

**Contacto CONAMER**

JRL-GLS-B000201982



**De:** Sergio Ampudia <ampudiasergio@gmail.com>  
**Enviado el:** viernes, 19 de junio de 2020 03:19 p. m.  
**Para:** Contacto CONAMER  
**CC:** Sergio AM  
**Asunto:** Fwd: COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2020-2024  
**Datos adjuntos:** COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2020 VF.pdf

Por medio del presente correo, ponemos a su disposición los COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2020-2024, que de igual manera se anexan al mismo:

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2020-2024**

Ciudad de México a 19 de junio de 2020.

**A LA OPINIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T E**

El Grupo Promotor de Cámara Nacional de la Industria Energética presenta los siguientes Comentarios al Programa Sectorial de Energía 2020-2024 (en adelante el "Programa") sometido a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (en adelante "CONAMER").

Lo anterior con fundamento en el artículo 73, así como demás aplicables, de la Ley General de Mejora Regulatoria. Respecto al Programa, este encuentra sustento en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 16 fracción III de la Ley de Planeación.

Estos comentarios se han hecho llegar de manera electrónica al portal del Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio y al correo: [contacto@conamer.gob.mx](mailto:contacto@conamer.gob.mx). Se han comentado los siguientes elementos, los cuales son presentados de acuerdo a los Objetivos Prioritarios contenidos en el Programa, así como las respectivas Estrategias Prioritarias y Acciones puntuales.

**Objetivo Prioritario 1. Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional.**

**Estrategia Prioritaria 1.6. Desarrollar proyectos de generación de energías renovables para contribuir a la soberanía energética de manera ordenada y sostenible.**

**Acción puntal 1.6.1. Establecer en la planeación del SEN, en las Reglas del MEM, en las Bases del mercado y Manual de Liquidaciones, lineamientos para la incorporación de energías renovables intermitentes, de manera que se asegure la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad.**

La Acción puntual referida, supone la realización de una serie de cambios regulatorios en diversos cuerpos normativos (los cuales son vinculantes y afectan a participantes actuales del mercado) encaminados a garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante “SEN”).

Por lo anterior, es importante considerar que la confiabilidad del sistema es de fundamental importancia para el correcto funcionamiento del SEN, pero la modificación de las Reglas del Mercado no puede, ni debe afectar su espíritu. Es decir, teniendo como base la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (en adelante la “Política”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 15 de mayo de 2020, se estaría distorsionando el mercado y se estarían subiendo los costos a particulares que están en proceso de desarrollar, construir u operar plantas fotovoltaicas o eólicas, sin que dichos requisitos y obligaciones se justifiquen técnicamente en relación a cómo favorecerán la confiabilidad y continuidad en el SEN. Entre otros, se pueden destacar: (i) el pago de costos asociados al incremento de los requisitos de servicios conexos para garantizar la confiabilidad del SEN cuando dichos costos incrementales deriven de la instalación y operación de dichos proyectos de energía renovable intermitente; (ii) que las centrales eléctricas renovables intermitentes garanticen el control de voltaje permanentemente; y (iii) en los cálculos del mercado para el Balance de Potencia, la capacidad entregada por las centrales eléctricas renovables intermitentes se restará de la Potencia Anual Acreditada de los generadores con centrales eléctricas renovables intermitentes. Estas medidas, distorsionan el mercado y afectan de manera directa a las inversiones ya realizadas en el sector y a las otras que pudieran porvenir. Aunado a esto, no reconocer la potencia a las plantas con dichas tecnologías en el Mercado Eléctrico Mayorista, viola claramente las reglas establecidas para éste y tendría efectos retroactivos en los proyectos que ya están operando actualmente, eliminando, además, un incentivo en el desarrollo de estas tecnologías lo que va en contra de los objetivos de la transición energética y el Acuerdo de París, del que México forma parte.

Un aspecto importante que debe evidenciar es que, en el tema de confiabilidad del sistema, ya se contemplan las medidas que los generadores, a la hora de construir una nueva planta, tienen que tener en cuenta, especialmente en su impacto en las redes. Este tema es fundamental, ya que el Estado cuenta con una doble obligación: por un lado, ampliar el crecimiento de las mismas; y por el otro, garantizar el libre acceso a las mismas a los generadores participantes del mercado.

