

prerrogativa—, lo cierto es que éste debe ejercerse para demostrar que están sujetas a la nueva regulación contenida en la Ley de la Industria Eléctrica y, por ende, que ésta les genera una afectación en su esfera jurídica al modificar su situación.

44. Por lo demás, es igualmente **infundado** el argumento por medio del cual las quejas recurrentes aducen que las sociedades de autoabastecimiento sí se ven afectadas por las normas reclamadas, puesto que, conforme a los artículos 3, fracción I, y 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tienen derecho a salir al mercado eléctrico a comercializar sus excedentes de energía, bajo la regulación de la Ley de la Industria Eléctrica.

45. En efecto, esas normas de la legislación anterior disponen lo siguiente:

Artículo 3. No se considera servicio público:

I. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; [...]

Artículo 36. La Secretaría de Energía considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de **autoabastecimiento**, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:

I. De **autoabastecimiento** de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:

a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. **La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original** que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y

b) **Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-bis.** [...]

Artículo 36 bis. Para la **prestación del servicio público de energía eléctrica** deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo,

la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad, considerando para ello las externalidades ambientales para cada tecnología, y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente: [...]

III. Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta ley; [...]

46. Como ya se dijo, los permisos de autoabastecimiento otorgados conforme a la ley anterior permitían (y permiten) la generación de energía destinada a la satisfacción de necesidades propias de una persona física o moral, siendo que, incluso, por disposición expresa del legislador, **la sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren sus socios al aprobarse el proyecto original.**
47. De ahí que adquiere sentido que, cuando esa permisionaria tenga excedentes de producción de energía eléctrica, es decir, genere energía adicional a la que requiere para satisfacer sus necesidades, deberá ponerla a disposición de la Comisión Federal de Electricidad para que, en su caso, ésta la destine a la prestación del servicio público.
48. Así, es falso lo expresado por las quejas recurrentes en cuanto que las normas reclamadas de la Ley de la Industria Eléctrica les generan afectación, porque regulan el mercado eléctrico en el que tienen derecho a participar para comercializar sus excedentes de energía, toda vez que, en realidad, éstos no participan en el mercado de generación y comercialización de energía eléctrica, sino que, más bien, tienen la obligación de ponerla directamente a disposición de la Comisión Federal de Electricidad quien, en su caso, la utilizará para prestar el servicio público, desde luego, a sus clientes.
49. Esto es, ese sobrante no es ofrecido en el mercado a efecto de ser considerado por el Centro Nacional de Control de Energía para hacerlo llegar a las redes de transmisión y distribución permitiendo a esos permisionarios llegar a los suministradores y, posteriormente, al

consumidor final, sino que, como se ha expuesto, se debe proporcionar o transmitir a dicha Comisión Federal de Electricidad quien, de manera inmediata, puede aprovecharlo para prestarle el servicio a sus usuarios.

50. Por tanto, es claro que los permisionarios de autoabastecimiento conforme a la legislación anterior, ni siquiera por lo que hace a los excedentes de energía que producen, quedan sujetas a la orden del despacho y a la mecánica para obtener contratos de generación de energía, lo que revela que las normas reclamadas no inciden en su situación.
51. Luego, **es legal el sobreseimiento** decretado en la sentencia recurrida respecto del artículo **cuarto transitorio** del decreto de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno; y, **únicamente respecto de las quejas recurrentes, en cuanto a los artículos 3, fracciones V, XII, y XII bis, y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracciones V y VI.**

VI.3 Carácter autoaplicativo del resto de las normas reclamadas.

52. Por otra parte, son **infundados** los agravios por virtud de los cuales las Cámaras de Diputados y Senadores sostienen que debe sobreseerse en el juicio porque: **a)** Las normas impugnadas son de naturaleza heteroaplicativa, y **b)** Las quejas carecen de interés jurídico o legítimo para impugnarlas, ya 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 de las amparistas, pues de las pruebas que ofrecieron no se advierte esa afectación.
53. Esta Segunda Sala procederá a analizar esos argumentos **exclusivamente en relación con las empresas quejas y las normas respecto de las que no se ha decretado el sobreseimiento** (artículos 3, fracciones V, XII, y XII Bis, y XIV, 4, fracciones I y VI, 26,

53, 101, 108, fracciones V y VI, 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica); siendo que resultan **infundados**, toda vez que esas disposiciones 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, dichos cambios inciden en la esfera jurídica de las amparistas en tanto son participantes de esa industria.

54. Ciertamente, 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 derecho, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "**LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA**"¹³. Para evidenciar la naturaleza de los preceptos referidos en el párrafo precedente, es necesario referir brevemente su contenido.

Artículo 3:

- En la **fracción V**¹⁴ se modificó la definición de *central eléctrica legada*. Específicamente, se eliminó **a) El requisito de haber estado operando**

¹³ Jurisprudencia P./J. 55/97 consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Julio de mil novecientos noventa y siete, página cinco, registro digital 198200.

¹⁴ **Artículo 3.** [...]

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:

a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica, 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.

- En la **fracción XII** se precisa que los *contratos de cobertura eléctrica con compromisos de entrega física* sólo podrán ser celebrados por los suministradores de servicios básicos.
- 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 Centro Nacional de Control de Energía 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.
- 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.

Artículo 4¹⁵:

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; [...]

¹⁵ **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.

➤ 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 26¹⁶:

➤ En las instrucciones que el Centro Nacional de Control de Energía 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 53¹⁷ :

➤ 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*").

Artículo 101¹⁸:

➤ Se adiciona que en los criterios de asignación y despacho que emita el Centro Nacional de Control de Energía, se contemple o considere los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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

¹⁸ **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.**

Artículo 108¹⁹:

- Adiciona facultades al Centro Nacional de Control de Energía, pues ahora debe recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura de compromisos de entrega física (**fracción VI**).

Artículo 126, fracción II²⁰:

- 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.

55. Todas esas disposiciones establecen reglas que repercuten en el funcionamiento u 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 Centro Nacional de Control de Energía– para considerar prioritariamente a los contratos con compromiso de entrega física, y **e)** modifican el mecanismo para otorgar certificados de energías

¹⁹ **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;

²⁰ **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;**

limpias, de modo que se incluye a generadores no contemplados previamente.

56. Contrariamente a lo que afirman las autoridades 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 reclamado evidencia lo opuesto: por un lado, su artículo primero transitorio ordenó que el decreto entrará 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 la Secretaría de Energía, a la Comisión Reguladora de Energía y al Centro Nacional de Control de Energía 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"²¹. 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 participantes²².

57. 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

²¹ **Artículo tercero transitorio.** 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.

²² **Artículo segundo transitorio.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en este decreto.

sistema fueran postergados a un momento posterior, ni que dependiera de los diversos ajustes normativos que eventualmente se realizaran.

58. 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.
59. Las disposiciones constituyen un sistema normativo que, de manera general, 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 de la Constitución Federal no sólo 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 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.
60. 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 Ley de la Industria Eléctrica, sí tienen un impacto en la esfera de las empresas quejasas.

61. En relación con la supuesta falta de pruebas aportadas por las empresas quejasas para demostrar interés jurídico, debe decirse que, por las razones apuntadas, fue correcto que el juzgador considerara que las exhibidas 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; permisos y contratos expedidos conforme a la Ley de la Industria Eléctrica. Así, como lo sostuvo el juez de amparo, esta Sala considera que dichos documentos 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 la Comisión Federal de Electricidad), por sobre otros participantes de ese mercado (incluidas las propias quejasas), 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.

VI.4 Interés legítimo en materia ambiental.

62. Finalmente, 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 combatir las normas reclamadas y, menos aún, se aplicaron los criterios desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para justificar que eran acreedoras de los servicios ambientales. El argumento es **infundado**.

63. 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 son 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 de la Constitución Federal. En todo caso, el deber de justificar la legitimación en materia ambiental se hubiera actualizado si las amparistas 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.
64. 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 certificados de energías limpias y su objetivo, a saber, fomentar nuevas plantas de generación mediante ese tipo de energías. De ahí que no fuese necesario justificar más allá de lo que hizo el juez de amparo para acreditar el interés jurídico de las amparistas.
65. Por tanto, debe concluirse que **es correcta la sentencia de primera instancia**, específicamente en cuanto desestimó las causales de improcedencia planteadas en relación con los **artículos 3, fracciones**

V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de ese ordenamiento legal.

VII. ESTUDIO DE FONDO

66. Como quedó evidenciado en el apartado conducente, aunque el juzgador formuló argumentos específicos contra cada uno de los artículos impugnados (agrupándolos por temas), en realidad, realizó un análisis de ellos como sistema normativo y, en lo toral, concluyó que se vulneraban los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el artículo 28 de la Constitución Federal y, adicionalmente, el principio de desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 de la Ley Fundamental.
67. Por ello se entiende que, en sus diversos escritos de agravios, el Ejecutivo Federal y las Cámaras de Diputados y Senadores centran fundamentalmente sus planteamientos en que el sistema normativo impugnado no vulnera los principios de competencia y libre concurrencia, así como el de desarrollo sustentable. 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 esos aspectos introducidos por las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica. Sin embargo, lo que sí aducen es que **los artículos impugnados son constitucionales**, por ser congruentes con el contenido de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal. Sustentan sus pretensiones en los temas torales siguientes:
- 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 dos mil trece 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 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 Sistema Eléctrico Nacional, garantizar el suministro de energía eléctrica a la población en general. Esas disposiciones no sólo 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.
- e.** El texto original de la Ley de la Industria Eléctrica perjudicaba a la Comisión Federal de Electricidad 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 ajustes 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.
- f.** El nuevo orden del despacho no desincentiva la inversión de fuentes de energías limpias, sino que, en realidad, las fomenta, incluso en relación con la Comisión Federal de Electricidad; sobre todo porque es falso que ese tipo de energía tenga que asignarse y despacharse en segundo término.

g. Las normas reclamadas permiten que la Comisión Federal de Electricidad celebre contratos bilaterales, eximiéndola de acudir a las subastas; siendo que éstas privilegian a las empresas particulares.

h. El nuevo mecanismo de otorgamiento de los certificados de energías limpias no otorga una ventaja a la Comisión Federal de Electricidad, sino que otorga un trato igualitario, sobre todo porque esta comisión no los revenderá y, por ende, su valor no se alterará en perjuicio de las empresas privadas.

68. En virtud de lo anterior, las preguntas que debe orientar nuestro estudio son: **(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? (2) ¿Resultan válidas esas restricciones debido a que regulan áreas estratégicas que se reservaron al Estado? (3) ¿Las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica pueden justificarse en virtud de garantizar la seguridad en el despacho eléctrico o para fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad? (4) ¿La restricción de las subastas como mecanismo para asignar contratos de cobertura eléctrica implica un trato diferenciado o privilegiado? (5) ¿La nueva forma de adquirir los certificados de energías limpias se ajusta a las reglas competitivas y de sustentabilidad del mercado?**
69. Una vez que sea resuelta esa base común de sus planteamientos es que esta Segunda Sala podrá, posteriormente, dar respuesta a los diversos argumentos específicos que en relación con ciertos artículos fueron formulados por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República.
70. Para dar respuesta a dichos planteamientos, se estima necesario, primero, precisar el marco constitucional que rige en materia energética

y competencia y libre concurrencia **(A)**. También deberán tomarse en cuenta los tópicos respecto de los que existe precedente obligatorio dado lo resuelto por el Tribunal Pleno, el siete de abril de dos mil veintidós, en la acción de inconstitucionalidad 64/2021 **(B)**. 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 **(C)**.

VII.A. Parámetro de regularidad aplicable

A.1. Reforma constitucional en materia de energía

71. 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 las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, 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 trece²³, 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 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

²³ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

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 substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias 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.**

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. [...]

72. No es la primera ocasión en que este Alto 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 1131/2017²⁴ en el que esta Sala tuvo que decidir si el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en el artículo 109 de la Carta Magna resultaba aplicable al actuar de la Comisión Federal de Electricidad con motivo de su transformación en empresa productiva del Estado. Para dar respuesta a ese planteamiento, se realizó un análisis del proceso que culminó con la reforma constitucional referida y

²⁴ Fallado el treinta de mayo de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek y Medina Mora Icaza, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas y Luna Ramos.

