

JERI-GLS-B000203472

Comentarios COFECE al Proyecto de Resolución CRE Modificación RES/390/2017

Contreras de Velasco María José <mcontreras@cofece.mx>

mar 06/10/2020 10:24 p.m.

Para: Gilberto Lepe Saenz <gilberto.lepe@conamer.gob.mx>; Contacto CONAMER <contacto@conamer.gob.mx>;

Cc: Claudia Verónica López Sotelo <claudia.lopez@conamer.gob.mx>; Karla Ivette López Rivero <karla.lopez@conamer.gob.mx>; Lamb de Valdes David <dlamb@cofece.mx>; Ríos Dordelly José Rodrigo <jrios@cofece.mx>;

📎 1 dato adjunto

06.10.20_Comentarios COFECE_Autoabastecimiento.pdf;

Estimado Gilberto,

Espero que este correo te encuentre bien.

En el marco del convenio COFECE-CONAMER, envío en adjunto comentarios por parte de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales de la Comisión Federal de Competencia Económica a la Nueva Versión de Proyecto de "Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifican las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la Resolución Número RES/390/2017" publicado el día 05 de octubre de 2020 bajo el expediente en el Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio en esta dirección: <http://187.191.71.192/mirs/50263>

Mucho agradeceré que los comentarios en anexo a este correo se incluyan en el expediente a la brevedad y confirmar la recepción de este correo.

Gracias de antemano.

Saludos,
MJ

María José Contreras de Velasco
Directora General de Promoción a la Competencia



Comisión
Federal de
Competencia
Económica



Av. Revolución no. 725, Col. Santa María Nonoalco
Alcaldía Benito Juárez, 03700 Ciudad de México

Consideraciones en materia de competencia sobre el Proyecto de “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifican las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la Resolución Número RES/390/2017” (ANTEPROYECTO).

I. Antecedentes

El 13 de febrero de 2020, la CRE presentó en el portal anteproyectos de la CONAMER el proyecto de “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se modifican las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la Resolución Número RES/390/2017” solicitando la exención de análisis de impacto regulatorio (AIR).

El 17 de febrero de 2020, la CONAMER rechazó la solicitud de la CRE para exentar el ANTEPROYECTO de la presentación del AIR.

El 5 de octubre de 2020 la CRE presentó el ANTEPROYECTO en el mismo expediente del Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio, nuevamente solicitando la exención del AIR.

El 6 de octubre de 2020, el Órgano de Gobierno de la CRE aprobó el ANTEPROYECTO en sesión extraordinaria, sin que la CONAMER se hubiese pronunciado sobre la Exención de AIR solicitada y sin que hubiese emitido el Dictamen Total Final.¹²

Al respecto, cabe recordar que el AIR ayuda a hacer evidentes las consecuencias más relevantes de las decisiones regulatorias y los posibles costos de oportunidad que implican.³ Mediante este proceso, las voces de los grupos regulados y otras partes interesadas presentan comentarios a la regulación propuesta, incluidos los de grupos específicos que pudieran verse afectados. Además, conforme a la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) la autoridad que presente el proyecto de regulación debe manifestar por escrito su consideración respecto a las opiniones, comentarios y recomendaciones que se deriven de la consulta pública y, en su caso, del análisis que efectúe la CONAMER.⁴

II. Marco jurídico aplicable al régimen de autoabastecimiento y cogeneración**a. Régimen previo a la aprobación de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE)**

¹ Orden del día de la Sesión Extraordinaria del martes 06 de octubre de 2020 14:00 H. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/582819/10_Orden_del_D_a_EXT_Octubre2020.pdf

² El Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio se consultó el 6 de octubre a las 16.10 horas. Disponible en: <http://187.191.71.192/expedientes/24002>. Cabe resaltar que el documento final aprobado en dicha sesión no ha sido publicado en el portal de la CRE.

