

La competencia como medio para promover la generación de energía eléctrica limpia



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

El cambio climático es uno de los principales retos que enfrenta la humanidad.^a Por ello, México, como muchos otros países, se comprometió en acuerdos internacionales –como el Acuerdo de París– a reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero e incrementar el porcentaje de generación eléctrica proveniente de fuentes limpias.^b

En 2013, se modificó el marco constitucional y legal mexicano, entre otras cosas, para incorporar instrumentos orientados a promover la instalación de la capacidad de generación limpia faltante para cumplir las metas comprometidas. El principal mecanismo para lograrlo consistió en introducir una dinámica de competencia en los eslabones de generación y comercialización, y con ello motivar el abasto

de electricidad de la manera más eficiente en términos monetarios y ambientales.

Así, en lo relativo a la generación de electricidad, los objetivos de la política ambiental y los de competencia confluyen, ya que la competencia a través de la reducción de costos de generación motiva la instalación de proyectos de generación más eficientes, que coincidentemente, suelen ser aquellos basados en fuentes limpias. En específico, el marco legal mexicano contempló a los Certificados de Energías Limpias (CEL) como un mecanismo para reconocer el valor social de la energía eléctrica limpia.^{c,d}

Conforme al mandato de la Ley de Transición Energética (LTE), en mayo, la Comisión publicó el documento *Transición*

a. United Nations Trust Fund for Human Security (2017). P.1. Disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/Human-Security-and-Climate-Change-Policy-Brief-1.pdf>

b. México se suma al acuerdo aprobado en París sobre Cambio Climático, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mexico-se-suma-al-acuerdo-aprobado-en-paris-sobre-cambio-climatico>

c. Esta competencia, a grandes rasgos, es motivada el mecanismo de “despacho económico” que implica que la electricidad menos costosa es la que se toma primero en el sistema eléctrico.

d. Artículo 121 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE).

hacia mercados competidos de energía: Los Certificados de Energías Limpias en la industria eléctrica mexicana, que contiene una evaluación desde la óptica de competencia del mercado de CEL y sus mercados relacionados.^{e,f,g}

Conforme al análisis realizado, es posible concluir que México no alcanzará el porcentaje de 35% de generación limpia comprometido para 2024, se estima que logrará apenas el 29.8%.^{h,i} Es decir, México incumpliría su meta de generación limpia comprometida para 2024 en 5.2 puntos porcentuales. Esto principalmente se debe al cambio drástico en la regulación secundaria emitida para el sector y su implementación desde el inicio del mandato del Presidente López Obrador. Cabe resaltar que este análisis se realizó antes de la aprobación y publicación del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica* (Reforma a la LIE) que de facto eliminaría la competencia en los eslabones de generación y suministro de electricidad, por lo que es posible anticipar que la brecha de incumplimiento sea aún más pronunciada.

1. La falta de celeridad a la implementación del marco regulatorio derivado de los cambios normativos de 2013 dificultó la competencia en distintos mercados de la industria eléctrica

Primero, la metodología de cálculo de las tarifas finales de Suministro Básico que ofrece CFE Suministrador de Servicios Básicos (CFE SSB) y que están reguladas ha sufrido constantes modificaciones desde su primera publicación en 2017 y, conforme a los datos históricos, no es claro que la evolución del precio que pagan los usuarios finales refleje las variaciones de los insumos o los costos de generación. Así, la tarifa no es trazable y no da señales para que nuevos suministradores puedan incursionar en el mercado. Por ello, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) debe de emitir una metodología definitiva de cálculo y ajuste de las tarifas finales de Suministro Básico basada únicamente en la recuperación de costos eficientes del suministro.

En segundo lugar, si bien los permisionarios de autoabastecimiento atienden demanda

e. Último párrafo del Artículo Vigésimo Segundo Transitorio de la LTE, que establece “Dos años después de la entrada en vigor de las obligaciones en materia de Certificados de Energías Limpias, la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones, realizará una evaluación de la competitividad del mercado de CEL, y emitirá recomendaciones con el fin de mejorar su desempeño”.

f. Disponible en: <https://www.cofece.mx/transicion-hacia-mercados-competidos-de-energia-los-certificados-de-energias-limpias-en-la-industria-electrica-mexicana/>

g. Artículo Vigésimo Segundo Transitorio de la LTE.

h. La LTE y la Ley General de Cambio Climático (LGCC) mandatan, para 2024, una participación mínima del 35% de energías limpias en la generación de electricidad del país y aumentarla hasta alcanzar un 50% en 2050, partiendo del 20.9% que existía en 2014, año en que entró en vigor la LIE.

i. Versión preliminar del documento disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/02/CEL-CONSULTA-2.pdf>

ya existente, los suministradores deben competir de forma indirecta con ellos, además de CFE SSB. Al respecto, algunas características del régimen de estos permisos, que responden al contexto en el que fueron otorgados, podrían implicar ventajas para dichos permisionarios, en comparación con aquellos que operan bajo la LIE, por ejemplo, tarifas de interconexión que eran más bajas.^j En este sentido, la CRE debería de revisar el cumplimiento de las condiciones de estos permisionarios para determinar la validez de su continuidad o bien, fomentar su migración al mercado.