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 Comisión Federal de Electricidad)²⁵.

73. Ambos aspectos fueron posteriormente explicados en diversos precedentes. En relación con la industria eléctrica, cobra particular relevancia lo decidido por esta Segunda Sala en la controversia constitucional 89/2020²⁶. En ésta 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 energía eléctrica**, al tiempo que prácticamente impedía a los particulares participar en esa industria²⁷.
74. El precedente explica que la reforma constitucional de dos mil trece pretendió romper ese modelo de integración y exclusiva participación estatal y para ello, se sustentó en las siguientes premisas o ejes: **1)** El

²⁵ Ibidem párrafos treinta y dos a cincuenta y cuatro.

²⁶ Fallada el tres de febrero de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas y Laynez Potisek, con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa.

²⁷ 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.

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 la Comisión Federal de Electricidad y de diversas autoridades técnicas y regulatorias en el sector.

75. En primer lugar, el precedente refiere que la reforma 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 cuatro actividades centrales para el sector: **a)** La generación; **b)** La transmisión; **c)** La distribución, y **d)** El suministro de energía eléctrica²⁸. 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 promoción²⁹. La distinción es relevante, precisamente, por la necesidad de 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 actividades³⁰.
76. En todo caso, **lo importante es precisar que la reforma de dos mil trece 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 de que nuestro texto constitucional considera a **las actividades de transmisión y distribución de energía**

²⁸ **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.

²⁹ Controversia constitucional 89/2020, párrafo doscientos cuarenta y ocho.

³⁰ Cfr. *Ibíd.*, párrafos doscientos cincuenta a doscientos cincuenta y dos.

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)³¹ y, además, por disposición constitucional, no puede otorgar concesiones sobre ellas, aunque sí celebrar contratos con particulares en los términos que disponga la legislación³².

Sistema Eléctrico Nacional

77. En nuestro precedente se dio cuenta de que el Sistema Eléctrico Nacional³³ se integra por la Red Nacional de Transmisión³⁴, las Redes

³¹ **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.

³² **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.**

³³ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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;

³⁴ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** [...]

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; [...]

Generales de Distribución³⁵, las centrales eléctricas que entreguen energía a dichas redes o a la Red Nacional³⁶, y los equipos e instalaciones del Centro Nacional de Control de Energía para llevar a cabo el control operativo. Esto es, **el Sistema Eléctrico Nacional constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico**³⁷.

78. También se dio cuenta, por un lado, de que la **planeación de ese Sistema Eléctrico Nacional** se desarrolla a partir del *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico* que es emitido por Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía 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 distribución³⁸. Por su parte, el **control operativo del Sistema Eléctrico Nacional** corresponde al Centro Nacional de Control de Energía, 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 Mayorista³⁹.

³⁵ **Artículo 3 de la LIE.** [...]

XXXVI. Redes Generales de Distribución: Redes Eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general; [...]

³⁶ **Artículo 3 de la LIE.** [...]

IV. Central Eléctrica: Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y Productos Asociados

³⁷ Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrafo doscientos sesenta.

³⁸ Cfr. *Ibidem*, párrafo doscientos sesenta y uno.

³⁹ **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; [...]

Servicio público de Transmisión y Distribución

79. El servicio público de transmisión y distribución consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo, justamente, 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 esos conceptos a partir de las definiciones previstas en la Ley de la Industria Eléctrica: 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 **distribución** conlleva las acciones realizadas para *distribuir energía eléctrica al público en general*.
80. 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 Comisión Reguladora de Energía y, en todo caso, conforme a criterios de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad⁴⁰, que la Ley de la Industria Eléctrica 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 Comisión Reguladora de Energía con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los Usuarios Finales (fracción II).
 - **Confiabilidad:** Habilidad del Sistema Eléctrico Nacional 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 Comisión Reguladora de Energía (fracción X).

⁴⁰ **Artículo 28 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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.

- **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 Comisión Reguladora de Energía (fracción XI).
- **Seguridad de Despacho:** Condición operativa en la cual se pueden mantener la Calidad y Continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la Comisión Reguladora de Energía (fracción XLI).

81. Como ya se refirió la transmisión y distribución de energía eléctrica, además de considerarse como servicio público, también fueron constitucionalmente calificadas 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"⁴¹. Es decir, lo que no se puede concesionar es precisamente la prestación de esos servicios públicos en sí mismos, puesto que tales actividades únicamente podrá prestarlas el Estado mediante sus empresas productivas.
82. En síntesis, este primer eje de la reforma constitucional de dos mil trece 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 eléctrico⁴². 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**

⁴¹ Artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece.

⁴² Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrafo doscientos cincuenta y tres.

*energía eléctrica como un servicio público indispensable*⁴³. 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.

83. El segundo eje de la reforma constitucional en comento es, como se adelantó, **la apertura a la competencia de las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica**⁴⁴. Es decir, no sólo 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 Centro Nacional de Control de Energía⁴⁵.
84. En la referida controversia constitucional 89/2020 se dio cuenta de que las exposiciones de motivos de la reforma constitucional 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"*⁴⁶. Particularmente, se identificó que esas *mejoras* tenían que ver con la

⁴³Ibidem, párrafo doscientos cincuenta y tres.

⁴⁴ Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrafos doscientos sesenta y ocho a doscientos setenta y cuatro.

⁴⁵ **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. [...]

⁴⁶ Ibidem, párrafo doscientos setenta.

reducción de costos, garantizar la energía suficiente para satisfacer las necesidades de la población y el desarrollo de nueva tecnología más sustentable en la industria⁴⁷.

85. Sin embargo, la reforma constitucional no mandató una liberalización *absoluta* de tales actividades, puesto que constitucionalmente se facultó a la Comisión Reguladora de Energía para otorgar permisos para generar electricidad⁴⁸ 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 Ley de la Industria Eléctrica 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 Sistema Eléctrico Nacional de *utilidad pública* y las sujeta a ciertas obligaciones de servicio público y universal, según se aprecia de su contenido, que dice:

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: [...]

⁴⁷ Ver, por ejemplo, lo identificado por esta Sala al resolver el amparo en revisión 1426/2015, pp. 26 y ss.

⁴⁸ **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.**

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.

86. 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 separación⁴⁹, siendo la Secretaría de Energía la encargada de establecer los términos que al efecto se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico⁵⁰, sin perjuicio

⁴⁹ **Décimo transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece.** 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.

⁵⁰ **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.

de las atribuciones constitucionales que en la materia le corresponden a la Comisión Federal de Competencia⁵¹.

87. Finalmente, derivado de la reforma energética se ordenó la creación de un mercado en el que ciertas personas pueden comercializar la electricidad y los servicios conexos que requieren y/o producen. El mercado es operado por el Centro Nacional de Control de Energía con base en las reglas que defina la Comisión Reguladora de Energía.
88. Al respecto, en la multicitada controversia constitucional 89/2020⁵² se precisó que quienes participan⁵³ en 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 Ley de la Industria Eléctrica define quiénes tienen esos caracteres⁵⁴.

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.

⁵¹ Cfr. controversia constitucional 89/2020, párrafo doscientos setenta y tres.

⁵² Cfr. Ibídem, párrafo doscientos setenta y cuatro.

⁵³ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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; [...]

⁵⁴ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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; [...]

89. El tercer pilar que constitucionalmente caracteriza la nueva industria eléctrica de nuestro país es el de la **sustentabilidad**. Como esta Sala lo advirtió desde la resolución del amparo en revisión 1426/2015⁵⁵ y posteriormente amplió en el diverso amparo en revisión 1017/2018⁵⁶, la reforma constitucional de dos mil trece introdujo en el artículo 25 constitucional ese criterio no sólo para la industria eléctrica del país⁵⁷, sino también para su desarrollo industrial, según se aprecia de la reproducción siguiente:

[...] 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 impusiera a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes⁵⁸.

90. Sobre este aspecto, en el amparo en revisión 1017/2018 y en la controversia constitucional 89/2020, esta Sala evidenció que el adjetivo "sustentable" referido en el artículo 25, párrafos séptimo y noveno, tuvo un peso central durante el proceso que precedió a la reforma constitucional. Así, si bien en general se buscó atraer nuevos y diversos capitales al sector eléctrico, lo cierto es que se buscó que **esas nuevas**

⁵⁵ Resuelto el veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

⁵⁶ Resuelto el seis de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora I., Franco González Salas y Laynez Potisek.

⁵⁷ Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrafos doscientos setenta y cinco y siguientes.

⁵⁸ Amparo en revisión 1017/2018, párrafo cincuenta y dos.

inversiones se materializaran en nuevas fuentes o generadores de energía renovable⁵⁹.

91. 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 dos mil doce 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% (dieciocho punto tres por ciento). Por tanto, 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 lo siguiente:

[...] ...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 limitado⁶⁰.** [...]

92. Por tal razón, en la controversia constitucional en comento, esta Sala no sólo consideró que *"la competitividad y la sustentabilidad se encuentran estrechamente vinculadas"*⁶¹, sino que también se constituyen en objetivos *"de igual relevancia que deben ser observados y equilibrados en todo momento por las autoridades del sector"*⁶². Sobre todo, si el Estado mexicano prende dar cumplimiento a los diversos compromisos adquiridos tanto por la legislación nacional como por los tratados internacionales en la materia⁶³.

⁵⁹ Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrafos doscientos ochenta y tres y siguientes.

⁶⁰ Dictamen de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República *apud* ibídem, párrafo doscientos ochenta y siete.

⁶¹ Controversia constitucional 89/2020, párrafo doscientos noventa.

⁶² Cfr. Ibídem, párrafo trescientos dieciocho.

⁶³ Sobre este aspecto, cfr. Ibídem párrafos trescientos veintitrés a trescientos cuarenta y cuatro.

93. El cuarto y último eje que debe tomarse en cuenta para iniciar a explicar el contenido y alcance de la reforma constitucional de dos mil trece **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 sólo 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 (Comisión Federal de Electricidad), 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.
94. 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 que sí son relevantes para adoptar una decisión.
95. Si la intervención estatal varía en función de las distintas actividades de la industria, también se introdujeron cambios por lo que hace a los órganos a quienes se encomienda ejercer cada una de esas

atribuciones. Así, por un lado, se debe dar cuenta que constitucionalmente se encomendó la creación de un organismo descentralizado que se encargaría del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, 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 Centro Nacional de Control de Energía. Previamente a la reforma constitucional este organismo formaba parte de la Comisión Federal de Electricidad; 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 ellos⁶⁴. Por tal razón, también se explica que constitucionalmente se mandata que la indicada comisión debería transferir al nuevo organismo los recursos que requiera para el cumplimiento de dichas atribuciones⁶⁵.

96. Por su parte, se ordenó la transformación de la Comisión Reguladora de Energía (y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos) en **organismos reguladores coordinados**, dotados con autonomía técnica y de gestión⁶⁶. En la controversia constitucional 89/2020, esta

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, párrafos quinientos setenta y ocho y siguientes.

⁶⁵ **Decimosexto 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. 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.

⁶⁶ **Artículo decimosegundo 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**

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 decisiones⁶⁷.

97. 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 especializados⁶⁸, para así favorecer la competencia y el desarrollo eficiente de esas industrias. En materia de electricidad, constitucionalmente se asignó a la Comisión Reguladora de Energía *"la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución"*⁶⁹.
98. Finalmente, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos pasaron de ser entidades paraestatales tradicionales para convertirse

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. [...]

⁶⁷ Controversia constitucional 89/2020 párrafo ciento noventa. Asimismo, véase el artículo décimo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece.

⁶⁸ Como se determinó en la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 170/2023 del índice de esta Segunda Sala, fallada el catorce de junio de dos mil veintitrés por mayoría de tres votos de los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, con voto en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf.

⁶⁹ **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.**

en **empresas productivas del Estado**. Partiendo de que, en el caso de la generación y comercialización de energía eléctrica, 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 entes particulares. Por tal razón y de manera peculiar, desde la Constitución se mandató y estableció un detallado régimen para este nuevo tipo de empresas.