³ OECD Regulatory Policy Working Papers (2014) Regulatory Indicators Survey results, Measuring Regulatory Performance. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>

⁴ Artículo 70 de la LGMR. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf

El 23 de diciembre de 1992 se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)⁵ con la finalidad de ampliar y definir la participación de particulares en las actividades de generación, importación y exportación de energía eléctrica. Para ello, se modificó el artículo 3 de la LSPEE para establecer que “[n]o se considerará servicio público: I. La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.” Esta modificación legal dio origen al régimen de permisos de generación de energía eléctrica bajo las modalidades de autoabastecimiento y cogeneración, entre otras, los cuales eran otorgados a los particulares por la Secretaría de Energía (SENER o Secretaría).^{6,7}

Para normar la LSPEE, el 31 de mayo de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Reglamento).⁸ Conforme a la LSPEE y su Reglamento, los particulares que ostenten permisos de autoabastecimiento podrán generar energía para: (i) consumo de los mismos particulares (Autoabastecimiento); o (ii) para vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).⁹

i. Autoabastecimiento

Respecto del primer punto, el artículo 36 fracción I, inciso a) de la LSPEE establece que, cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios o socios cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción de las necesidades de autoabastecimiento de los integrantes de dicha sociedad.

En la misma línea, el artículo 101 del Reglamento define el autoabastecimiento como “[l]a utilización de energía eléctrica para fines de autoconsumo siempre y cuando dicha energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de las necesidades del conjunto de los copropietarios o socios”.

Además, el mismo artículo 36 de la LSPEE establece que la sociedad permissionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de ésta al aprobarse el proyecto original, salvo que éstos se incluyan, previa autorización, en los planes de expansión asociados a los permisos o por medio de una cesión de derechos.

Para ello, conforme al artículo 102 del Reglamento, los permissionarios de autoabastecimiento podían realizar cambios y/o incluir a nuevas personas físicas o morales a su sociedad para aprovechar la energía eléctrica generada, siempre y cuando los nuevos socios cumplieran con cualquiera de los siguientes supuestos: (i) que se hayan cedido partes sociales, acciones o participaciones con autorización de la SENER; (ii) se hayan previsto en los planes de expansión y se lo hayan comunicado a la SENER; o (iii) se autorice expresamente por la SENER. De esta forma, los permissionarios de autoabastecimiento podían realizar cambios y/o incluir nuevos socios, siempre y cuando contaran con autorización de la SENER.

⁵ Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LSPEE.pdf

⁶ Artículo 36 de la LSPEE. Artículos 72 y 77 del Reglamento de la LSPEE.

⁷ Facultad que fue trasladada a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) con la promulgación de la Ley de la CRE el 31 de octubre de 1995.

⁸ Disponible en: <http://www.cre.gob.mx/documento/3841.pdf>

⁹ Artículo 72 del Reglamento.

El 31 de octubre de 1995, se publicó en el DOF la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. A partir de entonces, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) es la responsable de realizar las autorizaciones señaladas en el párrafo anterior respecto de las cesiones de partes, acciones y participaciones y los planes de expansión asociados a los permisos de autoabastecimiento.

ii. Venta de excedentes

Respecto del segundo punto, el artículo 36, fracción I, inciso b), de la LSPEE, establece que los permisionarios de autoabastecimiento deberán poner a disposición de la CFE sus excedentes de generación de energía eléctrica.¹⁰

Para dar cumplimiento a la venta de electricidad a la CFE por parte de particulares y que los permisionarios de autoabastecimiento pudieran venderle sus excedentes de generación de electricidad, el artículo 135, fracción II, del Reglamento menciona que la CFE podrá celebrar convenios para la adquisición de energía eléctrica y capacidad con los titulares de los permisos de autoabastecimiento y cogeneración con excedentes de energía de 20 megawatts (MW) o menos, y con los que tengan más de ese volumen, convenios de compra de energía de acuerdo con las reglas de despacho.

De esta manera, la modalidad de permisos de autoabastecimiento y cogeneración motivó la inversión e instalación de nuevas plantas de generación eléctrica, en su mayoría con base en fuentes limpias, permitiendo a personas físicas o morales darse de alta como socios en estos permisos y acceder así a electricidad a menores costos.

De acuerdo con cifras de la CRE, actualmente, existen 525 permisos de autoabastecimiento otorgados, con una *capacidad autorizada* de 17 mil 919 MW.¹¹ De acuerdo con el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019 – 2033 (PRODESEN), al 31 de diciembre de 2018, los permisionarios de autoabastecimiento contaban con una *capacidad instalada* de 7 mil 795 MW y los permisionarios de cogeneración con una *capacidad instalada* de 2 mil 687 MW, lo que representa el 11.1% y 3.8% respectivamente del total de la *capacidad instalada del país*.¹² Esto

¹⁰ A la letra establece: “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 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 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 fueran 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.”