Tercero, la implementación de la separación legal, contable, operativa y funcional de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no había sido estrictamente implementada. A pesar de que la CRE publicó los Términos de Estricta Separación Legal de CFE (TESL) en 2014, no ha publicado los términos de su separación contable, operativa y funcional. Esto reduce los incentivos para que las distintas empresas de la CFE sean más eficientes y productivas, al mismo tiempo que les permite financiar pérdidas entre ellas, dificultando la entrada y permanencia de otros competidores. Más aún, como se explica más adelante, en 2019, los TESL fueron modificados, relajando la

separación horizontal y vertical de la CFE. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que para el ejercicio fiscal 2018 existieron transferencias de CFE Transmisión a CFE SSB por un monto de 19 mil 978 millones de pesos para cubrir las pérdidas en el suministro de electricidad.^k Para evitar este tipo de prácticas, y fomentar la eficiencia de las empresas de la CFE, la CRE debe de emitir los términos que establezcan su estricta separación contable, operativa y funcional, así como vigilar la estricta separación de dicha empresa.

En cuarto lugar, la CRE nunca emitió una metodología de cálculo de las Tarifas de Transmisión, por lo que estas seguirán actualizándose conforme a la inflación. Esto podría haberle permitido a la CFE cobrar una tarifa más elevada por este servicio en el pasado; situación que también podría darse hacia adelante. Por lo anterior, la CRE debe emitir y transparentar la metodología y disposiciones para el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas de transmisión como mandata la LIE, respetando los principios de competencia y libre competencia.^l

Además, la implementación de las Subastas de Largo Plazo (SLP) era mejorable. Por ejemplo, 33 de los 90 contratos

j. Ejemplos de ventajas son: i) las tarifas de porteo; ii) las ofertas de programas fijos; y iii) banco de energía. De acuerdo con la página 13 de la Guía Práctica de Trámites y Permisos para proyectos de cogeneración de Energía Eléctrica en México. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200257/cogeneracion.pdf>

k. Revisión de Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Transmisión. Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/simplificados/499-DE.pdf>

l. Artículo 138 de la LIE.

establecidos por parte de CFE SSB mediante las SLP realizadas entre 2015 y 2017 reportan retrasos por eventos extraordinarios o casos fortuitos. No obstante, estos mecanismos le permitían a los suministradores de servicios básicos, principalmente CFE SSB, adquirir electricidad y Productos Asociados (CEL y Potencia), que habían tenido resultados favorables en términos del precio promedio adjudicado por Megawatt/hora (MWh) – que pasó de 31 USD en la subasta de 2015 a 13.22 USD en la de 2017–.^m Por lo anterior, era necesario revisar la implementación de dichas subastas y considerar, por ejemplo, la pertinencia de establecer requisitos de precalificación más exigentes con el fin de que los proyectos adjudicados a través de estos procedimientos presenten un nivel de desarrollo mínimo. Sin embargo, como se explica más adelante, las SLP fueron suspendidas en 2019.

Finalmente, existen varios proyectos de ampliación a la red de transmisión establecidos en los Programas de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) que reportan retrasos o fueron cancelados. La falta de implementación de los mecanismos previstos en la normativa dificulta la interconexión de nuevos proyectos, sobre todo los que se encuentran

alejados de los centros de consumo. En este sentido, es fundamental implementar los mecanismos de seguimiento y vigilancia para asegurar la ejecución de las obras autorizadas en los PRODESEN.

Entre otras cosas, estos retrasos en la implementación del marco legal vigente a partir de 2013 tuvieron como resultado que CFE SSB suministre el 81% de la demanda total del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

2. Los cambios recientes en la normativa de la industria eléctrica y su implementación desmotivan la instalación y operación de nuevos proyectos de generación más eficientes

A partir de 2019, la regulación emitida para la industria eléctrica y su implementación muestran un cambio drástico que se aleja del modelo de competencia en la generación y el suministro de electricidad, lo que podría retrasar y desmotivar la instalación de proyectos de generación de energía eléctrica más eficientes, sobre todo los basados en fuentes limpias. Este cambio de paradigma culminó con la publicación de la Reforma a la LIE en el DOF el 9 de marzo de 2021, misma que se encuentra en revisión del PJF.^{n,ñ,o}

m. Primera Subasta de Largo Plazo 2017 (SLP 1/2017). CENACE. Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/SIM/SubastasLP12017.aspx>

n. Ver por ejemplo, OPN-006-2020: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V132/28/5125826.pdf>; Controversia Constitucional contra la emisión de la Política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional: <https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-la-emision-de-la-politica-de-confiabilidad-seguridad-continuidad-y-calidad-en-el-sistema-electrico-nacional/>; Comentarios COFECE al Proyecto de Resolución CRE Modificación RES/390/2017: <https://cofemersimir.gob.mx/expediente/24002/recibido/64794/B000203472>; OPN-001-2021: <https://resoluciones.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V173/9/5363212.pdf>