99. En el amparo en revisión 1131/2017⁷⁰, 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, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y **d)** Constituyen una nueva categoría de entidades paraestatales 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 encomiendan⁷¹.
100. Para ello, esta reforma reconfiguró la ordenación económica de dos sectores: hidrocarburos y energía eléctrica, y **buscó garantizar una**

⁷⁰ Fallada el treinta de mayo de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Medina Mora Icaza, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas y Luna Ramos.

⁷¹ De dicho asunto derivó la tesis 2a. LXXX/2018, de rubro "**EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO. SU NATURALEZA**", consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 58, Septiembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página mil doscientos catorce, registro digital: 2017897.

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

101. Conviene atender nuevamente al artículo 25 de la Constitución Federal en su redacción vigente, que 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.

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.

102. En lo que a este asunto interesa, se debe destacar que su primer párrafo, por virtud de la reforma de diciembre de mil novecientos ochenta y dos⁷², contempla a favor del Estado **la rectoría del desarrollo nacional** para que sea *integral y sustentable*, y que mediante la *competitividad* se fomente el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el

⁷² 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. Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.

103. En una de las primeras interpretaciones sobre el concepto rectoría del Estado –ejecutoria dictada en el amparo en revisión 1642/1995⁷³–, 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 nacional⁷⁴.

104. 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*

⁷³ Fallada el dieciocho de mayo de dos mil, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel. En dicho asunto el Alto 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.

⁷⁴ Ibidem página cuatrocientos sesenta y dos.

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

105. 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.
106. 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 constitucional⁷⁵.

107. 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 Alto Tribunal precisó es que los contenidos específicos le corresponden ser determinados al Estado, precisamente, en su carácter de rector del proceso económico.
108. Sin embargo, como en su momento se refirió en el propio precedente, el hecho de 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

⁷⁵ Tesis P. CXIV/2000 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de dos mil, página catorce, registro digital 191360.

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. [...]

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

A.3. Libre concurrencia y competencia

110. El artículo 28 de la Ley Fundamental, 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.**
111. En los precedentes en los que esta Segunda Sala ha analizado ese precepto⁷⁶, se ha dicho reiteradamente que con esa prohibición

⁷⁶ **Amparo en revisión 839/2014** fallado el cinco de agosto de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Medina Mora I., Silva Meza, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán; **amparo en revisión 1414/2015** fallado el seis de julio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán; **amparo en revisión 636/2015** fallado el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán; **amparo en revisión 146/2016** fallado el once de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad

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 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 Carta Magna otorga a los principios de competencia y libre concurrencia deriva en proteger y velar por la sana competencia de mercado, así como de los beneficios que estos principios 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 y, por ende, a incrementar sus niveles de bienestar.

112. Asimismo, en el amparo en revisión 1122/2019⁷⁷, se sostuvo que los valores tutelados en el artículo 28 constitucional no sólo 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

de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Medina Mora Icaza.

⁷⁷ Fallado el veinte de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas, Esquivel Mossa y Laynez Potisek.

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.

VII.B. Acción de inconstitucionalidad 64/2021

113. Adquiere relevancia la indicada acción de inconstitucionalidad, dado que la materia de estudio en ese medio de defensa se ciñó a 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, 126, fracción II, cuarto y quinto transitorios de la Ley de la Industria Eléctrica, en su texto derivado del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, **que abarcan la litis constitucional que subsiste en este recurso de revisión, a saber, los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de ese ordenamiento legal.**
114. Sobre todo porque no debe soslayarse que, conforme al artículo 43 en relación con el diverso 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son vinculantes para esta Segunda Sala las decisiones y las razones en que se sustentan contenidas en las ejecutorias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, **cuando son aprobadas por cuando menos ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno,** como se aprecia de la reproducción siguiente:

Artículo 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

115. En ese tenor, conviene atender a los puntos resolutive de la ejecutoria respectiva dictada el siete de abril de dos mil veintidós por el

Tribunal Pleno, que son del tenor literal siguiente:

[...] **PRIMERO.** Es **procedente**, pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos **3, fracción V**, inciso b), en su porción normativa ‘sea con independencia de su modalidad de financiamiento’, **4, fracción VI**, en sus porciones normativas ‘unitarios’ y ‘garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias’, **26**, en su porción normativa ‘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’, **53**, en su porción normativa ‘podrán celebrar’, **101**, en su porción normativa ‘Lo anterior, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física’ **108, fracción VI**, en su porción normativa ‘y recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física’, y **126, fracción II**, en su porción normativa ‘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’, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

TERCERO. Se **reconoce la validez** de los artículos **3, fracciones XII**, en su porción normativa ‘Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física’, **XII Bis y XIV**, en su porción normativa ‘con compromiso de entrega física’, **4, fracción I**, en su porción normativa ‘cuando sea técnicamente factible’, **12, fracción I**, en su porción normativa ‘considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría’, **35**, párrafo primero, en su porción normativa ‘los Generadores, Generadores Exentos, Usuarios Finales y/o los solicitantes para la interconexión de las Centrales Eléctricas y la conexión de los Centros de Carga podrán optar por agruparse’, y **108, fracción V**, en su porción normativa ‘y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional’, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, al tenor de la interpretación conforme precisada en la cuestión C de este fallo, así como la de los artículos transitorios cuarto y quinto del referido decreto.

116. En lo que interesa para la solución de este asunto, por lo que hace a los **artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, se desestimó la acción de inconstitucionalidad**; por lo que no existe pronunciamiento o razonamiento alguno que obligue a esta Segunda Sala.
117. Por lo que hace al **artículo 3, fracciones XII, XII bis y XIV, de la Ley de la Industria Eléctrica**, dado que **se reconoció su validez**, debe atenderse a las votaciones, que se transcriben a continuación:

[...] En relación con el punto resolutivo tercero:

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado **“ORDEN DE DESPACHO EN EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL”**, se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat por otras consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 3, fracciones XII, en su porción normativa “Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física”, XII Bis y XIV, en su porción normativa “con compromiso de entrega física”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción I, en su porción normativa “cuando sea técnicamente factible”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las

consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 35, párrafo primero, en su porción normativa “los Generadores, Generadores Exentos, Usuarios Finales y/o los solicitantes para la interconexión de las Centrales Eléctricas y la conexión de los Centros de Carga podrán optar por agruparse”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 108, fracción V, en su porción normativa “y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos del cuatrocientos cincuenta y cuatro al cuatrocientos cincuenta y siete, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, **relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “TRATO NACIONAL A LA LUZ DEL TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO Y DEL TRATADO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ”**, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción XII Bis, 4, fracción VI, en sus porciones normativas “unitarios” y “garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias”, 26, en su porción normativa “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”, 53, en su porción normativa “podrán celebrar”, 101, en su porción normativa “Lo anterior, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física” y 108, fracción VI, en su porción normativa “y recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de

Cobertura con compromisos de entrega física”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Sometida a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “MECANISMO DE CERTIFICADOS DE ENERGÍAS LIMPIAS”, se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez de los artículos 3, fracciones V, inciso b), en su porción normativa “sea con independencia de su modalidad de financiamiento”, XII, en su porción normativa “Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física”, XII Bis y XIV, en su porción normativa “con compromiso de entrega física”, y 53, en su porción normativa “podrán celebrar”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción I, en su porción normativa “cuando sea técnicamente factible”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 108, fracción V, en su porción normativa “y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformados y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández

votaron en contra. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “SUPUESTOS DE REVOCACIÓN PERMISOS DE AUTOABASTECIMIENTO Y REVISIÓN OBLIGATORIA DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON PRODUCTORES INDEPENDIENTES DE ENERGÍA”, se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio cuarto 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. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio quinto 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. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado “CRITERIOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL ESTABLECIDOS POR LA SECRETARÍA DE ENERGÍA”, consistente en reconocer la validez del artículo 12, fracción I, en su porción normativa “considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas 7, denominado “TARIFAS PARA LAS Y LOS USUARIOS FINALES DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA”, y 8, denominado “PRINCIPIOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL”, se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat por otras consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 3, fracciones XII, en su porción normativa “Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física”, XII Bis y XIV, en su porción normativa “con compromiso de entrega física”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado y adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 4, fracción I, en su porción normativa “cuando sea técnicamente factible”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 12, fracción I, en su porción normativa “considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz

Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 35, párrafo primero, en su porción normativa “los Generadores, Generadores Exentos, Usuarios Finales y/o los solicitantes para la interconexión de las Centrales Eléctricas y la conexión de los Centros de Carga podrán optar por agruparse”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por otras consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo 108, fracción V, en su porción normativa “y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional”, de la Ley de la Industria Eléctrica, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio cuarto 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. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto de reconocer la validez del artículo transitorio quinto 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. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. [...]

118. Como puede apreciarse, las votaciones en el asunto en análisis fueron separadas por temas y, por ello, respecto de cada uno de ellos existe una votación específica que, desde luego, deberá considerarse en esos mismos términos, es decir, por temas destacados, en esta resolución.
119. Y, en ese tenor, si bien se reconoció la validez del artículo 3, fracciones XII, XII bis y XIV, de la Ley de la Industria Eléctrica, lo cierto es que los pronunciamientos respectivos **fueron adoptados por una mayoría de seis votos en los temas de constitucionalidad vinculados con la litis de este asunto**, a saber, el orden para el despacho de energía en el Sistema Eléctrico nacional (que abarca los medios para adquirir energía en el mercado eléctrico mayorista) y el mecanismo para otorgar certificados de energías limpias.
120. Por tanto, en estos temas específicos, no existe un criterio que vincule a esta Segunda Sala.
121. No pasa inadvertido que, en relación con el tema "Trato nacional a la luz del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá", se haya declarado infundada la pretensión de la parte accionante por unanimidad de once votos (lo que llevó al reconocimiento de validez); no obstante lo cual este tópico no constituye materia de estudio en este asunto, pues no fue planteado en las demandas de amparo ni introducido por el juez de distrito y, menos aún, abordado en los agravios, por lo que no repercute en la solución de este recurso de revisión.

VII.C. Estudio de los agravios

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

(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?

123. Debe recordarse que el juez de distrito señaló que las normas reclamadas 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 establecen un sistema de prelación para el despacho de ciertas centrales eléctricas 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. 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.

124. 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 Ley de la Industria Eléctrica, 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 (Comisión Federal de Electricidad) o a las plantas asociadas a éstas, por ser los únicos que

pueden celebrar contratos con compromiso de entrega 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.

125. En efecto, de las disposiciones legales reclamadas cuyo contenido ha sido transcrito –a pie de página– y referido en el apartado VI.3 (párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete) de esta ejecutoria, se aprecia que, como lo sostuvo el juez del conocimiento, conforman un sistema normativo, respecto del cual es de destacarse que, para realizar el "**despacho económico de electricidad**" –que operaba con anterioridad a la entrada en vigor de esas normas reclamadas–, los representantes de las centrales eléctricas registraban sus costos y capacidad de suministro ante el Centro Nacional de Control de Energía, quien establecía el orden en que la electricidad de esas centrales será transferida y distribuida por las redes. Siendo que ese orden, **antes del decreto de reforma legal impugnado, se determinaba por la mejor oferta**, es decir, el indicado centro nacional tomaba primero la totalidad de la capacidad de la central eléctrica con menores costos, después la de la central generadora con el siguiente menor costo y así sucesivamente hasta que se tenía la electricidad suficiente para cubrir la demanda previamente estimada por el propio organismo.
126. Esta dinámica de elección, que atendía a la mejor oferta, resultaba consistente con los principios de competencia y libre concurrencia, lo que incentivaba a las centrales eléctricas, incluidas la Comisión Federal de Electricidad –como generadora y suministradora–, a ser más eficientes, con el objeto de despachar primero su electricidad y, de esa forma, generar mayor rentabilidad.
127. Empero, la exposición de motivos del decreto de reforma impugnado consideró que ese "despacho económico" debía modificarse por un "despacho por entrega física", a efecto de "**superar la relegación**

intencionada de las centrales de la CFE, asegurando su despacho prioritario ante otros participantes de la industria eléctrica y logrando así la rentabilidad a que obliga la legislación vigente para los proyectos de la Comisión Federal de Electricidad y la Nación, impedidos por el despacho meritorio del Mercado Eléctrico Mayorista con costos variables que favorece la especulación de los productores privados"⁷⁸; lo que revela que la intención fue fortalecer a la empresa productiva del Estado bajo el argumento de un beneficio al interés nacional.