¹¹ Tabla de Permisos Vigentes de Generación Eléctrica por Modalidad a Nivel Nacional (CRE). Última actualización en marzo de 2020. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/generacion-de-energia-electrica-por-insumo-energetico-por-tecnologia-y-por-permisionario/resource/8c274e1f-13c2-406b-ad48-f73a7417a10d>

¹² Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019 – 2033. Capítulo V, página 22. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/documentos/prodesen-2019-2033>

implica que, a finales de 2018, los permisos de autoabastecimiento y cogeneración representaban de forma conjunta el 14.96% del total de la *capacidad instalada en el país*.¹³

b. Régimen aplicable a partir de la aprobación de la LIE

El 11 de agosto de 2014, se publicó en el DOF la LIE, abrogando a la LSPEE.^{14,15} El artículo Segundo transitorio de la LIE establece que los permisos de autoabastecimiento y cogeneración otorgados o tramitados conforme a la LSPEE serían respetados en sus términos. No obstante, el Décimo transitorio establece que dichos permisos conservarían su vigencia original, por lo que no podrían prorrogarse. De esta manera, se instauró un régimen de convivencia entre los permisos otorgados bajo la LSPEE, mismo que se extinguirá al cumplirse la vigencia de dichos permisos, y el nuevo marco jurídico considerado en la LIE.

Específicamente, el artículo Segundo transitorio de la LIE establece:

“Segundo. [...] Los permisos y contratos de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación, exportación y usos propios continuos otorgados o tramitados al amparo de la [LSPEE] 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 [LIE] y sus transitorios.”

Por su parte, el artículo Décimo transitorio de la LIE establece:

“Décimo. Los permisos otorgados conforme a la [LSPEE] 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 [LSPEE] y las demás disposiciones emanadas de la misma y, en lo que no se oponga a lo anterior, por lo dispuesto en la [LIE] y sus transitorios.”

Este esquema de transición para los permisos otorgados bajo el esquema normativo de la LSPEE hacia el nuevo régimen legal, por un lado, consideraba en el artículo Décimo transitorio, segundo párrafo, de la LIE, que los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración pueden solicitar la migración a permisos con carácter único de generación, a fin de realizar sus actividades bajo la LIE.

¹³ Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019 – 2033, capítulo V, página 22. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/475497/PRODESEN_V.pdf

¹⁴ Esta Ley es reglamentaria de las reformas a los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

¹⁵ El Segundo Transitorio de la LIE establece que: “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. [...]”. Ley de la Industria Eléctrica. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014

Por otro lado, este esquema faculta a la CRE, mediante el artículo 12, fracciones I, XLIX, y LII, de la LIE, junto con los artículos transitorios citados anteriormente y los correlativos en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME), para resolver sobre la modificación o cesión de las materias reguladas, así como expedir las disposiciones administrativas de carácter general aplicables a quienes realicen las actividades reguladas. Es decir, con base en las facultades concedidas a la CRE en la LIE y la LORCME, ésta mantuvo la posibilidad de que los permisos de autoabastecimiento pudieran modificarse para dar de baja o de alta socios y para modificar los planes de expansión.

En cuanto a la venta de los excedentes de electricidad a CFE por parte de los permisionarios de autoabastecimiento, la entrada en vigor de la LIE da origen a los Contratos de Interconexión Legados.¹⁶ Estos son contratos de interconexión o de compraventa de energía eléctrica que se celebran bajo las condiciones de la LSPEE. Para el caso de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, en estos contratos con la CFE se establecen los términos y condiciones en las cuáles se lleva a cabo la transmisión de la electricidad generada por los particulares bajo estos permisos, así como la compraventa de los excedentes de energía eléctrica por parte de los permisionarios a la CFE, de conformidad con lo establecido en el ya mencionado artículo 135, fracción II, del Reglamento.