La propuesta que se está haciendo, tiene que adecuarse a las reglas de mercado existentes para mejorar el funcionamiento del SEN sin perjudicar a los participantes del mismo o discriminar a las fuentes de generación eléctrica renovable.

***Objetivo Prioritario 2. Fortalecer a las empresas Productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética, y palanca del desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en el sector privado.***

***Estrategia Prioritaria 2.3. Fortalecer a la CFE para garantizar la rectoría del Estado y a seguridad y soberanía en materia de generación, transmisión, distribución, comercialización y suministro de electricidad.***

***Acción puntual 2.3.6. Modificar regulaciones inadecuadas y alejadas de criterios de competencia, que provocaron daños financieros y de participación en el mercado, así como mayores costos operativos, para mejorar la calidad y confiabilidad en el suministro de energía.***

La Acción puntual anterior, encuentra justificación dentro de este Programa por parte de la Secretaría de Energía (en adelante “SENER”) en la página 14 párrafo cuarto, el cual establece que: “La

*generación de electricidad por parte de la CFE fue afectada por los Términos de Estricta Separación Legal, que originaron sobrecostos, relacionados principalmente con pago de impuestos y pérdidas en otras empresas de la cadena productiva. Además del pago de garantías innecesarias y operaciones entre empresas que sólo representaron el encarecimiento de procesos.”. Igualmente, en los párrafos uno y dos de la página 34 del Programa se establece lo siguiente: “Por parte del sector eléctrico, la CPEUM mandata el establecimiento de los términos de estricta separación legal en materia de electricidad que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico. Sin embargo, durante la Reforma Energética la aplicación de dichos términos no cumplió con el propósito de fomentar la operación eficiente del sector eléctrico, debido a que la reorganización llevada a cabo por la CFE en Generación, con la creación de seis EPS y una Empresa Filial (EF), incrementaron costos y redujeron la eficiencia de gestión tanto operativa como administrativa de la CFE, ya que la organización y distribución de activos fue inadecuada, lo que afectó la viabilidad de las empresas subsidiarias y afectó gravemente las finanzas de la empresa productivas.”.*

La reforma energética establece la separación de las actividades justamente para evitar una distorsión del mercado. Se tiene que tener en cuenta que la CFE generación ha sido monopolista del mercado por más de setenta años, lo cual hace de ella *de facto* el principal generador del SEN.

Ahora bien, su separación, tiene como objetivo evitar una competencia desleal a nivel de mercado, en cuanto la oferta por generación, siendo la CFE generación el mayor generador del país, podría crear distorsiones en la oferta de la misma en el MEM. Por otro lado, se tiene que tener en cuenta que las plantas de generación son muy viejas, contaminantes y poco competitivas, por eso, algunas de las generadoras de CFE presentan pérdidas, porque sus costos de operación y de generación no son competitivos. Así, no es un problema propio de la legislación, más bien de una estrategia comercial de CFE generación, la cual, como participante del mercado, tendrá que reestructurarse y adecuar sus plantas a la nueva realidad del mercado, ya que anteriormente no tenía esta exigencia debido a que era un monopolio.

Nuevamente, la problemática no es la regulación, además correcta en cuanto en búsqueda de un mercado en competencia, sino de las estrategias comerciales de CFE generación que se deben centrarse en su reestructuración para ser competitivo en el mercado, sin olvidar que, a pesar de la reforma, en ningún momento se ha planteado, como en otros mercados del mundo, la venta o la desincorporación de activos para reducir el poder de mercado de CFE generación.

***Estrategia Prioritaria 2.3. Fortalecer a la CFE para garantizar la rectoría del Estado y a seguridad y soberanía en materia de generación, transmisión, distribución, comercialización y suministro de electricidad.***

***Acción puntual 2.3.7. Analizar y, en su caso, modificar las reglas del mercado eléctrico mayorista, a efecto de que se reconozcan los costos de operación eficientes de la CFE y del SEN. Evaluar y ajustar las tarifas de porteo con el objeto de que todos los usuarios de la red cubran los costos reales del servicio.***

El Objetivo Prioritario referido, así como la respectiva Estrategia Prioritaria y Acción puntual, son justificadas dentro de este Programa por parte de la SENER en la página 17 último párrafo, el cual establece que: *“A la CFE Suministrador de Servicio Básico, le cobran la tarifa establecida por la CRE para los participantes del mercado; pero para el caso de los contratos legados, que son representados por la CFE, cobra este servicio a una tarifa de porteo mucho menor que la que paga en el mercado; por lo que esta diferencia es absorbida por la CFE y se convierte en un subsidio para las utilidades de los contratistas legados, lo que se estima en el orden de 7,000 millones de pesos anuales.”.*