128. En tal virtud, el legislador introdujo los llamados **"contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física"**, que constituyen un "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**". Esto es, se trata de contratos a través de los cuales un generador se compromete con un suministrador no sólo a venderle energía eléctrica a futuro en fechas y horas determinadas, sino también a entregarla físicamente en el momento

⁷⁸ [...] La modificación del actual Despacho Económico a Despacho por Entrega Física de las Centrales Eléctricas en el Contrato Legado de la CFE, permitirá superar la relegación intencionada de las centrales de la CFE, asegurando su despacho prioritario ante otros participantes de la industria eléctrica y logrando así la rentabilidad a que obliga la legislación vigente para los proyectos de la CFE y la Nación, impedidos por el despacho meritorio del Mercado Eléctrico Mayorista con costos variables que favorece la especulación de los productores privados. Asimismo, los nuevos proyectos de generación de la CFE se sumarán al Contrato Legado y al Contrato de Entrega Física de Energía y Capacidad para beneficio del Suministrador del Servicio Básico y, particularmente, a los usuarios finales. La mayor participación de las centrales eléctricas de CFE, asegurarán la confiabilidad del Sistema Eléctrico y la seguridad energética nacional, al incrementar la capacidad de reserva rodante. [...]

indicado, debiendo mediar un programa fijo que tendrá que presentarse ante el Centro Nacional de Control de Energía; contrato que, desde luego, puede abarcar varios años.

129. Cabe precisar que, para realizar estos contratos, es necesario que las centrales eléctricas tengan la capacidad de efectuar esa entrega física de energía, es decir, que puedan comprometerse a ello, para lo cual es indispensable que esa capacidad sea declarada y verificable, es decir, que ya la tengan al momento de celebrar el contrato respectivo.
130. Hasta aquí, la ley crea un tipo de contratos que no cualquier generador puede celebrar; pero, además, la ley les da prioridad en el despacho eléctrico, pues obliga al Centro Nacional de Control de Energía a **considerar en primer orden en la asignación a las redes**, a estos "contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física"; **lo que basta para concluir que las disposiciones legales en estudio, al otorgar un privilegio, generan que en el mercado de generación y suministro de energía eléctrica no se den condiciones de competencia, en contravención directa a la reforma constitucional de dos mil trece** que, como se ha expuesto, demanda que exista la posibilidad de que cualquier participante del mercado en las etapas de generación o suministro pueda tener acceso a las redes en igualdad de condiciones (esto es, tanto las empresas privadas como la Comisión Federal de Electricidad).
131. Ciertamente, el privilegio competitivo no deriva propiamente de la existencia de esos contratos, **pero sí deriva del tratamiento privilegiado que el legislador estableció para ellos**, que se infiere claramente del artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica que dispone expresamente que el Centro Nacional de Control de Energía "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**".

132. Así, esta situación adquiere relevancia en la medida en que no toda central eléctrica está en condiciones de celebrar ese tipo de contratos, pues algunas tienen estimados precisos para días o semanas siguientes, pero sus aproximados para un tiempo futuro más extendido no puede ser garantizados en cantidades exactas.
133. Cabe precisar que el hecho de que cualquier **Suministrador de Servicios Básicos** –proveedor de servicios básicos de electricidad a cualquier persona que lo solicite, es decir, a usuarios residenciales, comerciales o industriales con bajo consumo de energía–, pueda celebrar estos "contratos con compromiso de entrega física", no hace desaparecer el trato prioritario, pues en éstos participan también los generadores; lo que revela que, quienes están en aptitud de celebrar este tipo de acuerdos, tienen una situación preponderante.
134. Es por ello que, adminiculando la exposición de motivos con el contenido normativo, se presume que la intención del legislador fue favorecer a las centrales de la Comisión Federal de Electricidad, que son quienes cuentan con capacidad para celebrar los contratos en comento, desplazando al resto de las empresas.
135. Pero, además, las disposiciones reclamadas conllevan una barrera adicional que se traduce en un obstáculo para una participación igualitaria en el mercado eléctrico mayorista, esto es, el lugar en el que los generadores ofrecen la energía que producen a efecto de ser considerados por el Centro Nacional de Control de Energía para tener acceso a las redes de transmisión y distribución que les permitan llegar a los suministradores y, posteriormente, al consumidor final.
136. En efecto, el sistema normativo reclamado establece cuál es el costo con base en el cual los agentes económicos deben realizar esa oferta, a saber: antes del decreto de reforma impugnado, establecía que tenía que ser con el **costo de producción –que equivalía al marginal–**,

mientras que, conforme al actual texto legal, el costo conforme al cual debe hacerse la oferta es el **costo unitario**.

137. Es relevante entender la diferencia entre ambos costos: el **marginal o variable** se refiere a lo que cuesta a una empresa producir una unidad adicional de energía pero sin incluir la infraestructura e inversión que ya se tiene; mientras que el **unitario** se vincula con lo que cuesta a la empresa producir esa unidad de energía pero considerando los gastos de inversión e infraestructura que se necesitaron para producirla –se obtiene calculando el costo total de producción de los bienes entre el número de unidades de energía generadas–.
138. Al respecto, es de destacarse que las empresas que tienen una mayor escala productiva tienen costos unitarios menores, debido a que en la medida en que una empresa es más grande y tiene mayores insumos y capacidad, sus costos por unidad son menores.
139. En el caso de la generación y suministro de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad es quien, desde mil novecientos sesenta, las tuvo cargo en toda la Nación, por lo que es la empresa que cuenta con la mayor escala productiva –genera más de la mitad de la energía que se consume en el país–, lo que revela que, evidentemente, es la empresa que puede ofrecer menores costos unitarios, porque ésa es la realidad actual del país; siendo evidente que, en este escenario, las empresas privadas se encuentran en una efectiva desventaja, pues no pueden alcanzar o mejorar esos costos unitarios.
140. En esta virtud, **es evidente que las disposiciones legales en estudio, que ordenan que la oferta energética se haga con base en costos unitarios, implica una barrera de competencia, en tanto que genera que la Comisión Federal de Electricidad sea necesariamente quien tenga esa mejor oferta, con base en la cual obtendrá un acceso prioritario al despacho energético**; situación que, además, impacta necesariamente en el consumidor, pues el indicador para fijar el precio de la electricidad para los usuarios finales será el costo unitario y no el

variable o marginal, siendo que el primero es necesariamente mayor porque incluye la parte conducente de la inversión más lo que cuesta generar la unidad de energía, mientras que el segundo sólo abarca esto último.

141. Así, tomando en cuenta que en la propia exposición de motivos de la reforma impugnada se expresó que la intención era "superar la relegación intencionada de las centrales de la Comisión Federal de Electricidad, **asegurando su despacho prioritario ante otros participantes de la industria eléctrica**", es evidente que **estamos frente a una ventaja en el despacho energético que afecta a los particulares mediante una barrera al mercado y que, incluso, los desplaza, en contravención a la política de competencia implementada desde el texto constitucional.**
142. A partir de esta la lectura del sistema normativo, coincidente con la del juez de distrito (que, por cierto, no es atacada frontalmente por las autoridades recurrentes, pues reconocen que las reformas tienen como objetivo modificar el criterio para despachar energía eléctrica), es claro que, en oposición a lo sostenido en los agravios materia de este recurso, **los cambios introducidos mediante el sistema normativo reclamado no son constitucionalmente admisibles**, pues es falso que las reformas se sustenten en las atribuciones que le corresponden al Estado en términos de la rectoría económica que ejerce conforme al artículo 25 Constitución Federal.
143. Ciertamente, esta Sala no comparte esa afirmación, puesto que no tiene asidero ni el marco constitucional ni en su interpretación por parte de este Alto Tribunal.
144. Como quedó claro en el apartado VII.A de esta ejecutoria, en el propio amparo en revisión 1649/1995 en el que el Pleno desarrolló las implicaciones y alcances de la rectoría económica del Estado –que han

sido retomados por esta Segunda Sala⁷⁹–, se determinó que esa función constitucional no puede entenderse como una potestad que permita establecer y validar eventualmente *cualquier* 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"**⁸⁰.

145. Así, 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 de la que se trate. En efecto, conforme al propio texto del artículo 25, párrafo tercero, de la Ley Fundamental, 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 Carta Magna.**

⁷⁹ En los amparos en revisión 80/2002, 737/2003, 881/2004, 794/2005 y 386/2007, que dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 1/2009 de rubro: **"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"**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Febrero de dos mil nueve, página cuatrocientos sesenta y uno, registro digital 167856.

⁸⁰ Ver, *supra*, párrafo ochenta y tres.

146. 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 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 mandato del Constituyente Permanente ciertas actividades pueden estar plenamente reservadas al Estado sin considerarse monopolio, en términos del artículo 28, párrafo cuarto (telégrafos, minerales radioactivos, generación de energía local, etcétera).

147. 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 Ley Fundamental, tal como los principios de competencia y libre concurrencia, en términos del artículo 28, o cualesquiera de los contenidos constitucionales.

148. 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 Carta Magna 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.
149. 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 constituyera una especie de decisión política fundamental respecto de la que los demás contenidos 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 constitucional⁸¹, de modo

⁸¹ 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. (consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 39, Primera Parte, página veintidós, registro digital: 233476).

Así como la tesis 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 proscribe la

que sus diversos contenidos deben ser interpretados y, en su caso, armonizados como parte de un mismo cuerpo⁸².

150. 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, a 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 las naciones modernas presuponen la distribución 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.

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** (consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XVIII, Octubre de dos mil tres, página cincuenta y uno, registro digital 183162).

⁸² Tesis 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 (publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de dos mil seis, página veinticinco, registro digital 175912).

151. Por lo anterior expresado, son **infundados** los agravios por virtud de los cuales las recurrentes pretenden demostrar que las reformas legales reclamadas están justificadas por ser una manifestación de las atribuciones previstas en el artículo 25 de la Ley Fundamental, conforme al cual corresponde al Estado la rectoría económica para lograr el desarrollo nacional.

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

152. Por otro lado, las recurrentes consideran que, aunque la reforma constitucional de dos mil trece 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 Sistema Eléctrico Nacional. 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 gobierno.

153. Como se ve, no es objeto de discusión si la reforma constitucional abrió por completo la industria de la energía eléctrica a la participación de los particulares: el texto de la Ley Fundamental y su explicación, a partir de lo decidido por esta Segunda Sala en la controversia constitucional 89/2020, permite evidenciar claramente que reservó al Estado tanto el servicio público de transmisión y distribución de energía, como el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional. Tampoco está en discusión que el Constituyente Permanente asignó expresamente competencia a la Secretaría de Energía para establecer, conducir y coordinar la política energética de nuestro país⁸³. Ambos pilares son indiscutibles. Sin

⁸³ **Décimo transitorio.** 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:

embargo, **su reconocimiento no conlleva –como incorrectamente afirman las recurrentes–, que resulte admisible establecer barreras que limiten la competencia, tales como una preferencia para la interconexión al Sistema Eléctrico Nacional o para el despacho de energía, como lo hacen los artículos impugnados.**

154. En efecto, es de reiterarse que 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 Sistema Eléctrico Nacional (esto es, la infraestructura física) y llegue finalmente a los puntos en donde es requerida⁸⁴; esas actividades necesariamente deben ser prestadas por empresas productivas del Estado. Por su parte, el control operativo de ese sistema es competencia del Centro Nacional de Control de Energía 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 Mayorista⁸⁵.
155. Basta lo anterior para dejar en claro que tanto el servicio público de transmisión y distribución, como el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional se relacionan materialmente con las normas que son objeto de impugnación, pues, como se ha dicho, éstas modificaron los

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

⁸⁴ Cfr. párrafo cincuenta y tres.

⁸⁵ **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;

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.

156. Se insiste, tanto el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, como la planeación y control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, se consideran áreas estratégicas en términos del artículo 28, párrafo cuarto, constitucional, que dice:

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. [...]