Por su parte, el artículo Décimo Segundo transitorio de la LIE, establece que los Contratos de Interconexión Legados podrán ser modificados cuando esta consista en el alta, baja y modificación de Centros de Carga, siempre y cuando no afecten la vigencia de los contratos.¹⁷

Adicionalmente, el esquema de transición previsto en la LIE para los permisos otorgados bajo la LSPEE, consideró ciertos supuestos de cancelación para los Contratos de Interconexión Legados. El artículo Décimo Tercer transitorio de la LIE considera como supuesto para la cancelación de estos que el interesado o permisionario no hubiere demostrado a la CRE la operación comercial de la capacidad total contemplada en el contrato a más tardar el 31 de diciembre de 2019. En casos particulares, la CRE podría haber extendido dicho plazo por causas justificadas.¹⁸ De esta forma, aquellos permisionarios que no hayan demostrado la operación comercial de la capacidad total contemplada en los contratos a finales de 2019, deberían haber visto ya cancelados sus contratos.

¹⁶ De conformidad con el artículo 3, fracción XIII de la LIE, los Contratos de Interconexión Legados son aquellos contratos de compraventa de energía eléctrica, celebrado bajo las condiciones de la LSPEE.

¹⁷ El Artículo Décimo Segundo, fracción I Transitorio de la LIE establece que: “[...] Cuando los Contratos de Interconexión Legados o sus instrumentos vinculados prevean la modificación de sus términos, dichas modificaciones se formalizarán sin afectar las fechas de vigencia de los Contratos de Interconexión Legados. Bajo los términos que se encuentren estipulados en los mismo Contratos de Interconexión Legados, las modificaciones podrán consistir en: I. Alta, baja y modificación de Centros de Carga, denominados puntos de carga en dichos contratos;”

¹⁸ Estas causas justificadas están reguladas en el acuerdo A/003/2019 de la CRE, siendo las siguientes: (i) caso fortuito de fuerza mayor de acuerdo con el acuerdo A/052/2016; (ii) para los Contratos de Interconexión Legados que hayan extendido por una sola vez y por un periodo no mayor a seis meses la fecha de operación normal, continuarán vigentes siempre y cuando el permisionario pague el 50% de los cargos por los servicios de transmisión; y (iii) los permisionarios que hayan dado cumplimiento al acuerdo A/052/2016. Acuerdo A/003/2019. Disponible en: <http://drive.cre.gov.mx/Drive/ObtenerAcuerdo/?id=Y2VhNzg4MmItMzdhdhNC00NGVmLTcyMC01MjNINjE1ODY5ZWY=>

c. Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación de permisos de generación de energía eléctrica (RES/390/2017).

Como se mencionó en la sección anterior, la LIE facultó a la CRE para otorgar autorizaciones y resolver las modificaciones a los permisos otorgados bajo la LSPEE. Para normar los términos en los que se darían las modificaciones a los permisos de autoabastecimiento y cogeneración con base en los transitorios Segundo y Décimo de la LIE, el 17 de abril de 2017, la CRE publicó en el DOF la Resolución RES/390/2017 que expide las *Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los requisitos para tramitar ante la CRE las modificaciones y transferencias en materia de permisos de autoabastecimiento* (DISPOSICIONES).¹⁹

Sobre las modificaciones a los permisos, éstas establecen lo siguiente:

- La disposición Sexta establece los supuestos por los que no podrán modificarse los permisos de generación de energía eléctrica;
- La disposición Novena, fracción I, inciso e), determina los requisitos que deberán cumplir los interesados en modificar a las personas autorizadas como beneficiarios de la energía eléctrica o establecimientos asociados a la cogeneración; y
- La disposición Novena, fracción I, inciso e), numeral iv, establece que los centros de carga que no estén obligados a ser incluidos en el Registro de Usuarios Calificados (RUC) señalado en el artículo 60 de la LIE, podrán ser incluidos en los permisos otorgados en la LSPEE.