Las problemáticas relativa a las tarifas de porteo son propias de una regulación ya existente y precedente a la reforma energética. Son una excepción a la regla, que se ha mantenido por el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, es fundamental enfatizar que las pérdidas que se generan las asume el propio sistema, no la CFE. Una vez más, es de menester evidenciar que la CFE no es una única entidad que opera en el MEM y, por lo tanto, dependiendo del área de competencia se tiene que especificar cuál entidad de la CFE tiene competencia en el mismo. CFE suministro básico no tiene nada que ver con CFE de Intermediación de Contratos Legados, por lo tanto, no se deben mezclar las intervenciones, ya que se estaría creando una distorsión del mercado y un subsidio cruzado entre una subsidiaria y/o filial de CFE y la otra.

La problemática de los contratos legados se debería de resolver de otra forma, no penalizando tarifariamente las empresas que actúan bajo ese esquema, ya que lo único que se provocaría es un incremento de los costos para los clientes finales.

Dada la situación, es aconsejable la organización de una mesa de discusión con los participantes del sector para buscar una solución adecuada en el beneficio de los usuarios finales y no de un participante del mercado.

***Estrategia Prioritaria 2.3. Fortalecer a la CFE para garantizar la rectoría del Estado y a seguridad y soberanía en materia de generación, transmisión, distribución, comercialización y suministro de electricidad.***

***Acción puntual 2.3.8. Revisar y, en su caso, modificar la aplicación de los términos de estricta Separación Legal de la CFE, para garantizar las mejores condiciones técnicas, operativas, financieras y de mercado.***

El Objetivo Prioritario anterior, así como la respectiva Estrategia Prioritaria y Acción puntual, son justificadas dentro de este Programa por parte de la SENER en la página 14 cuarto párrafo, el cual establece que: *“La generación de electricidad por parte de la CFE fue afectada por los Términos de Estricta Separación Legal, que originaron sobrecostos, relacionados principalmente con pago de impuestos y pérdidas en otras empresas de la cadena productiva. Además del pago de garantías innecesarias y operaciones entre empresas que sólo representaron el encarecimiento de procesos.”*. Igualmente, en los párrafos uno y dos de la página 34 del Programa se establece lo siguiente: *“Por parte del sector eléctrico, la CPEUM mandata el establecimiento de los términos de estricta separación legal en materia de electricidad que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico. Sin embargo, durante la Reforma Energética la aplicación de dichos términos no cumplió con el propósito de fomentar la operación eficiente del sector eléctrico, debido a que la reorganización llevada a cabo por la CFE en Generación, con la creación de seis EPS y una Empresa Filial (EF), incrementaron costos y redujeron la eficiencia de gestión tanto operativa como administrativa de la CFE, ya que la organización y distribución de activos fue inadecuada, lo que afectó la viabilidad de las empresas subsidiarias y afectó gravemente las finanzas de la empresa productivas.”*

La posible reestructuración de la separación legal de la CFE puede tener efectos negativos para todo el mercado, así que es importante que se tomen en cuenta las consideraciones siguientes elaboradas por la COFECE<sup>14</sup>: (i) El dejar de aplicar estos términos para la estricta separación legal y realizar una reasignación de activos o plantas de generación, en aras de aumentar la eficiencia al interior de la CFE, puede llegar a incentivar la aplicación de subsidios cruzados entre plantas de generación de una misma empresa o “Genco”, por lo cual el incentivo en invertir en las plantas de generación para ganar eficiencia podría reducirse e impactar negativamente en el precio pagado por los usuarios finales; (ii)

Los aumentos en costos al interior de la CFE no reflejan la eficiencia de todo el sector eléctrico, es decir, el hecho de que la aplicación de los términos para la estricta separación legal afecten negativamente la eficiencia de algunos de los participantes del mercado, no conlleva a que la eficiencia de todo el sector se vea afectada negativamente; (iii) La fusión y reasignación de activos entre las empresas de generación de CFE podría generar incentivos a actuar de manera anticompetitiva a través de la manipulación de la capacidad disponible de electricidad y productos asociados, lo que conlleva a un aumento en precios, afectando a usuarios finales; y (iv) de no aplicarse la estricta separación legal para la desintegración vertical de la CFE puede llegar a afectar el acceso abierto a las redes de transmisión y distribución, ya que una EPE integrada verticalmente tiene pocos incentivos para darle acceso a nuevos participantes en condiciones competitivas y de eficiencia.