157. La conceptualización de áreas estratégicas y áreas prioritarias fue introducida en la Ley Fundamental por virtud de la reforma publicada 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; reforma 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 Alto 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 públicas⁸⁶.

⁸⁶ Al respecto, véase la tesis 2ª. XLIV/2017 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

158. El hecho de que tradicionalmente se considere que las áreas estratégicas son las completamente reservadas a la actividad estatal se explica en virtud de que el propio texto del artículo 25, párrafo quinto, de la Carta Magna 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 Sistema Eléctrico Nacional, se remite al artículo 27, párrafo sexto, para precisar la forma en que la Nación realizará su participación⁸⁷.

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 (consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 40, Marzo de dos mil diecisiete, Tomo II, página mil trescientos ochenta y dos, registro digital 2013961).

⁸⁷ **Artículo 25.** [...]

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

159. En su parte final, ese párrafo sexto dispone que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, 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**⁸⁸. 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 expresamente permite *otras formas de contratación* con particulares. Así las cosas, **¿En qué consiste lo estratégico en esas actividades?**
160. Por un lado, y atendiendo al régimen transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece, 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 afectos⁸⁹.

rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

⁸⁸ **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 substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias 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.**

⁸⁹ **Octavo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y

Por otro, en la controversia constitucional 89/2020, sobre el tema que ahora nos interesa, se hizo hincapié en que en el proceso de reforma 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. [...]

161. 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 Sistema Eléctrico Nacional, consiste en que el Estado **mantenga su titularidad y rectoría**. Es decir, **lo estratégico es que él sea quien tome la dirección y adopte las decisiones fundamentales sobre 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.

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.

162. 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. Por esta razón y a manera de ejemplo, dado que la competencia es de la Secretaría de Energía para establecer, conducir y coordinar la política energética, en el caso de la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, la Ley de la Industria Eléctrica le asignó competencia para emitir el *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional*⁹⁰, que incluye, entre otros, el programa para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y redes generales de distribución⁹¹. Así, no obstante que son entes públicos (transportistas y

⁹⁰ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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;

⁹¹ **Artículo 14 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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.

distribuidores)⁹² a quienes se encomienda llevar a cabo tales proyectos⁹³, la ley permite a la indicada secretaría autorizar cierta participación de particulares, sea para financiarlos o, incluso, para supervisar y calificar los procesos⁹⁴.

163. Así, sin perjuicio de que se auxilie de particulares para ejercer propiamente su función, el carácter estratégico implica que las decisiones fundamentales o centrales sobre la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como para planear y controlar del Sistema Eléctrico Nacional, sean adoptadas y materializadas fundamentalmente por los órganos del Estado competentes (Secretaría de Energía, Comisión Reguladora de Energía,

⁹² **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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;

⁹³ **Artículo 29 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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.

⁹⁴ **Artículo 31 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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 Ley de la Industria Eléctrica. 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.

Centro Nacional de Control de Energía o Comisión Federal de Electricidad). En este sentido, lo estratégico de estas actividades está intrínsecamente relacionado con la función de rectoría, puesto que es el Estado quien, en última instancia, 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.

164. Sin embargo, el hecho de que el Estado sea quien deba tomar las decisiones centrales en las referidas áreas estratégicas no implica que pueda adoptar cualquier postura, pues el ejercicio de esa competencia debe ejercerse respetando el marco general de libertades, restricciones y competencias que la propia Carta Magna establece. Esto quiere decir que **la definición en la organización y conducción de las áreas estratégicas tampoco es absoluta, sino que, al igual que la función de rectoría, debe ser acorde con las demás disposiciones del texto fundamental.**
165. Esta conclusión cobra relevancia, particularmente en la industria eléctrica, porque el diseño que se estableció es sumamente detallado; esto es, desde la Ley Fundamental se establecen los postulados que deben regirla. Por lo anterior es 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 Sistema Eléctrico Nacional, deben ser cuidadosos de respetar todos y cada uno de los principios plasmados en la Constitución Federal, 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 la Carta Magna.

166. Es precisamente este aspecto lo que, en el caso, revela la ineficacia de la pretensión de las autoridades recurrentes, ya que, como se ha concluido, **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**, en síntesis, por lo siguiente:

- a. Las reformas y/o adiciones a los artículos 3, fracciones V, XII bis, y XIV, 4, fracción VI, 101 y 108, fracción VI, se constituyen en un sistema normativo que, en conjunto, modifica el criterio económico, conforme al cual el Centro Nacional de Control de Energía 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 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 al artículo 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.

167. Así, aun cuando definir los criterios para despachar la energía eléctrica sea parte de las decisiones que le competen al Estado, las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica 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 Poder Reformador, desincentiva la participación de nuevos agentes en ese mercado, y rompe con el mandato de neutralidad que se encomendó al Centro Nacional de Control de Energía.** Asimismo, como lo identificó el juez de distrito, ese sistema **también vulnera el principio del desarrollo sustentable de la industria energética,** conforme a los mandatos también previstos por el propio poder.
168. 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 dos mil trece 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. 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 Ley de la Industria Eléctrica favorecía el despacho de energía eléctrica conforme a criterios de eficiencia.
169. 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 Ley de la Industria Eléctrica. 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 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.**

170. En sincronía con lo anterior, el sistema normativo también inhibe que nuevos competidores participen en este 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 que decidan participar en él. Sobre todo porque, en términos del artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica, 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 Comisión Federal de Electricidad Generación con anterioridad a la

reforma⁹⁵. 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 independiente⁹⁶ 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 que se otorgará preferencia a los generadores que ya existían previo a la reforma constitucional de dos mil trece.

171. Por otro lado, también se rompe el mandato que constitucionalmente se asignó al Centro Nacional de Control de Energía en su carácter de operador neutral del mercado eléctrico mayorista y del Sistema Eléctrico Nacional⁹⁷: garantizar el acceso abierto y no discriminatorio para que los generadores puedan interconectarse y transmitir su energía por las

⁹⁵ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica (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 Ley de la Industria Eléctrica (antes de la reforma reclamada). [...]

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;

⁹⁶ **Artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.** [...]

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;

⁹⁷ Cfr. Controversia constitucional 89/2020, párrafos doscientos cuarenta y siguientes.

redes referidas⁹⁸. Como lo señaló el juez de distrito, este mandato se rompe, por una parte, porque las normas imponen requisitos ambiguos que amplían la discrecionalidad del indicado centro nacional, al tiempo que, por otra, lo obligan a dar preferencia a cierto grupo de empresas en el uso de las redes para el despacho de su energía.

172. 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. 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.
173. En conclusión, son **infundados** los agravios de las autoridades recurrentes mediante los que pretenden convencer de que las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica 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, ya que, como se vio, lo estratégico debe entenderse como parte de la función de rectoría que le corresponde al Estado, pero su ejercicio, al igual que el despliegue de la política energética, no es

⁹⁸ Cfr. Décimo transitorio de la reforma constitucional de dos mil trece.

irrestringido y debe ejercerse sin vulnerar el marco de libertades y principios dispuestos por el texto constitucional.

(3) ¿Las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica pueden justificarse en virtud de garantizar la seguridad en el despacho eléctrico o para fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad?

174. Esta Sala considera que también resultan infundados los agravios esgrimidos con la intención de demostrar que la reforma reclamada encuentra justificación en la medida en que: **1)** Pretende velar por la seguridad en el despacho y garantizar el suministro de energía a la población general, y **2)** Se dirige a fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad; lo que, a su decir, fue soslayado por el juez de distrito.
175. Al efecto, 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 la Secretaría de Energía. Con independencia de que los contenidos normativos no son idénticas a los ahora estudiados, 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 Centro Nacional de Control de Energía podía instruir la asignación y despacho de ciertas centrales con el objetivo de garantizar la **confiabilidad** del sistema.
176. En lo que ahora nos es relevante, al analizar las disposiciones 7.1 y 8-4.4 del referido acuerdo⁹⁹, **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 la

⁹⁹ Ver, controversia constitucional 89/2020, párrafos setecientos noventa y siguientes.

Secretaría de Energía debe garantizar la eficiencia, la calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional y, además, los criterios para establecer un **equilibrio** entre esos objetivos¹⁰⁰:

[...] 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 [...]

177. No pasa inadvertido que en el precedente se utilizaron diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica 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 con el pretexto de garantizar la seguridad del indicado sistema – que de manera indiscutible es un principio que debe protegerse–, se soslayan o subordinen otros valores que también tienen protección, tal como la competencia y la 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.

¹⁰⁰ **Artículo 132 de la Ley de la Industria Eléctrica.** La Secretaría establecerá la política en materia de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional, incluyendo los criterios para establecer el equilibrio entre estos objetivos. [...]

178. Por otro lado, en la misma controversia constitucional 89/2020 esta Sala concluyó que **tampoco es válido introducir una barrera a la competencia (sea por vía legislativa o de cualquier otro tipo) so pretexto de "fortalecer" a la Comisión Federal de Electricidad**, dado su carácter de empresa productiva del Estado.
179. En ese precedente se reconoció la 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 la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, a fin de garantizar el cumplimiento de las funciones que constitucionalmente tiene asignadas¹⁰¹. 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 la indicada comisión (y a Petróleos Mexicanos) con miras a crear valor económico para la Nación. Como se recordará, para ello se les dotó desde la Ley Fundamental 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.
180. Sin embargo, ese fortalecimiento no puede soslayar, precisamente, que en ciertas actividades tales como en la generación de electricidad, la Comisión Federal de Electricidad 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 competencia y competencia, precisamente, en las áreas o segmentos de la industria eléctrica en las que, por propio diseño constitucional, la citada comisión debe ser un participante más. Es decir, el fortalecimiento de ésta no puede entenderse como la posibilidad de

¹⁰¹ En la controversia constitucional 89/2020, párrafo quinientos sesenta y nueve.

hacerlo preponderante en un área en la que 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 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. [...]**

181. Luego, si desde la sentencia del juez de distrito se concluyó que las reformas impugnadas sí afectan diversos principios (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), lo que ha sido confirmado por esta Segunda Sala, es claro que son **infundados** los argumentos dirigidos a justificar que los cambios tienen asidero en virtud del mandato constitucional de fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad.

(4) ¿La restricción a las subastas como mecanismo para asignar contratos de cobertura eléctrica implica un trato diferenciado o privilegiado que controvierte los principios de competencia y libre concurrencia en el mercado eléctrico nacional?

182. Son infundados los agravios por virtud de los cuales el Presidente de la República pretende convencer de que las normas reclamadas permiten que la Comisión Federal de Electricidad participe en el mercado en igualdad de condiciones, ya que **la exime de acudir a las subastas** para obtener contratos de cobertura, que son un mecanismo que sólo beneficia a las empresas privadas.
183. Para demostrar esa calificación, debe pormenorizarse el escenario en el que, en la legislación nacional, han operado las centrales legadas, pues sólo así es viable entender el alcance del cambio a la mecánica de las subastas introducido por las disposiciones reclamadas (en especial, los artículos 3, fracciones V y XVI, y 53 de la Ley de la Industria Eléctrica).
184. Como aspecto inicial, es de destacarse que, conforme al texto constitucional anterior, operaba la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que preveía ciertos esquemas de participación privada – **productor independiente, autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, exportación y usos propios**–, que se concretaban a través de **contratos de interconexión que los particulares celebraban con la Comisión Federal de Electricidad para venderle energía eléctrica.**
185. Sin embargo, aun cuando por virtud de la reforma constitucional y la expedición de la Ley de la Industria Eléctrica quedó abrogada la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo cierto es que se reconoció la

preexistencia de los permisos y contratos de los esquemas descritos en el párrafo precedente, que debían continuar rigiéndose bajo aquella legislación y demás disposiciones de ella emanada, atendiendo a las reglas fijadas en las normas transitorias de la nueva Ley de la Industria Eléctrica, específicamente el artículo decimotercero que dice:

Decimotercero. Las solicitudes de permiso de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación o exportación realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica se resolverán en los términos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Dichos permisos se registrarán por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que emanen de la misma y, en lo que no se oponga a lo anterior, por lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y sus transitorios.