Cabe mencionar que la LIE introdujo la figura de Usuarios Calificados, definiéndolos como aquellos centros de carga que, a partir del segundo año de vigencia de la LIE reportaran una demanda igual o mayor a 1 MW.^{20, 21} En línea con lo anterior, conforme al artículo 60 de la LIE, están obligados a registrarse en el RUC los centros de carga que no recibieran el servicio público de energía eléctrica a la entrada en vigor de la LIE y cumplan con el nivel de demanda referido.²² Por su parte, los centros de carga con demandas menores a 1 MW son considerados Usuarios Básicos.²³

De forma que, la LIE, en conjunto con las DISPOSICIONES vigentes, sólo permiten incluir como socios de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración a: (i) los centros de carga que ya recibían el servicio público de energía eléctrica a la entrada en vigor de la LIE, independientemente

¹⁹ Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5479929&fecha=17/04/2017

²⁰ Artículo 3, Fracción LV, de la LIE.

²¹ La LIE consideró en su Transitorio Décimo Quinto una disminución paulatina de esta demanda desde 3 MW, estableciendo que podrían incluirse en el RUC los centros de carga que reportaran una demanda igual o mayor a 3 MW, durante el primer año de su vigencia. De igual forma este Transitorio menciona que el nivel se reduciría: a al menos a 2 MW al final del primer año de vigencia de la LIE y a al menos a 1 MW al final del segundo año de vigencia de la LIE, es decir a partir del 11 de agosto de 2016.

²² Adicionalmente, conforme al Décimo Quinto Transitorio de la LIE, *pueden* registrarse en el RUC aquellos centros de carga que cumplen el requisito de demanda vigente, pero que ya recibían el servicio público de energía eléctrica cuando entró en vigor la LIE, y aquellos centros de carga que estaban incluidos en los Contratos de Interconexión Legados a la entrada en vigor de la LIE, independientemente de su nivel de demanda.

²³ Artículo 3, Fracción LVI, de la LIE.

de su demanda; y (ii) los centros de carga que no recibían el servicio público antes de la LIE, siempre y cuando, dado su nivel de demanda, no estén obligados a incluirse en el RUC, es decir, los Usuarios Básicos.

Cabe recalcar que, de acuerdo con la Disposición sexta, los permisos de autoabastecimiento tienen una capacidad de generación fija, que es la contemplada en los Contratos de Interconexión Legados. Además, de conformidad con el Décimo Transitorio de la LIE, tienen una vigencia definida. Esto implica que, eventualmente, los permisos otorgados bajo la LSPEE se extinguirán. Lo que dejará a estos generadores con dos opciones al momento de la extinción de la vigencia de sus permisos: (i) migrar al régimen de la LIE como permisionarios de generación, toda vez que quieran continuar en el mercado; o (ii) salir del mercado.

III. Modificaciones consideradas en el ANTEPROYECTO

El 5 de febrero de 2020, la CRE publicó en el Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio de la CONAMER el ANTEPROYECTO, solicitando la exención de AIR. El objetivo del ANTEPROYECTO es, de acuerdo con su redacción, por un lado, favorecer la transición del régimen abrogado de la LSPEE hacia el régimen de la LIE, particularmente hacia el Suministro Básico de energía eléctrica, en lo relacionado con los nuevos centros de carga que no estén obligados a ser incluidos en el RUC;²⁴ por el otro, fortalecer el suministro de energía eléctrica bajo el régimen de la LIE y permitir que, tanto el esquema de autoabastecimiento de la LSPEE y el nuevo esquema emanado de la LIE, coexistan sin que se pudieran generar posibles condiciones desventajosas entre los diferentes permisionarios de los dos esquemas.²⁵

Lo anterior, de acuerdo con el ANTEPROYECTO, es relevante debido a que la CRE registra un incremento en el número de solicitudes de modificación por cambio en las personas autorizadas como beneficiarios, pasando de 71 a 141 solicitudes relacionados con el alta, baja y modificación de centros de carga, siendo un incremento del 98% respecto al periodo previo a la publicación de las DISPOSICIONES. Adicionalmente, de acuerdo con el ANTEPROYECTO, el número de centros de carga incluidos en estos permisos se incrementó en casi 195%, al pasar de 21 mil 636 centros de carga a 64 mil 020 respecto a lo autorizado antes de la publicación de las DISPOSICIONES.²⁶

Por lo anterior, el ANTEPROYECTO adiciona el numeral IV a la Disposición Sexta, para quedar de la siguiente manera:

Sexta. *No se podrán realizar modificaciones a los permisos de generación de energía eléctrica o suministro tratándose de:*

²⁴ Disponible en: <http://187.191.71.192/expedientes/24002>

²⁵ Formulario de solicitud de exención de presentación del análisis de impacto regulatorio. P. 1. Disponible en: <http://187.191.71.192/mirs/50263>

²⁶ Considerando séptimo de la Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifican las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la resolución número RES/390/2017. Disponible en: <http://187.191.71.192/mirs/50263>

Permisos de generación: [...]