Los ejemplos internacionales de mercados eléctricos demuestran que es fundamental una separación de las actividades, especialmente si se proviene de un monopolio, y que la separación de las misma tiene que ser aún más robusta y pasar desde una separación legal a una separación de propiedad con la finalidad de garantizar independencia y un desarrollo equo del mercado.

***Objetivo Prioritario 4. Elevar el nivel de eficiencia y sustentabilidad en la producción y uso de las energías en el territorio nacional.***

**Estrategia Prioritaria 4.2.** Reducir la emisión de GEI mediante tecnologías aplicables a los diversos procesos; así como capturar por medios naturales y mitigar emisiones, a través de acciones de eficiencia y aumento del rendimiento energético.

***Acción puntual 4.2.5. Incrementar el uso de la energía termosolar, geotérmica, eólica, hidroeléctrica, oceánica, cogeneración eficiente, gas natural y de biogás para su aplicación doméstica e industrial.***

Resulta sorprendente que esta acción que prevé el uso de energías limpias para la aplicación doméstica e industrial (a través de esquemas de generación distribuida), no incluya explícitamente el uso de tecnologías fotovoltaicas. De acuerdo a la CRE<sup>[2]</sup>, hasta 2019 el 99.3% de la capacidad instalada, bajo el esquema de generación distribuida, proviene de tecnologías fotovoltaicas o solares, por lo que resulta fundamental ser considerada dentro de la Acción puntual 4.2.5.

La exclusión de esta tecnología resulta en absoluto injustificable.

***Estrategia prioritaria 4.4. Optimizar el uso de combustóleo y reducir su contenido de azufre para su aprovechamiento en la generación de energía eléctrica.***

***Acción puntual 4.4.1. Aprovechar el combustóleo para la generación eléctrica, con la aplicación de tecnologías de reducción de emisiones y reducción de azufre, que haga posible la utilización de infraestructura existente ya amortizada, a precios razonables para Pemex y CFE, en función de las necesidades de suministro.***

La Estrategia Prioritaria y Acción puntual anterior suponen que CFE, adquiriendo y aprovechando los excedentes en combustóleo de Pemex, utilice su infraestructura existente (las plantas termoeléctricas que aprovechan el combustóleo) para la generación de energía.

Tomando como ejemplo a la planta Termoeléctrica de Tula, esta utiliza combustóleo al 80% con más de 4% de azufre. Esta planta genera anualmente 7 millones 270 mil toneladas de emisiones de dióxido de carbono, lo que supone 747 kilogramos de emisiones de dióxido de carbono por cada MWh generado<sup>[3]</sup>. Asimismo, esta planta emite el 75% de los óxidos de azufre y 43% de los óxidos de nitrógeno en la zona metropolitana del Valle de México. El uso de plantas con estas tecnologías tiene

consecuencias ambientales y en la salud pública negativas, por lo que resulta inviable el volver conmensurable el Objetivo Prioritario 4., que prevé el elevar la sustentabilidad en la generación y uso de energía, con la Estrategia Prioritaria 4.4. y la Acción puntual 4.4.1.

Además, el uso de estas tecnologías viola los principios constitucionales de defensa al Medio Ambiente y tiene un impacto económico negativo en los precios que el usuario final paga por la electricidad, ya que estas plantas son sumamente caras e ineficientes.

**Responsable de la publicación SERGIO AMPUDIA MELLO, en su carácter de Presidente del Consejo Directivo de PROCNIE Por México, A.C., Grupo Promotor de la Cámara Nacional de la Industria Energética.**

---

<sup>[1]</sup> Pleno COFECE, "Opinión OPN-003-2019", Ciudad de México (2019). Véase en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V112/4/4791684.pdf>

<sup>[2]</sup> CRE, "Evolución de Contratos de Pequeña y Mediana Escala / Generación Distribuida", Ciudad de México (2019). Véase en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483322/Estadisticas\\_GD\\_2019-1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483322/Estadisticas_GD_2019-1.pdf)

<sup>[3]</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), "Emisiones atmosféricas de las centrales eléctricas de América del Norte", Quebec (2004). Véase en: <http://www3.cec.org/islandora/es/item/2165-north-american-power-plant-air-emissions-es.pdf>



## COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL DE ENERGÍA 2020-2024

Ciudad de México a 19 de junio de 2020.