Los permisionarios que cumplan con lo establecido con alguna de las fracciones I o II siguientes y con los demás requisitos para celebrar un contrato de interconexión podrán ejercer la opción de celebrar un Contrato de Interconexión Legado con vigencia de hasta 20 años:

I. Cuando se presenten las siguientes circunstancias:

a) Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica, el interesado haya solicitado permiso para el proyecto de generación y pagado los derechos correspondientes o haya obtenido dicho permiso;

b) El interesado notifique a la Comisión Reguladora de Energía su intención de continuar con el proyecto, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica, y

c) El interesado compruebe a la Comisión Reguladora de Energía, a más tardar el 31 de diciembre de 2016, haber pactado el financiamiento completo del proyecto, y haber comprometido la adquisición de los equipos principales y erogado para la adquisición de activos fijos por lo menos el 30% de la inversión total requerida en el proyecto; la Comisión Reguladora de Energía podrá extender este plazo en proyectos cuyos montos de inversión justifiquen un plazo mayor, o

II. Cuando se haya asignado capacidad de transmisión al interesado mediante su participación en una temporada abierta organizada por la Comisión Reguladora de Energía, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica y haya cumplido con las aportaciones y garantías requeridas.

Se cancelarán los Contratos de Interconexión Legados celebrados al amparo de la fracción I anterior, así como los derechos a celebrarlos, en los siguientes casos:

I. Cuando la Comisión Reguladora de Energía haya resuelto en sentido negativo la solicitud de permiso, o

II. Cuando el interesado no demuestre a la Comisión Reguladora de Energía la operación comercial de la capacidad total contemplada en el Contrato de Interconexión Legado a más tardar el 31 de diciembre de 2019. En casos particulares, la Comisión Reguladora de Energía podrá extender este plazo por causas justificadas.

186. En efecto, en los casos en que el permisionario, a la entrada en vigor de la nueva ley, no contara con un contrato de interconexión pero ya estaba en condiciones de operar, las normas transitorias previeron como opción la **celebración de un contrato de interconexión legado con vigencia de hasta veinte años**, entendido, conforme al artículo 3, fracción XIII, de la Ley de la Industria Eléctrica, como el "contrato de interconexión o contrato de compromiso de compraventa de energía eléctrica para pequeño productor celebrado o **que se celebra bajo las condiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley**".
187. Esto es, a esas empresas se les otorgó la posibilidad de celebrar un contrato de interconexión legado a efecto de mantener la forma de contratación que operaba conforme a la legislación anterior durante veinte años y, por ende, **estar exentas de avanzar a la nueva forma de contratación que prevé la Ley de la Industria Eléctrica (subasta)**.
188. Empero, como condición para poder estar en aptitud de celebrar esos contratos legados, era necesario que las **empresas privadas** demostraran los supuestos siguientes: **(1)** Que la solicitud del permiso y el pago de los derechos respectivos se hubieren efectuado con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley (doce de agosto de dos mil catorce); y **(2)** Que **ya estaban en condiciones de operación** por ya haber pactado el financiamiento completo del proyecto, y haber comprometido la adquisición de los equipos principales y erogado para la adquisición de activos fijos por lo menos el 30% (treinta por ciento) de la inversión total requerida en el proyecto. **Quienes celebraron estos contratos se convirtieron en centrales externas legadas**.

189. Cabe precisar que, para el caso de **organismos, entidades o empresas del Estado**, también se reconoció la posibilidad de que, si a la entrada en vigor de la nueva ley todavía no contaban con el permiso respectivo, pudieran celebrar un contrato legado que les permitiera acogerse a la forma de contratación que operaba conforme a la legislación anterior (contrato de interconexión), lo que quedó condicionado a que: **(1)** Se encontraran en condiciones de operación, o **(2)** Su construcción y entrega ya se hubiera incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. **Quienes celebraron estos contratos se convirtieron en centrales eléctricas legadas.**

190. Lo hasta aquí dicho, **revela claramente un sistema de transición** encaminado a que tanto las empresas particulares como los organismos, entidades o empresas del Estado, **que ya hubieran avanzado para constituirse como contratantes conforme al régimen anterior, no se vieran perjudicadas** y, en ese tenor, durante veinte años podrían extender ese régimen en su situación.

191. Siendo que los demás agentes que no acrediten las condiciones en comento no podían ejercer la opción de celebrar un contrato de interconexión legado, por lo que quedaron sujetos a cumplir con los criterios de interconexión conforme al nuevo marco jurídico, esto es, el de **subastas practicadas por el Centro Nacional de Control de Energía para asignar los contratos de cobertura eléctrica** –como método competido para asegurar los mejores precios en la adquisición de electricidad y reducción de tasas en el suministro básico–.

192. Así, hasta antes de la reforma reclamada, teníamos dos regímenes de contratación:

<p><u>Régimen anterior</u> conforme a Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que requiere de un mero <u>contrato de interconexión</u> de cobertura eléctrica.</p>	<p><u>Régimen conforme a la Ley de la Industria Eléctrica</u>, que requiere de una <u>subasta</u> para asignar un contrato de cobertura eléctrica.</p>
--	---

Empresas particulares y organismos, entidades o empresas del Estado que, a la entrada en vigor del nuevo régimen, ya estaban en condiciones de constituirse como contratantes conforme al régimen anterior.	Empresas particulares y organismos y empresas del Estado que no estaban en condiciones de operar conforme al régimen anterior al momento de la entrada en vigor del nuevo régimen.
--	---

193. Es conveniente atender a la reforma impugnada en el aspecto que interesa, a saber:

Texto legal anterior	Texto legal actual
<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]</p> <p>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:</p> <p>a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado y se encuentra en condiciones de operación,</p> <p>e</p> <p>b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa; [...]</p> <p>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; [...]</p> <p>Artículo 53. Los Suministradores de Servicios Básicos celebrarán Contratos de Cobertura Eléctrica exclusivamente a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.</p>	<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]</p> <p>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:</p> <p>a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y</p> <p>b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento; [...]</p> <p>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; [...]</p> <p>Artículo 53. Los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.</p>

194. Como se ve, **a través de la reforma legal impugnada se mantuvo el reconocimiento de los contratos legados** –que, se insiste, permiten acogerse al régimen anterior de contratación–, **pero los posibilitó en un contexto diferenciado**, esto es, **tratándose sólo de centrales eléctricas legadas –es decir, de organismos, entidades o empresas del Estado–, pueden celebrarlos aun cuando no cumplan con el requisito** de que, en el momento en que entró en vigor el nuevo régimen, ya estuvieran en condiciones de operar o ya estuvieran incluidas en el presupuesto de egresos.
195. Así, cualquier central del Estado (Comisión Federal de Electricidad), ya sea nueva o no, podrá ser considerada como legada y, por ello, **no necesariamente debe acudir a las subastas como medio de asignación de un contrato de cobertura eléctrica (contrato de compra venta de energía)**, sino que podrá hacerlo a través de un contrato de interconexión, quedando relevada de acudir a la forma de contratación al que las empresas privadas sí están obligadas a satisfacer (subasta). **Situación que, de suyo, implica un trato diferenciado y privilegiado para los organismos y empresas del Estado y, por ende, que las condiciones de contratación no se ubiquen en un ámbito de sana competencia.**
196. Tan es así que el artículo 53 de la Ley de la Industria Eléctrica –reproducido en el cuadro que antecede–, en su texto anterior, establecía como único medio para celebrar los nuevos contratos "exclusivamente a través de las subastas"; mientras que el actual texto eliminó esa característica de "exclusivamente", dando paso a otras formas de llegar a acuerdos.
197. Circunstancia que adquiere mayor relevancia si se aprecia que, además, esta modificación, de facto, **elimina la necesidad de realizar nuevas subastas** y, en consecuencia, la competencia entre generadores para ofrecer electricidad, **lo que evidentemente contraría**

los principios de competencia y libre concurrencia que rigen al mercado de energía eléctrica en las actividades de generación y suministro conforme a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

198. Sin que sea el tema total –porque no se combatieron las normas que prevén las **subastas** como forma de asignación de contratos–, cabe preciar que estas subastas a largo plazo constituyen componentes del Mercado Eléctrico Mayorista **cuyo propósito es fomentar la competitividad y la estabilidad de los precios en la adquisición de la energía eléctrica**, pues, a través de ellas, el Centro Nacional de Control de Energía, atendiendo a las mejores condiciones que se ofrezcan, asigna contratos y permite que los suministradores de servicios básicos pueden celebrar contratos anuales (quince años para potencia y energía eléctrica acumulable y veinte años para certificados de energía limpia), para estar en aptitud de satisfacer sus deberes en materia de contratos de cobertura eléctrica.
199. En consecuencia, son **infundados** los agravios a través de los cuales el Ejecutivo Federal pretende convencer de que excluir a la Comisión Federal de Electricidad de la obligación de acudir a las subastas como único mecanismo para la asignación de un contrato de cobertura eléctrica, tiene como finalidad que participe en el mercado en igualdad de condiciones, ya que, en realidad, esa exclusión genera que se involucre mediando un privilegio en relación con el resto de los agentes económicos, lo que, se insiste, basta para sostener una violación a los artículos 25, 27 y 28 de la Ley Fundamental.

(5) ¿El orden del despacho y la nueva forma de adquirir los certificados de energías limpias se ajusta a las reglas de sustentabilidad del mercado?

200. También son infundados los agravios por virtud de los cuales el Presidente de la República y el Senado de la República sostienen que el nuevo mecanismo de otorgamiento de los certificados de energías

limpias no otorga ventajas a la Comisión Federal de Electricidad, además de que no implica una violación al compromiso de avanzar hacia esas energías previsto desde el texto constitucional.

201. Para explicar esta afirmación, conviene destacar dos conclusiones sostenidas por juez del conocimiento, a saber:

a. Con la **modificación del orden de despacho** de la energía eléctrica se privilegia, en primer lugar, a las centrales hidroeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad para despachar posteriormente otro tipo de plantas propiedad de esta empresa pública, como la nuclear, geotérmica, ciclos combinados y termoeléctricas, dejando en tercer lugar a las energías eólicas o solar de particulares y, finalmente, en cuarto lugar, las de ciclos combinados de las empresas privadas; lo que atenta contra el mandato constitucional de sustentabilidad, pues se inhibe el fomento de energías limpias.

b. Las **modificaciones respecto de las centrales legadas eliminan las restricciones temporales y de fuente de financiamiento** establecidas en la Ley de la Industria Eléctrica, posibilitando el acceso al mercado de los Certificados de Energías Limpias que antes estaba limitado a las centrales legadas que hubiesen comenzado funciones posteriormente a la entrada en vigor de la ley antes referida; lo que hace menos atractivo invertir en nuevas energías limpias, pues sería más difícil amortizarlas y competir con las empresas con capacidad ya instalada y amortizada.

202. Al respecto, debe reiterarse que el artículo 25, párrafo noveno, de la Constitución Federal –desde luego, en su texto reformado por el decreto de veinte de diciembre de dos mil trece–, establece que "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".

203. Como puede apreciarse, la reforma constitucional en materia energética fue clara en establecer cuáles fueron sus principios rectores, a saber: la **competencia y libre concurrencia** en el mercado –específicamente en dos de las etapas de la cadena de electricidad–, y la incorporación de la **sustentabilidad**, instruyendo expresamente al legislador y a la autoridad administrativa a ejercer sus atribuciones en aras de tutelar estos dos principios.
204. Situación que también quedó reflejada en las disposiciones transitorias, específicamente en el artículo decimoséptimo, que ordena que "el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, **para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente**, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto **en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos**". Más aún, el propio precepto, más adelante, dispone específicamente que "**En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes**".
205. Mientras que el artículo decimoctavo ordena al Ejecutivo Federal a elaborar "**una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios**".
206. Así, no existe duda que el legislador, al expedir las leyes de la materia, está obligado, por una parte, a promover una política de competencia en el mercado eléctrico y, al mismo tiempo, a orientarse hacia la

sustentabilidad en la industria eléctrica – expresamente el Constituyente Permanente le ordena **procurar la protección y el cuidado del medio ambiente**, así como el **uso de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes**–, lo que, desde luego, incluye a todos los participantes del mercado, es decir, tanto a las empresas productivas del Estado como a los particulares y requiere de un **esquema de transición**; esto es, las medidas legislativas deben procurar que, progresivamente pero de manera efectiva y constante, sin desatender la seguridad del despacho, la confiabilidad, la calidad y la continuidad del Sistema Eléctrico Nacional, se introduzcan medidas sustentables que lleven a optimizar el uso de energías limpias, reduciéndose las emisiones contaminantes.

