



## MARCO LEGAL Y REGULATORIO DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO

En México, el marco legal que define la organización industrial del sector energético y las bases para su regulación está dado principalmente por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 27 y 28, así como las leyes que se derivan o vinculan con dichas disposiciones. Este marco ha sido objeto de modificaciones a lo largo del tiempo, la última de ellas durante el 2008 cuando se discutieron de manera amplia una serie de iniciativas que derivaron en reformas a leyes ya existentes y con la expedición de otras nuevas.

### 1.1 Estructura del marco legal de la regulación

Tomando en cuenta las últimas modificaciones del 2008, puede decirse que los principios contenidos en los artículos constitucionales ya mencionados se concretan fundamentalmente en las siguientes disposiciones legales que establecen los detalles del arreglo institucional del sector energético regulado desde un punto de vista económico:

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

Adicionalmente, hay que tomar en cuenta los reglamentos derivados de dichas leyes, incluyendo aquéllos que establecen el marco regulatorio para ciertas actividades o sectores (v.gr. el Reglamento de Gas Natural, el Reglamento de Gas LP y el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de Aportaciones).

Finalmente, es importante mencionar las disposiciones regulatorias específicas que expide la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y que pueden asumir distintas formas: Directivas, Metodologías, Modelos de Contratos, Modelos de Convenios, Lineamientos, Normas, etcétera. así como las resoluciones específicas que dirimen controversias, imponen sanciones o aclaran el alcance de otras disposiciones administrativas.

Los siguientes apartados describen de manera resumida la descripción de la organización industrial de los sectores regulados y posteriormente se aborda la evolución institucional que ha experimentado la CRE a través de los años, delineando sus responsabilidades y estructura.

## 1.2 Organización del sector eléctrico

Antes de 1960, el sector eléctrico estaba abierto a la participación privada. Posteriormente, y hasta principios de los noventa, se estableció una restricción importante a dicha participación y se consolidó un monopolio estatal a cargo de dos empresas públicas: Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC). Sin embargo, en 1992, el Congreso de la Unión aprobó una serie de modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) permitiendo una mayor participación del sector privado en la generación de energía eléctrica que no constituía como tal dicho servicio público. A partir de estas modificaciones, se estableció que los particulares podrían generar energía eléctrica no sólo para su propio consumo o para emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público, sino también para su venta a la CFE, para su exportación o cuando hubiera un proceso asociado de cogeneración. Adicionalmente, se permitió la importación de energía eléctrica. Por su parte, conforme a lo dispuesto en la Constitución, las empresas públicas quedaron a cargo de todas aquellas actividades que tenían como propósito el servicio público.

Al abrir nuevamente a la participación privada las actividades antes mencionadas, además de dar opciones para la satisfacción de la propia demanda de energía eléctrica, se lograron asegurar las inversiones necesarias para que México contara con una capacidad suficiente para satisfacer la demanda del servicio público en un escenario de restricciones presupuestales crecientes para el Estado y sus empresas, ambas cosas al amparo de un marco regulatorio que ha permitido la convivencia del sector público y privado en beneficio del país y su desarrollo económico y social.



### 1.3 Organización del sector de gas natural

De manera análoga a lo ocurrido en el sector eléctrico, a mediados de los noventa, el gobierno impulsó la apertura de ciertas actividades del sector de gas a la inversión privada. Así, se permitió la inversión en el transporte, la distribución, el almacenamiento, la importación y la comercialización de gas natural en territorio nacional, de tal manera que Petróleos Mexicanos (Pemex) pudiera concentrar sus inversiones en la exploración y explotación del gas, actividades estratégicas de la industria que quedaron reservadas al Estado.

En lugar de privatizar las actividades de la industria, la reforma sentó las bases de un esquema regulado de convivencia entre el sector público y el privado que tenía como propósito impulsar de manera eficiente el aprovechamiento del gas natural, un combustible que además de ser el motor de cualquier esfuerzo serio de industrialización, es limpio y seguro. Como resultado de este esquema, en beneficio de los usuarios que ya existían y de muchos otros nuevos que se han generado, México ha podido concretar inversiones fundamentales en este sector, en circunstancias que, como se señaló para el caso eléctrico, han sido cada vez más restrictivas para el ejercicio presupuestal público.