I. [...]

II. [...]

III.

IV. *Quando se trate de alta de nuevos centros de carga, que hayan celebrado un contrato de suministro básico al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica.*

Además, deroga el numeral i, modifica los numerales ii, iii y iv, y agrega el numeral v al inciso e) de la fracción I, de la Disposición Novena, para quedar de la siguiente manera:

Novena. *Los interesados en modificar un permiso otorgado en los términos de la LSPEE, deberán exhibir:*

i. *La descripción en términos generales de la modificación, que incluya, adicionalmente a los datos del permiso de que se trate, los siguientes elementos, de acuerdo al (sic) tipo de modificación:*

[...]

e) *Cambio en las personas autorizadas como beneficiarios de la energía eléctrica o establecimientos asociados a la cogeneración:*

i. ~~*Si se trata de personas nuevas, diferentes a las autorizadas previamente en el permiso, la solicitud de inclusión en los planes de expansión correspondientes.*~~

ii. En caso de socios incluidos en los planes de expansión, el original o copia certificada del título nominativo de cada una de las personas que desean incluir al aprovechamiento de la energía eléctrica generada por la central; el acta de asamblea protocolizada ante fedatario público, o bien, certificación del Secretario del Consejo de Administración de la Sociedad en el que consten los socios de la Permissionaria, de conformidad con las modificaciones solicitadas.

iii. La información relativa a la definición de las demandas máximas de los centros de carga que tienen derecho al aprovechamiento de la energía eléctrica.

iv. Para todos los centros de carga, deberán presentar la información de los números de Registro Permanente de Usuario (RPU), así como la información que le sea solicitada por la Comisión a efecto de acreditar que no es un centro de carga que haya celebrado un contrato de suministro eléctrico al amparo de la LIE.

Los centros de carga que hayan celebrado un contrato de suministro al amparo de la LIE, así como aquellos centros de carga que ya hayan sido

obligados a estar en el RUC y, una vez concluida su vigencia, no podrán ser incluidos en permisos de autoabastecimiento o cogeneración otorgados en términos de la LSPEE, según sea el caso, y deberán sujetarse al Suministro Básico o Calificado.

Los centros de carga que hayan sido incluidos en el RUC y hayan solicitado su baja del mismo, no podrán ser incluidos en estos permisos y deberán sujetarse al Suministro Básico o Calificado.

- v. En caso de socios ya aprobados o que se encuentren en los planes de expansión, que se hayan fusionado o escindido, deberán de acreditar su carácter de socio o beneficiario de la energía eléctrica, siempre y cuando no se incluyan nuevos centros de carga en términos de las presentes Disposiciones.

De manera que estas modificaciones eliminan la posibilidad de dar de alta en los permisos de generación a centros de carga que cuentan con un contrato de suministro básico al amparo de la LIE favoreciendo que permanezcan con el único proveedor de este servicio, así como a usuarios que sin estar obligados por la LIE hubieran migrado al servicio calificado y quisieran salirse de este esquema, obligándolos a permanecer en éste o a contratar el servicio de suministro básico con CFE, por ser el único oferente de este servicio.

IV. Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre las modificaciones contenidas en el ANTEPROYECTO

a. Genera incertidumbre reduciendo los incentivos para invertir y limitando la posibilidad de competir en el mercado

Las modificaciones consideradas en el ANTEPROYECTO implican un cambio sustantivo de las reglas de operación de los permisos otorgados bajo la LSPEE; mismas que, conforme a los artículos Segundo y Décimo transitorios de la LIE, debían ser respetadas. De manera que podrían vulnerarse los términos y condiciones bajo los que éstos fueron otorgados y bajo los que fueron firmados los Contratos de Interconexión Legados, desmotivando la inversión y la participación en este mercado.