### A LA OPINIÓN PÚBLICA P R E S E N T E

El Grupo Promotor de Cámara Nacional de la Industria Energética presenta los siguientes Comentarios al Programa Sectorial de Energía 2020-2024 (en adelante el “Programa”) sometido a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (en adelante “CONAMER”).

Lo anterior con fundamento en el artículo 73, así como demás aplicables, de la Ley General de Mejora Regulatoria. Respecto al Programa, este encuentra sustento en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 16 fracción III de la Ley de Planeación.

Estos comentarios se han hecho llegar de manera electrónica al portal del Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio y al correo: [contacto@conamer.gob.mx](mailto:contacto@conamer.gob.mx). Se han comentado los siguientes elementos, los cuales son presentados de acuerdo a los Objetivos Prioritarios contenidos en el Programa, así como las respectivas Estrategias Prioritarias y Acciones puntuales.

***Objetivo Prioritario 1. Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda energética de la población con producción nacional.***

***Estrategia Prioritaria 1.6. Desarrollar proyectos de generación de energías renovables para contribuir a la soberanía energética de manera ordenada y sostenible.***

***Acción puntal 1.6.1. Establecer en la planeación del SEN, en las Reglas del MEM, en las Bases del mercado y Manual de Liquidaciones, lineamientos para la incorporación de energías renovables intermitentes, de manera que se asegure la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad.***

La Acción puntal referida, supone la realización de una serie de cambios regulatorios en diversos cuerpos normativos (los cuales son vinculantes y afectan a participantes actuales del mercado) encaminados a garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante “SEN”).



Por lo anterior, es importante considerar que la confiabilidad del sistema es de fundamental importancia para el correcto funcionamiento del SEN, pero la modificación de las Reglas del Mercado no puede, ni debe afectar su espíritu. Es decir, teniendo como base la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (en adelante la “Política”), publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 15 de mayo de 2020, se estaría distorsionando el mercado y se estarían subiendo los costos a particulares que están en proceso de desarrollar, construir u operar plantas fotovoltaicas o eólicas, sin que dichos requisitos y obligaciones se justifiquen técnicamente en relación a cómo favorecerán la confiabilidad y continuidad en el SEN. Entre otros, se pueden destacar: (i) el pago de costos asociados al incremento de los requisitos de servicios conexos para garantizar la confiabilidad del SEN cuando dichos costos incrementales deriven de la instalación y operación de dichos proyectos de energía renovable intermitente; (ii) que las centrales eléctricas renovables intermitentes garanticen el control de voltaje permanentemente; y (iii) en los cálculos del mercado para el Balance de Potencia, la capacidad entregada por las centrales eléctricas renovables intermitentes se restará de la Potencia Anual Acreditada de los generadores con centrales eléctricas renovables intermitentes. Estas medidas, distorsionan el mercado y afectan de manera directa a las inversiones ya realizadas en el sector y a las otras que pudieran porvenir. Aunado a esto, no reconocer la potencia a las plantas con dichas tecnologías en el Mercado Eléctrico Mayorista, viola claramente las reglas establecidas para éste y tendría efectos retroactivos en los proyectos que ya están operando actualmente, eliminando, además, un incentivo en el desarrollo de estas tecnologías lo que va en contra de los objetivos de la transición energética y el Acuerdo de París, del que México forma parte.

Un aspecto importante que debe evidenciar es que, en el tema de confiabilidad del sistema, ya se contemplan las medidas que los generadores, a la hora de construir una nueva planta, tienen que tener en cuenta, especialmente en su impacto en las redes. Este tema es fundamental, ya que el Estado cuenta con una doble obligación: por un lado, ampliar el crecimiento de las mismas; y por el otro, garantizar el libre acceso a las mismas a los generadores participantes del mercado.

La propuesta que se está haciendo, tiene que adecuarse a las reglas de mercado existentes para mejorar el funcionamiento del SEN sin perjudicar a los participantes del mismo o discriminar a las fuentes de generación eléctrica renovable.