207. Este contexto, en el que se prevé un mayor impulso a la eficiencia energética y a la generación con energías limpias, es el específico que la Constitución Federal prevé para el mercado de energía eléctrica, lo que, desde luego, provoca que en él permeen los derechos y principios a que se refieren los artículos 4 y 28 de la Constitución Federal.
208. Ahora, debe retomarse el análisis que se ha efectuado en apartados previos de esta sentencia, en cuanto a que, por virtud de la reforma legal impugnada, se sustituyó el "**despacho económico de electricidad**" – que, a partir de la mejor oferta, determinaba el orden en que se tomaría la energía eléctrica de las empresas generadoras para satisfacer la demanda nacional–, por el "**despacho por entrega física**" –que fija ese orden para tomar la energía eléctrica a partir del tipo de contrato que pocas empresas están en aptitud de celebrar–. Mientras que el artículo 4, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica fue modificado para establecer como una obligación que la oferta de energía eléctrica se hiciera con base en "costos unitarios" y no en estrictos "costos de producción marginales"; y, más aún, ordena que se garantice que se dé preferencia, "**en primera instancia**, los Contratos de Cobertura

Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, **en segundo término, el suministro de energías limpias**".

209. Así, el hecho de que se establezca en la ley el indicado orden de prioridad en el despacho de energía no sólo distorsiona el proceso de competencia y libre concurrencia, sino que, además, relega expresamente a las energías limpias en el acceso al despacho eléctrico generando un desequilibrio en cuanto a eficiencia y sustentabilidad, lo que, de suyo, **se aleja de los principios que impone la reforma constitucional en materia energética.**
210. Sobre todo, porque esa prioridad para acceder a las redes de transmisión y distribución implica que ciertas centrales tendrán **siempre** preferencia para vender la energía que producen, dejando que las energías limpias tengan ese acceso sólo en segundo término, lo que nulifica, de facto, el criterio de sustentabilidad, pues lógicamente se desfavorece el crecimiento de energías limpias, eficientes y baratas.
211. Además, como ha quedado apuntado, se desincentiva la creación de nuevos proyectos de generación de fuentes renovables y menos contaminantes, porque de antemano se conoce que, aun cuando las empresas pudieran generar energía más eficiente, más limpia y a menor costo, su producción no podría ser a la escala necesaria para garantizar los menores costos unitarios, por lo que se verían desanimados a competir.
212. Sin que pueda encontrarse una justificación para este trato prioritario que, por cierto, dada la situación del país, beneficia especialmente a las empresas del Estado –porque son las que están en condiciones de celebrar contratos de entrega física y de tener los mejores costos unitarios–; máxime que **la intención de la reforma fue que, gradualmente, hubiera mejores condiciones de sustentabilidad, provocando que también las empresas generadoras, incluso las estatales, opten por implementar en sus centrales eléctricas energías limpias** para estar en aptitud de competir, pero no a través de

barreras que les otorgan una situación privilegiada, sino del cumplimiento de los principios constitucionales.

213. Situación que se agrava todavía más si se atiende a que, con las modificaciones sobre las centrales legadas – analizado en párrafos precedentes– se posibilita el acceso al mercado de los Certificados de Energías Limpias a centrales sujetas al anterior régimen.

214. Ciertamente, en consistencia con el principio de sustentabilidad incorporado mediante la reforma constitucional en materia energética, específicamente con el objeto de promover las energías limpias en México, el Gobierno Federal a través de la Ley General de Cambio Climático de dos mil doce se comprometió a generar el 35% (treinta y cinco por ciento) de la electricidad a través de energías renovables para dos mil veinticuatro; de ahí que, con el fin de lograr esta meta, en la legislación secundaria –Ley de la Industria Eléctrica y Ley de Transición Energética–, se introdujeron los **certificados de energías limpias**, que son instrumentos expedidos por la Comisión Reguladora de Energía cuando se acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias dentro del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Energías Limpias.

215. Instrumentos que adquieren relevancia ante el establecimiento por parte del Estado del porcentaje mínimo de generación de energía a partir de fuentes limpias **que cada año que debe ser cubierto por los generadores y distribuidores**; lo que provoca que, una vez expedidos y otorgados esos certificados, **pueden comercializarse libremente en el Mercado Eléctrico Mayorista operado por el Centro Nacional de Control de Energía**, en el que los generadores de energía eléctrica que no cubran la cuota de megawatt-hora generada por medio de energía limpia, pueden adquirir estos certificados (siguiendo la equivalencia un certificado de energía limpia = un megawatt-hora) y, de esta manera prevenir el pago de la multa.

216. En efecto, los certificados de energías limpias:

(i) Son títulos que deben ser expedidos por la Comisión Reguladora de Energía.

(ii) Se trata de títulos que acreditan un monto de energía limpia eficiente producido.

(iii) Los suministradores, usuarios calificados participantes del mercado y los usuarios finales que reciban energía eléctrica por el abasto aislado, así como **los titulares de los contratos de interconexión legados** que incluyan centros de carga o puntos de carga **cuya energía eléctrica no provenga en su totalidad de una central eléctrica limpia**, deben adquirir certificados de energías limpias como un instrumento que les permite cumplir sus obligaciones en materia de energía eficiente, pues, de lo contrario, serán sujetos de sanciones.

(iv) Una vez que la Comisión Reguladora de Energía otorgue los certificados de energías limpias a los generadores limpios, serán negociables a través del mercado eléctrico mayorista como instrumento de mercado.

217. Esto es, **si los generadores no cubren la cuota mínima de generación de energía limpia, deben comprar el número de certificados que les permita cumplir con esa obligación, pues, de no hacerlo serán sujetos de imposición de sanciones.**

218. Cabe precisar que esta mecánica está desarrollada a efecto de incitar a los generadores de energía a ir adoptando las medidas dirigidas a la energía limpia, además de que las plantas de energías renovables pueden obtener mayores recursos al vender dos bienes –tanto la energía, como los certificados–.

219. Pues bien, ya se ha dicho que, por virtud de la reforma impugnada, **se mantuvo el reconocimiento de los contratos legados y, más aún, de las centrales eléctricas legadas** –es decir, de organismos,

entidades o empresas del Estado que se rigen todavía conforme a la anterior normatividad en materia energética—, pero consideró que, para adquirir esta calidad de centrales eléctricas legadas —por haber firmado un contrato legado—, no es necesario que ya estuvieran en condiciones de operar o ya estuvieran incluidas en el presupuesto de egresos cuando entró en vigor el nuevo régimen energético.

220. Así, cualquier central del Estado (Comisión Federal de Electricidad), ya sea nueva o no, **podrá ser considerada como legada.**
221. Esta situación adquiere especial relevancia, pues no debe soslayarse que la regulación de los certificados de energías limpias, establece que éstos podrán ser adquiridos por suministradores, usuarios calificados participantes del mercado, usuarios finales que reciban energía eléctrica por el abasto aislado, **así como los titulares de los contratos de interconexión legados** que incluyan centros de carga o puntos de carga cuya energía eléctrica no provenga en su totalidad de una central eléctrica limpia.
222. En esa virtud, la reforma provoca que **no sólo los participantes del mercado conforme al nuevo régimen, sino también los legados**, es decir, los que se rigen conforme a la normatividad anterior, pueden adquirir certificados de energías limpias, tan es así que el artículo 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica también se modificó para establecer que **"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"**.
223. De ahí que, en principio, queda distorsionado por completo el Sistema Eléctrico Nacional actual que está desarrollado de manera global.
224. Pero, además, esta modificación provoca que **necesariamente deban emitirse más certificados de energías limpias** para satisfacer la demanda de todos los participantes, lo que, desde luego, implica la

eliminación de la finalidad y funcionalidad de esos certificados, pues habrá más en el mercado y, en esa medida, se facilitará su adquisición, pero no la generación fáctica de más energía limpia.

225. Esto es, ya dijimos que las empresas están obligadas a generar cierta cantidad de energías limpias o, en su defecto, a adquirir los certificados que garantizan que se generará esa energía, pues, de lo contrario, serán multadas; por lo que, si existen más certificados en el mercado, será más fácil su adquisición y el cumplimiento de ese compromiso por las empresas, **pero se desincentivará la producción efectiva de esa energía limpia, que es lo que finalmente se quiere lograr por imperativo del Constituyente Permanente.**

226. Por tanto, resultan **infundados** los agravios por virtud de los cuales el Ejecutivo Federal manifiesta que la reforma impugnada en cuanto cambia el orden de despacho y la mecánica para obtener certificados de energías limpias, no transgrede el principio de sustentabilidad, ya que, como se ha demostrado, al incluir dentro de la posibilidad de adquisición de esos certificados a empresas del Estado que se rigen conforme a la normatividad anterior, tergiversa el mercado, además de que genera un desánimo para lograr la efectiva sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, **violando los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, además de los artículos decimoséptimo y decimoctavo transitorios del decreto de reformas constitucionales de dos mil trece.**

(6) Respuesta al resto de los agravios vinculados en específico con artículos destacados.

227. Aun cuando los apartados anteriores son suficientes para explicar por qué las normas reclamadas son inconstitucionales consideradas como un 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.

228. En primer lugar, el Ejecutivo Federal en su agravio primero señala que se viola el principio de congruencia en tanto que el juzgador incorrectamente afirmó que el sistema normativo pretende favorecer a la Comisión Federal de Electricidad 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 la indicada comisión es la única 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.
229. El argumento es **infundado**. Aun cuando es cierto que el juzgador hizo referencia a que en el contexto actual la Comisión Federal de Electricidad es el único que presta ese servicio, no puede pasarse por alto que, como se explicó en párrafos precedentes, el problema es que el artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica 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 la citada comisión contaba previamente 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.
230. En relación con el mismo artículo 26, en su agravio segundo, el Senado de la República considera que no establece una barrera regulatoria, porque el hecho de que disponga 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 Centro Nacional de Control de Energía 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 objetivos, tal como en criterios de factibilidad.

231. 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 el Centro Nacional de Control de Energía, en relación con los transportistas y distribuidores, "**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 Ley de la Industria Eléctrica también reclamado, que reitera que primero se deben garantizar los referidos contratos y "en segundo término" el suministro de energías limpias¹⁰².
232. El Presidente de la República, en el 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, que la factibilidad técnica incorporada 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

¹⁰² **Artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.** 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.

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 de esta Segunda Sala de rubro: **"INFORME JUSTIFICADO. NO ES OBLIGATORIO QUE EN LA SENTENCIA SE HAGA REFERENCIA PORMENORIZADA A LAS ARGUMENTACIONES CONTENIDAS EN AQUEL"**¹⁰³.

233. En su agravio quinto, el Presidente de la República argumenta que el juez del conocimiento soslayó 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 la Comisión Federal de Electricidad. 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 tanto, este argumento es **infundado**.
234. También es **infundado** el argumento relacionado con que las reformas pretendieron combatir la sobreoferta de generación. Es claro que si constitucionalmente se mandó la creación de un mercado, se espera que la dinámica del mismo atraiga a nuevos 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.
235. En su agravio segundo, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores consideran que la introducción de costos totales o unitarios

¹⁰³ Jurisprudencia 2a./J. 56/2000 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Julio de dos mil, página sesenta y ocho, registro digital 191604.

en el artículo 4, fracción VI, no viola la competencia económica, sino que la fomenta. Argumentan que el modelo previo perjudicaba a la Comisión Federal de Electricidad, 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 la Comisión Federal de Electricidad; que tampoco se contemplan las pérdidas que se generan a esa comisión por no poder despachar toda su capacidad, aunque es quien otorga seguridad al suministro de energía eléctrica y, finalmente, que ese modelo generaba afectaciones a la hacienda pública que eventualmente conllevarían el incremento en las tarifas de electricidad.