En este sentido, cabe mencionar que los permisos de autoabastecimiento y cogeneración surgieron como una alternativa de suministro para la industria en el contexto de un sector eléctrico que operaba bajo un monopolio verticalmente integrado. Por lo tanto, el diseño de estos permisos responde al escenario en que se otorgaron y las inversiones en generación se realizaron y planearon con base en las condiciones que éstos consideraban. Por eso, la LIE consideró un esquema transitorio para que las condiciones bajo las que se otorgaron fueran respetadas y las inversiones pudieran ser recuperadas.

Dado que los cambios considerados impiden a los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración atraer nuevos socios o sustituir a los que salen de los permisos, podrían dificultar recuperar las inversiones realizadas o proyectadas conforme a su capacidad total contemplada en

los Contratos de Interconexión Legados. Adicionalmente, al crear problemas de recuperación de costos, podrían desmotivar las inversiones en expansión y en mantenimiento de las centrales retrasando la sustitución tecnológica. Esto, además de limitar la posibilidad de estos permisionarios para ofrecer mejores condiciones a los usuarios para competir en el mercado, puede afectar negativamente la operación del Sistema Eléctrico Nacional en su conjunto.

Incluso, la incertidumbre introducida por estos cambios podría generar la salida de algunos oferentes que decidan no migrar sus permisos al régimen de la LIE, reduciendo el número de competidores en el mercado. La situación de contar con menos oferentes podría resultar más grave, en el contexto de retraso de otorgamiento de permisos de generación por parte de la CRE.²⁷ Además, hay que considerar que el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) no ha llevado a cabo las subastas a que se refiere el artículo 53 de la LIE, impidiendo la firma contratos de cobertura eléctrica a largo plazo con suministradores básicos, que les permitiera a estos concesionarios redirigir su capacidad instalada al Mercado Eléctrico Mayorista.

b. Limita las opciones de los usuarios del servicio básico

Las modificaciones consideradas en el ANTEPROYECTO podrían limitar las opciones de los usuarios de servicios básicos, toda vez que aquéllos que no recibieran el suministro antes de la entrada en vigor de la LIE no podrían darse de alta en los contratos de autoabastecimiento y estarían obligados a contratar el servicio con CFE Suministro Básico, quien actualmente es el único oferente de servicios en ese mercado.

En específico, el numeral iv adicionado a la Disposición Sexta y la modificación al numeral iv al inciso e de la fracción I de la Disposición Novena, eliminan la posibilidad para los centros de carga que hayan contratado a CFE Suministro Básico de obtener la electricidad de algún permisionario de autoabastecimiento o cogeneración. Dejándolos, de facto, con una sola opción para cubrir sus necesidades de elección.

En este sentido, es necesario mencionar que CFE Suministro Básico podría competir por atraer y retener estos usuarios por medio de ofrecerles mejores condiciones de suministro. Es decir, un usuario que actualmente haya firmado un contrato de suministro básico bajo la LIE solo se cambiaría

²⁷ Al respecto, al 10 de marzo de 2020 la CRE reportaba:

- 91 solicitudes de permisos en evaluación por un total de más de 9 GW de capacidad, de los cuales más del 90% son a partir de fuentes limpias. De estas, alrededor de 29 solicitudes reportan un tiempo promedio de evaluación por encima de los 75 días hábiles previstos en la regulación a partir del ingreso de la solicitud. Incluso hay solicitudes en curso de evaluación por parte de la CRE desde hace más de 191 días hábiles; y,
- 137 solicitudes de modificaciones y transferencias de permisos en evaluación, de las cuales más del 80% corresponden a permisos al amparo de la regulación anterior (LSPEE) con alrededor de 55 solicitudes con tiempos de atención por encima de los 75 días hábiles previstos en la regulación. En este caso, hay solicitudes en curso de evaluación por parte de la CRE desde hace más de 266 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud.