***Objetivo Prioritario 2. Fortalecer a las empresas Productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética, y palanca del desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en el sector privado.***



**Estrategia Prioritaria 2.3.** Fortalecer a la CFE para garantizar la rectoría del Estado y a seguridad y soberanía en materia de generación, transmisión, distribución, comercialización y suministro de electricidad.

**Acción puntual 2.3.6.** Modificar regulaciones inadecuadas y alejadas de criterios de competencia, que provocaron daños financieros y de participación en el mercado, así como mayores costos operativos, para mejorar la calidad y confiabilidad en el suministro de energía.

La Acción puntual anterior, encuentra justificación dentro de este Programa por parte de la Secretaría de Energía (en adelante “SENER”) en la página 14 párrafo cuarto, el cual establece que: “La generación de electricidad por parte de la CFE fue afectada por los Términos de Estricta Separación Legal, que originaron sobrecostos, relacionados principalmente con pago de impuestos y pérdidas en otras empresas de la cadena productiva. Además del pago de garantías innecesarias y operaciones entre empresas que sólo representaron el encarecimiento de procesos.”. Igualmente, en los párrafos uno y dos de la página 34 del Programa se establece lo siguiente: “Por parte del sector eléctrico, la CPEUM mandata el establecimiento de los términos de estricta separación legal en materia de electricidad que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico. Sin embargo, durante la Reforma Energética la aplicación de dichos términos no cumplió con el propósito de fomentar la operación eficiente del sector eléctrico, debido a que la reorganización llevada a cabo por la CFE en Generación, con la creación de seis EPS y una Empresa Filial (EF), incrementaron costos y redujeron la eficiencia de gestión tanto operativa como administrativa de la CFE, ya que la organización y distribución de activos fue inadecuada, lo que afectó la viabilidad de las empresas subsidiarias y afectó gravemente las finanzas de la empresa productivas.”.

La reforma energética establece la separación de las actividades justamente para evitar una distorsión del mercado. Se tiene que tener en cuenta que la CFE generación ha sido monopolista del mercado por más de setenta años, lo cual hace de ella *de facto* el principal generador del SEN.

Ahora bien, su separación, tiene como objetivo evitar una competencia desleal a nivel de mercado, en cuanto la oferta por generación, siendo la CFE generación el mayor generador del país, podría crear distorsiones en la oferta de la misma en el MEM. Por otro lado, se tiene que tener en cuenta que las plantas de generación son muy viejas, contaminantes y poco competitivas, por eso, algunas de las generadoras de CFE presentan pérdidas, porque sus costos de operación y de generación no son competitivos. Así, no es un problema propio de la legislación, más bien de una estrategia comercial de CFE generación, la cual, como participante del mercado, tendrá que reestructurarse y adecuar sus plantas a la nueva realidad



del mercado, ya que anteriormente no tenía esta exigencia debido a que era un monopolio.

Nuevamente, la problemática no es la regulación, además correcta en cuanto en búsqueda de un mercado en competencia, sino de las estrategias comerciales de CFE generación que se deben centrarse en su reestructuración para ser competitivo en el mercado, sin olvidar que, a pesar de la reforma, en ningún momento se ha planteado, como en otros mercados del mundo, la venta o la desincorporación de activos para reducir el poder de mercado de CFE generación.

***Estrategia Prioritaria 2.3. Fortalecer a la CFE para garantizar la rectoría del Estado y a seguridad y soberanía en materia de generación, transmisión, distribución, comercialización y suministro de electricidad.***

***Acción puntual 2.3.7. Analizar y, en su caso, modificar las reglas del mercado eléctrico mayorista, a efecto de que se reconozcan los costos de operación eficientes de la CFE y del SEN. Evaluar y ajustar las tarifas de porteo con el objeto de que todos los usuarios de la red cubran los costos reales del servicio.***

El Objetivo Prioritario referido, así como la respectiva Estrategia Prioritaria y Acción puntual, son justificadas dentro de este Programa por parte de la SENER en la página 17 último párrafo, el cual establece que: *“A la CFE Suministrador de Servicio Básico, le cobran la tarifa establecida por la CRE para los participantes del mercado; pero para el caso de los contratos legados, que son representados por la CFE, cobra este servicio a una tarifa de porteo mucho menor que la que paga en el mercado; por lo que esta diferencia es absorbida por la CFE y se convierte en un subsidio para las utilidades de los contratistas legados, lo que se estima en el orden de 7,000 millones de pesos anuales.”*