236. 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.

237. En relación con artículo 53, el Senado de la República considera que el hecho de 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 Comisión Federal de Electricidad, 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 dicha comisión.

238. 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 Comisión Federal de Electricidad 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.
239. 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, se trata de un sistema que pretende desincentivar la competencia y desincentivar la participación de nuevos competidores en el mercado de generación de electricidad, en tanto que se permite favorecer 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.
240. Finalmente, el Ejecutivo Federal, en su agravio sexto, 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 no 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.

241. El agravio resulta **inoperante**. 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 por las que las normas se estimaron inconstitucionales, sino otros ajenos que la propia recurrente atribuye, los argumentos deben desestimarse, conforme a la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUÉLLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS**"¹⁰⁴.

VIII. EFECTOS DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

242. Finalmente, es **infundado** el argumento por virtud del cual la Cámara de Diputados, en su agravio cuarto, manifiesta que la sentencia recurrida viola el principio de relatividad que rige al juicio de amparo, porque se concedió la protección constitucional abarcando a otras empresas que no acudieron al juicio, sin que se haya justificado una modulación para ello.
243. Conviene partir del texto del artículo 107, fracción II, de la Carta Magna, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, que disponía que "la sentencia será tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, **sin hacer una declaración general respecto de la ley**

¹⁰⁴ Jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.) consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de dos mil doce, Tomo 3, página mil trescientos veintiséis, registro digital 2001825.

o acto que la motivare", mientras que el artículo 76 de la anterior Ley de Amparo (ahora abrogada) establecía que "las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare"; lo que se refería al principio de relatividad de las ejecutorias dictadas en el juicio constitucional, conforme al cual la sentencia protectora sólo habría de beneficiar a quienes solicitaron la tutela sin hacer declaratoria general alguna, dado que los efectos de esa protección son limitados y no extensivos a todas las personas perjudicadas por el acto de autoridad que no hubieren hecho la reclamación correspondiente en la instancia constitucional.

244. Empero, derivado del decreto de reformas constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se introdujeron diversos cambios en la tramitación y resolución de los juicios de amparo, entre ellos, la modificación al indicado artículo 107, fracción II, cuyo texto ajustó el principio de relatividad, al disponer que **"las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda"**.
245. Como se ve, la sentencia del juicio de amparo continúa rigiéndose por el principio de relatividad, **que se matizó por virtud de la supresión del último enunciado normativo del texto constitucional anterior**; lo que se encuentra reiterado por los artículos 73, párrafo primero, y 78, párrafos primero y segundo, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que dicen:

Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado,

limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. [...]

Artículo 78. Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. **Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.**

El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para reestablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

246. Las normas aquí reproducidas disponen que las sentencias de amparo sólo deben ocuparse de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a protegerlos en el caso especial sobre el que verse la demanda y, más aún, disponen que cuando el acto reclamado se trate de una norma general, los efectos de esa protección se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.
247. Empero, estas disposiciones que actualmente establecen el principio de relatividad, deben ser analizadas de manera sistemática con la evolución en los principios y derechos que, a partir de las reformas constitucionales en materias de amparo y de derechos humanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis y el diez de junio de dos mil once, pueden ser reclamados a través del juicio de amparo, como son aquéllos que afectan a un grupo (colectivos o difusos) o que derivan de un sistema normativo que, al aplicarse, abarque necesariamente a un conglomerado de destinatarios, por lo que no es factible una materialización destacada, aislada e individual por parte de la autoridad.
248. Sobre todo porque la intención de las reformas constitucionales referidas en el párrafo precedente fue extender el espectro de protección en materia de derechos humanos, con la finalidad de que, mediante el juicio de amparo –que es el único medio de control de

constitucionalidad al que tienen acceso los particulares—, sean exigibles todos los derechos fundamentales como normas con plena eficacia jurídica, pugnando por su efectiva restitución, a lo que se dio contenido mediante el ya transcrito artículo 78 de la Ley de Amparo, que si bien en principio indica que la desincorporación de la disposición general declarada inconstitucional operará únicamente respecto del quejoso, a continuación habilita al juez de distrito para ordenar medidas adicionales teniendo como objetivo último e ineludible lograr el restablecimiento "en el pleno goce del derecho violado".

249. Así, cuando se acuda al juicio de amparo a combatir una norma general cuya aplicación no pueda desvincularse de un grupo o colectivo, es muy probable que los efectos de una sentencia protectora conlleven repercusiones para otras personas (diversos particulares respecto de los cuales se detonen consecuencias por la insubsistencia del acto), en tanto que es factible que, al desincorporar de la esfera jurídica del amparista la norma combatida, se alcance a otros gobernados.
250. En tal virtud, si bien la sentencia de amparo continúa rigiéndose por el principio de relatividad y, en ese tenor, sólo podrá analizarse la situación particular del quejoso en específico, limitando la inaplicación de la norma general únicamente respecto de él, lo cierto es que ello no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique adoptar medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto, derivado de una relación de conexidad fáctica o funcional. Es ilustrativo el criterio sustancial contenido en la tesis de esta Segunda Sala de rubro: **"SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL**

JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA"¹⁰⁵.

251. Pues bien, es de reiterarse que el sistema normativo reclamado modificó diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica que afectaron el funcionamiento del mercado eléctrico mayorista, preponderantemente en cuanto a: **(1)** Se cambió el orden para el despacho de energía eléctrica; **(2)** Se eliminó la obligación de celebrar subastas como mecanismo para adquirir energía, y **(3)** Se modificó el régimen aplicable para otorgar certificados de energías limpias. De ahí que el juez del conocimiento, al imprimir los efectos de la protección constitucional, sostuvo lo siguiente:

a) La concesión del amparo tiene por efecto la **inaplicación presente y futura** de los preceptos reclamados declarados inconstitucionales respecto de la parte quejosa, específicamente para que se **desactiven: (1)** Los nuevos criterios de orden en el despacho de energía eléctrica –acceso a la Red Nacional de Transmisión y las redes generales de distribución–, **(2)** El nuevo esquema de contratación de cobertura eléctrica subsistiendo la subasta, **(3)** El criterio generalizado para el otorgamiento de certificados de energías limpias; todo dentro del entorno del mercado eléctrico mayorista.

b) Para no generar un vacío normativo, **como medida adicional**, deberá continuar la vigencia de las disposiciones que se encontraban vigentes previamente a la expedición de los preceptos reclamados, esto es, el texto original de los artículos 3 fracciones V, XII y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, así como la regulación que de ellos depende.

c) **También como medida adicional**, se precisó que, aun cuando el fallo constitucional no protege a alguna otra persona más que a la

¹⁰⁵ Tesis 2a. LXXXIV/2018 (10a.) consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, Septiembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página mil doscientos diecisiete, registro digital 2017955.

quejosa, **los efectos señalados podrían repercutir en relación con terceros**, porque la regulación del mercado eléctrico mayorista no se vincula con la situación aislada de una persona excluyendo al resto, sino que, aunque se analice la situación particular de una persona, necesariamente repercutirá en todo el mercado; de ahí que, por virtud del amparo, no podrán dejar de producirse consecuencias de manera general respecto de todos los agentes económicos que en él participan; máxime que, de no reconocerse esos resultados colaterales de la protección constitucional, podría crearse una diversa distorsión en ese mercado, porque precisamente se colocaría a las empresas quejasas en una posición de especificidad en el plano de la competencia.

d) Sobre todo porque el sistema normativo reclamado se consideró violatorio del principio de sustentabilidad –dado que no avanza hacia la promoción del uso de energías limpias–, cuya restitución exige efectos en todo el mercado eléctrico

252. Como se ve, son falsas las afirmaciones de la autoridad recurrente en cuanto que el juez del conocimiento otorgó la protección constitucional a empresas que no tuvieron el carácter de quejasas y, más aún, que no justificó los alcances que imprimió a los efectos del amparo.
253. En efecto, el citado juez sólo concedió la tutela a las empresas quejasas respecto de las que entró al estudio del fondo del asunto, ordenando la desincorporación del sistema normativo reclamado de su situación jurídica; siendo que, lo que en realidad hizo, fue reconocer que, al materializarse esa desincorporación, necesariamente se generarán consecuencias al resto de los agentes que participan en el mercado eléctrico mayorista, explicando las razones de su dicho.
254. Ciertamente, las normas reclamadas rigen al mercado de energía eléctrica, estableciendo los criterios conforme a los cuales los generadores de energía pueden tenerse acceso a la Red Nacional de

Transmisión y las redes generales de distribución, además de que prevén los mecanismos que rigen la contratación y la adquisición de certificados de energías limpias; todo lo cual constituye una regulación que debe aplicarse indiscriminadamente a todos los agentes participantes en un plano colectivo, de suerte que la regulación de la conducta de uno de los ellos afecta directamente la de los demás.

255. Y, en ese tenor, el hecho de que el juez haya anticipado que, de manera contingente, se beneficiará a terceros ajenos al juicio constitucional, desde luego, sometidos a las disposiciones legales reclamadas, no viola el principio de relatividad que rige a las sentencia, ya que es perfectamente admisible que, al proteger a los quejosos, indirectamente se beneficie a aquellos agentes que participen en el propio mercado eléctrico mayorista, máxime porque esos preceptos envuelven medidas regulatorias, lo que, de suyo, genera efectos derivados.
256. De lo contrario, es decir, de ceñir los efectos exclusivamente a las empresas amparistas, incluso, cuando participen en el Mercado Eléctrico Mayorista, se generaría que, al concursar para lograr la contratación de energía eléctrica y el acceso a las redes, así como al intervenir en la adquisición de certificados de energías limpias, se les apliquen ciertas reglas y, a los otros agentes participantes en ese mercado, se les apliquen otras, lo que no sólo provocaría un tratamiento diferenciado que no es apto para restituir en el pleno goce de los principios y derechos constitucionales violados, sino que, además, resultaría materialmente imposible, pues no se puede concebir el funcionamiento de esa industria de manera dispar. Esto es, en un mismo mercado, el comportamiento del Estado (como rector de la industria y como empresa paraestatal) no puede ubicarse en un plano frente a ciertos particulares y, frente a otros, en diverso plano.
257. Por tanto, debe concluirse que los efectos impresos a la sentencia de amparo no son excesivos, sino que se ajustan a la naturaleza de los actos reclamados y a la forma en que se materializan en la situación concreta de los particulares.

258. Bajo el mismo criterio –aunque en relación con un sistema normativo diverso–, esta Segunda Sala falló el amparo en revisión 170/2023 el catorce de junio de dos mil veintitrés¹⁰⁶.

IX. DECISIÓN

259. En atención a todo lo hasta aquí expuesto, dado que resultaron **infundados e inoperantes** los agravios esgrimidos en relación con la constitucionalidad del sistema normativo reclamado y con los efectos de la protección constitucional, **se impone confirmar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio** por lo que hace al artículo cuarto transitorio 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, así como, en relación con las quejas La Bufa Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Eléctrica Del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, y Eóliatec de Istmo, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, respecto de los artículos 3, fracciones V, XII, y XII bis, y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracciones V y VI; y, por lo demás, **conceder la protección constitucional** a las empresas quejas respecto de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la indicada Ley de la Industria Eléctrica.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **desecha** el recurso de revisión interpuesto por el Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República.

¹⁰⁶ Por mayoría de tres votos de los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, con voto en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf.

SEGUNDO En la materia de la revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

TERCERO. Se **sobresee** en el juicio respecto del artículo cuarto transitorio 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, así como, en relación con las quejas La Bufa Wind, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, Compañía de Energía Mexicana, sociedad anónima de capital variable, Eléctrica Del Valle de México, sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, Fuerza Eólica del Istmo, sociedad anónima de capital variable, Eólica de Coahuila, sociedad anónima de capital variable, y Eóliatec de Istmo, sociedad anónima promotora de inversión de capital variable, por lo que hace a los artículos 3, fracciones V, XII, y XII bis, y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101, y 108, fracciones V y VI.

CUARTO. Con la salvedad referida en el resolutivo anterior, la justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa respecto de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción VI, 26, 53, 101, 108, fracción VI, y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, en los términos precisados en los apartados VII y VIII de esta ejecutoria.

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

"En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."