Fuente: Solicitudes de permisos de generación de energía eléctrica, modificaciones y transferencias en evaluación, publicadas en la página electrónica de la CRE con base en el Art. 23 del Reglamento de la LIE actualizadas al 10/03/2020, última información pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/cre/documentos/solicitudes-de-permisos-de-generacion-de-energia-electrica-en-evaluacion?idiom=es>

al esquema de autoabastecimiento si en él puede encontrar una oferta más atractiva que la que le ofrece CFE Suministro Básico. De manera que, en el esquema actual para evitar la pérdida de clientes del servicio básico, la CFE podría mejorar las condiciones que les ofrece. Por el contrario, otorgarle una ventaja a la CFE al asegurar de manera artificial la permanencia de los usuarios en el suministro básico que actualmente es únicamente ofrecido por la CFE, limita sus incentivos para ofrecer un servicio más eficiente y atractivo para los usuarios.

En consecuencia, si bien las tarifas de suministro básico están reguladas, eliminar la posibilidad de estos usuarios, que son empresas, para identificar opciones más baratas para adquirir la electricidad podría incrementar sus costos y disminuir su competitividad en los mercados en los que participan.

c. Otorga ventajas exclusivas a CFE Suministro Básico

Por un lado, dado que, como se mencionó, CFE Suministro Básico es el único proveedor de este servicio, las modificaciones contenidas en el ANTEPROYECTO podrían conferirle una ventaja exclusiva debido a que podría beneficiarse al retener como clientes a aquellos nuevos usuarios con demandas menores de 1 MW que se verían impedidos a asociarse con permisionarios de autoabastecimiento o cogeneración.^{28, 29} Esto, incluso cuando las tarifas de suministro básico estén reguladas, podría permitirle a la CFE ejercer poder de mercado vía una reducción en la calidad del servicio y en su inversión en tecnologías limpias.

Por otro lado, los excedentes de energía eléctrica que los permisionarios de autoabastecimiento que no se encuentre asignada habrá de ponerse a disposición de la CFE, en los términos que convengan en los contratos de Interconexión Legados celebrados entre los permisionarios y CFE Intermediación de Contratos Legados de conformidad con lo establecido en el artículo 36, fracción I, inciso b) de la LSPEE.^{30, 31} Por lo tanto, se infiere que la CFE podría disponer de los excedentes de energía eléctrica de los permisionarios, a un precio menor que el de mercado.

V. Recomendaciones

Conforme al régimen transitorio considerado en la LIE el esquema de permisos de otorgados bajo la LSPEE debería ir paulatinamente extinguiéndose. No obstante, dado que los permisos de autoabastecimiento y cogeneración surgieron como una alternativa de abastecimiento para los usuarios industriales en un escenario un monopolio verticalmente integrado en la industria

²⁸ De acuerdo con la Lista de Participantes del Mercado Eléctrico Mayorista de Marzo 2020. Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/ParticipantesMerc.aspx>

²⁹ Si bien la CRE ha concedido permisos de suministro básico, por ejemplo a Suministro Básico del Centro (SUBACE), ninguno está en operación.

³⁰ Acuerdo primero, numeral 3.3, tercer párrafo del Acuerdo por el que se aprueba la metodología para el cálculo de las remuneraciones por la capacidad puesta a disposición de la Comisión Federal de Electricidad o Luz y Fuerza del Centro por los permisionarios con excedentes de 20 MW o menos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1994. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4767864&fecha=24/11/1994

³¹ De acuerdo con el numeral 2.1.3, inciso a) del Manual de Contratos de Interconexión Legados, CFE Generador de Intermediación tendrá entre sus funciones la administración de los Contratos de Interconexión Legados, y sus funciones podrán ser realizadas por dicha empresa o una empresa contratada. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n456.pdf>

eléctrica, mientras estos permisos caduquen es necesario reconocer que las condiciones bajo las que operan corresponden a dicho contexto.

En este sentido, si el regulador estima necesario modificar el régimen de transición debido a que considere que el esquema bajo el que operan estos permisos otorga ventajas exclusivas a estos oferentes, esta Comisión recomienda que los cambios que se implementen respeten lo establecido en los artículos transitorios de la LIE para permitir la recuperación de las inversiones realizadas y planeadas y eviten otorgar ventajas exclusivas a otros participantes de la industria.

Para ello, el análisis y procedimiento de consulta que considera la LGMR resulta fundamental para identificar e implementar mejoras a los proyectos regulatorios. Por lo tanto, **esta COFECE recomienda someter el ANTEPROYECTO al procedimiento de AIR ante la CONAMER antes de ser publicado en el DOF.**