Las problemáticas relativa a las tarifas de porteo son propias de una regulación ya existente y precedente a la reforma energética. Son una excepción a la regla, que se ha mantenido por el principio de seguridad jurídica. Ahora bien, es fundamental enfatizar que las pérdidas que se generan las asume el propio sistema, no la CFE. Una vez más, es de menester evidenciar que la CFE no es una única entidad que opera en el MEM y, por lo tanto, dependiendo del área de competencia se tiene que especificar cuál entidad de la CFE tiene competencia en el mismo. CFE suministro básico no tiene nada que ver con CFE de Intermediación de Contratos Legados, por lo tanto, no se deben mezclar las intervenciones, ya que se estaría creando una distorsión del mercado y un subsidio cruzado entre una subsidiaria y/o filial de CFE y la otra.

La problemática de los contratos legados se debería de resolver de otra forma, no penalizando tarifariamente las empresas que actúan bajo ese esquema, ya que lo único que se provocaría es un incremento de los costos para los clientes finales.



Dada la situación, es aconsejable la organización de una mesa de discusión con los participantes del sector para buscar una solución adecuada en el beneficio de los usuarios finales y no de un participante del mercado.

***Estrategia Prioritaria 2.3. Fortalecer a la CFE para garantizar la rectoría del Estado y a seguridad y soberanía en materia de generación, transmisión, distribución, comercialización y suministro de electricidad.***

***Acción puntual 2.3.8. Revisar y, en su caso, modificar la aplicación de los términos de estricta Separación Legal de la CFE, para garantizar las mejores condiciones técnicas, operativas, financieras y de mercado.***

El Objetivo Prioritario anterior, así como la respectiva Estrategia Prioritaria y Acción puntual, son justificadas dentro de este Programa por parte de la SENER en la página 14 cuarto párrafo, el cual establece que: *“La generación de electricidad por parte de la CFE fue afectada por los Términos de Estricta Separación Legal, que originaron sobrecostos, relacionados principalmente con pago de impuestos y pérdidas en otras empresas de la cadena productiva. Además del pago de garantías innecesarias y operaciones entre empresas que sólo representaron el encarecimiento de procesos.”*. Igualmente, en los párrafos uno y dos de la página 34 del Programa se establece lo siguiente: *“Por parte del sector eléctrico, la CPEUM mandata el establecimiento de los términos de estricta separación legal en materia de electricidad que se requieran para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico. Sin embargo, durante la Reforma Energética la aplicación de dichos términos no cumplió con el propósito de fomentar la operación eficiente del sector eléctrico, debido a que la reorganización llevada a cabo por la CFE en Generación, con la creación de seis EPS y una Empresa Filial (EF), incrementaron costos y redujeron la eficiencia de gestión tanto operativa como administrativa de la CFE, ya que la organización y distribución de activos fue inadecuada, lo que afectó la viabilidad de las empresas subsidiarias y afectó gravemente las finanzas de la empresa productivas.”*.

La posible reestructuración de la separación legal de la CFE puede tener efectos negativos para todo el mercado, así que es importante que se tomen en cuenta las consideraciones siguientes elaboradas por la COFECE<sup>1</sup>: (i) El dejar de aplicar estos términos para la estricta separación legal y realizar una reasignación de activos o plantas de generación, en aras de aumentar la eficiencia al interior de la CFE, puede llegar a incentivar la aplicación de subsidios cruzados entre plantas de generación de una misma empresa o “Genco”, por lo cual el incentivo en invertir en las plantas

---

<sup>1</sup> Pleno COFECE, “Opinión OPN-003-2019”, Ciudad de México (2019). Véase en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V112/4/4791684.pdf>



de generación para ganar eficiencia podría reducirse e impactar negativamente en el precio pagado por los usuarios finales; (ii) Los aumentos en costos al interior de la CFE no reflejan la eficiencia de todo el sector eléctrico, es decir, el hecho de que la aplicación de los términos para la estricta separación legal afecten negativamente la eficiencia de algunos de los participantes del mercado, no conlleva a que la eficiencia de todo el sector se vea afectada negativamente; (iii) La fusión y reasignación de activos entre las empresas de generación de CFE podría generar incentivos a actuar de manera anticompetitiva a través de la manipulación de la capacidad disponible de electricidad y productos asociados, lo que conlleva a un aumento en precios, afectando a usuarios finales; y (iv) de no aplicarse la estricta separación legal para la desintegración vertical de la CFE puede llegar a afectar el acceso abierto a las redes de transmisión y distribución, ya que una EPE integrada verticalmente tiene pocos incentivos para darle acceso a nuevos participantes en condiciones competitivas y de eficiencia.