### 1.4 La Comisión Reguladora de Energía y su evolución histórica

Uno de los mandatos de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 1992 fue la constitución de un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para resolver las cuestiones derivadas de la interacción entre el sector público y privado producto de dicha reforma. En consecuencia, la Comisión Reguladora de Energía fue creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de octubre de 1993, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994.

Posteriormente, y seguido a la reforma estructural al sector gasista en 1994, el Poder Legislativo aprobó la iniciativa de Ley de la Comisión Reguladora de Energía, misma que se publicó en el DOF en octubre de 1995 y que convirtió a la institución en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (Sener) con autonomía técnica y operativa y con atribuciones que previamente se encontraban dispersas en la Sener, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (SE). Ello permitió a la CRE tener la capacidad de implementar el marco regulatorio en los sectores de gas y electricidad.

Trece años después, el viernes 28 de noviembre de 2008, se publicaron en el DOF los diversos decretos que representaron los acuerdos alcanzados en el Congreso de la Unión en torno a cómo debía modificarse el funcionamiento del sector energético y sus instituciones. En particular, por lo que toca a las responsabilidades de la CRE, se aprobaron: el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y el Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Estas reformas fortalecieron a la Comisión en cuanto a su naturaleza, estructura y funcionamiento, además que le confirieron mayores atribuciones para regular no sólo el sector de gas y electricidad que ya tenía bajo su responsabilidad, sino también el desarrollo de otras actividades de la industria de los hidrocarburos, así como la generación con fuentes renovables de energía.

#### 1.4.1 El mandato y las atribuciones de la CRE

Tomando en cuenta las últimas modificaciones del año pasado, de acuerdo con el artículo 2 de su ley, la Comisión tiene por objeto promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades del sector energético del país:

- I. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;
- II. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;
- III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV. Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica;
- V. Las ventas de primera mano (VPM) del gas, del combustóleo y de los petroquímicos básicos. Por venta de primera mano se entenderá la primera enajenación que Petróleos Mexicanos y sus subsidiarios realicen en territorio nacional a un tercero y para los efectos de esta Ley se asimilarán a éstas las que realicen a terceros las personas morales que aquellos controlen;
- VI. El transporte y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, que se realice por medio de ductos, así como los sistemas de almacenamiento que se encuentren directamente vinculados a los sistemas de transporte o distribución por ducto, o que formen parte integral de las terminales de importación o distribución de dichos productos;

- VII. El transporte y distribución de bioenergéticos que se realice por ductos, así como el almacenamiento de los mismos que se encuentren directamente vinculados a los sistemas de transporte o distribución por ductos, así como las terminales de importación o distribución de dichos productos.

Adicionalmente a estas actividades reguladas contenidas en su propia ley, hay que señalar que la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE) incluye la generación eléctrica a partir de energías renovables. Esto es muy importante porque, si bien la generación de electricidad ya está contemplada dentro de la ley de la CRE como una actividad regulada, la diferencia está en la naturaleza promotora de dicha actividad que le imprime la LAERFTE.

Por lo que toca a su mandato, el último párrafo del artículo 2 de la ley de la Comisión ya mencionado señala que, en el cumplimiento de su objeto, la Comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

#### 1.4.2 Integración de la Comisión

La Comisión Reguladora de Energía es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión. Está integrada por cinco comisionados, quienes deliberan en forma colegiada y deciden los asuntos por mayoría de votos. La integración interdisciplinaria de los comisionados y su vasta experiencia en el sector energético, tanto en el sector público y privado como en la academia, fortalece a la institución y es un garante en la independencia de sus decisiones. Los comisionados son designados por el titular del Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de Energía por períodos escalonados de cinco años. Cuentan con la posibilidad de ser ratificados por períodos adicionales.

Adicionalmente, la Comisión cuenta con un equipo de trabajo altamente calificado en las áreas de ingeniería, economía, administración y derecho. Por su parte, la estructura de la organización permite aprovechar de una manera más eficiente sus recursos humanos y financieros. Al interior de la institución existen dos áreas sustantivas, a cargo de las direcciones de electricidad y gas natural, que son responsables de la implementación del marco regulatorio en cada uno de sus respectivos sectores. Dichas direcciones son reforzadas por otras de apoyo que ofrecen respaldo técnico en aspectos legales, de política económica y análisis regulatorio. El trabajo de coordinación corresponde a su vez a la Secretaría Ejecutiva que también tiene a su cargo la administración de la Comisión.