Los ejemplos internacionales de mercados eléctricos demuestran que es fundamental una separación de las actividades, especialmente si se proviene de un monopolio, y que la separación de las misma tiene que ser aún más robusta y pasar desde una separación legal a una separación de propiedad con la finalidad de garantizar independencia y un desarrollo equo del mercado.

***Objetivo Prioritario 4. Elevar el nivel de eficiencia y sustentabilidad en la producción y uso de las energías en el territorio nacional.***

**Estrategia Prioritaria 4.2.** Reducir la emisión de GEI mediante tecnologías aplicables a los diversos procesos; así como capturar por medios naturales y mitigar emisiones, a través de acciones de eficiencia y aumento del rendimiento energético.

***Acción puntual 4.2.5. Incrementar el uso de la energía termosolar, geotérmica, eólica, hidroeléctrica, oceánica, cogeneración eficiente, gas natural y de biogás para su aplicación doméstica e industrial.***

Resulta sorprendente que esta acción que prevé el uso de energías limpias para la aplicación doméstica e industrial (a través de esquemas de generación distribuida), no incluya explícitamente el uso de tecnologías fotovoltaicas. De acuerdo a la CRE<sup>2</sup>, hasta 2019 el 99.3% de la capacidad instalada, bajo el esquema de generación distribuida, proviene de tecnologías fotovoltaicas o solares, por lo que resulta fundamental ser considerada dentro de la Acción puntual 4.2.5.

La exclusión de esta tecnología resulta en absoluto injustificable.

---

<sup>2</sup>CRE, “Evolución de Contratos de Pequeña y Mediana Escala / Generación Distribuida”, Ciudad de México (2019). Véase en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483322/Estadisticas\\_GD\\_2019-1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483322/Estadisticas_GD_2019-1.pdf)



**Estrategia prioritaria 4.4.** *Optimizar el uso de combustóleo y reducir su contenido de azufre para su aprovechamiento en la generación de energía eléctrica.*

**Acción puntual 4.4.1.** *Aprovechar el combustóleo para la generación eléctrica, con la aplicación de tecnologías de reducción de emisiones y reducción de azufre, que haga posible la utilización de infraestructura existente ya amortizada, a precios razonables para Pemex y CFE, en función de las necesidades de suministro.*

La Estrategia Prioritaria y Acción puntual anterior suponen que CFE, adquiriendo y aprovechando los excedentes en combustóleo de Pemex, utilice su infraestructura existente (las plantas termoeléctricas que aprovechan el combustóleo) para la generación de energía.

Tomando como ejemplo a la planta Termoeléctrica de Tula, esta utiliza combustóleo al 80% con más de 4% de azufre. Esta planta genera anualmente 7 millones 270 mil toneladas de emisiones de dióxido de carbono, lo que supone 747 kilogramos de emisiones de dióxido de carbono por cada MWh generado<sup>3</sup>. Asimismo, esta planta emite el 75% de los óxidos de azufre y 43% de los óxidos de nitrógeno en la zona metropolitana del Valle de México. El uso de plantas con estas tecnologías tiene consecuencias ambientales y en la salud pública negativas, por lo que resulta inviable el volver conmensurable el Objetivo Prioritario 4., que prevé el elevar la sustentabilidad en la generación y uso de energía, con la Estrategia Prioritaria 4.4. y la Acción puntual 4.4.1.

Además, el uso de estas tecnologías viola los principios constitucionales de defensa al Medio Ambiente y tiene un impacto económico negativo en los precios que el usuario final paga por la electricidad, ya que estas plantas son sumamente caras e ineficientes.

**Responsable de la publicación SERGIO AMPUDIA MELLO, en su carácter de Presidente del Consejo Directivo de PROCNIE Por México, A.C., Grupo Promotor de la Cámara Nacional de la Industria Energética.**

---

<sup>3</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), “Emisiones atmosféricas de las centrales eléctricas de América del Norte”, Quebec (2004). Véase en: <http://www3.cec.org/islandora/es/item/2165-north-american-power-plant-air-emissions-es.pdf>