ñ. Decreto disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613245&fecha=09/03/2021

o. Acuerdo por el que se suspenden todos los efectos y consecuencias derivados del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica", publicado en el DOF el 24 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5614425&fecha=24/03/2021

En marzo de 2019, la CRE modificó los TESL de la CFE abriendo la posibilidad de que dicha empresa reestructure sus empresas de generación, lo que podría evitar que sean más eficientes y productivas, y comprometiendo su separación vertical, lo que podría permitir, entre otras, la aplicación de subsidios cruzados entre empresas de la CFE.^{p,q}

Más adelante, el 28 de octubre de 2019, la Secretaría de Energía (SENER) modificó los criterios para otorgar CEL, permitiendo que las centrales eléctricas que ya se encontraban contabilizadas en la base de generación de electricidad a través de fuentes limpias pudieran obtenerlos.^r Lo anterior, implica que se alcanzarían los requisitos de CEL sin que necesariamente se estuviera instalando más capacidad de generación limpia en el país; es decir, se desarticularía la efectividad del mecanismo de CEL. De momento, esta modificación ha quedado sin efectos hasta la resolución definitiva de diversos juicios de amparo. Sin embargo, la Reforma a la LIE contempla una modificación en este mismo sentido.

Posteriormente, en junio de 2020, la CFE – con base en una resolución de la CRE– actualizó los cargos por el servicio de transmisión de energía eléctrica en los que incurren los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración.^s Además, en octubre de 2020, la CRE eliminó la posibilidad de modificar estos permisos para dar de alta como socios a nuevos centros de carga. Si bien, como se señaló, estos permisionarios podrían tener ciertas ventajas en comparación con los generadores que se encuentran bajo el amparo de la LIE, es fundamental establecer un piso parejo entre todos los participantes del mercado sin que los derechos otorgados previamente se vean afectados. Al respecto, la Reforma a la LIE faculta a la CRE para que pueda revocar los permisos de autoabastecimiento otorgados bajo la normativa anterior.^t

Más importante aún, las SLP fueron canceladas el 11 de diciembre de 2019, a pesar de que estas aseguraban a suministradores de servicios básicos la compra de energía y Productos Asociados a precios competitivos y a los generadores les daban certidumbre sobre el financiamiento y rentabilidad de sus proyectos.^u La cancelación de las

p. El 25 de marzo de 2019, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se modifican los Términos para la estricta separación legal de la CFE, publicados el 11 de enero de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555005&fecha=25/03/2019

q. OPN-003-2019. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V112/4/4791684.pdf>

r. Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de CEL y los requisitos para su adquisición, publicados el 31 de octubre de 2014 disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5576691&fecha=28/10/2019

s. Fuente: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594800&fecha=10/06/2020 Resolución Núm. RES/893/2020, todavía no publicada en el DOF. Disponible en: <https://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerResolucion/?id=ZTM3YjE4ZjMtOTI3ZC00NDU2LTlwNDIzLTBkZDgxMmZmMDJkOA==>

t. Resolución de la CRE 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 o suministro eléctrico, contenidas en la resolución número RES/390/2017. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602136&fecha=07/10/2020

u. Acuerdo de suspensión de la Subasta de Largo Plazo SLP-1/2018. Disponible en: https://www.cenace.gob.mx/Docs/MercadoOperacion/Subastas/2018/39_Acuerdo%20de%20suspensi%C3%B3n%20de%20la%20SLP%20No.1%202018%20v03%2012%202018.pdf

SLP ocasionará que CFE SSB no pueda contratar energía y Productos Asociados a precios estables y competitivos. En este mismo sentido, la Reforma a la LIE permite a los suministradores de servicios básicos adquirir electricidad sin recurrir a las SLP, por lo que CFE SSB contratará electricidad, CEL y Potencia sin obtenerlos a través de un método competido que permita asegurar que proviene de quien ofrezca las mejores condiciones. Lo que podría derivar en un incremento a las Tarifas Finales de Suministro Básico o al subsidio otorgado por parte del Gobierno Mexicano para las mismas.

El 15 de mayo de 2020, la SENER publicó el *Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad, y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional* (Política de Confiabilidad), la cual impedía el acceso en igualdad de oportunidades a las redes de transmisión y distribución y eliminaba el mecanismo de despacho económico, argumentando que las energías limpias intermitentes afectaban la confiabilidad y estabilidad del SEN.^v Al respecto, la COFECE interpuso una Controversia Constitucional contra la Política de Confiabilidad por considerarla

contraria a lo establecido en los artículos 16, 28, y 133 constitucionales, los cuales establecen un régimen de competencia en la generación y suministro de electricidad.^w Como consecuencia, el 3 de febrero de 2021, la SCJN invalidó diversas disposiciones de la misma. En cumplimiento a esta resolución de la SCJN, la SENER dejó sin efectos la Política de Confiabilidad.^x No obstante, la Reforma a la LIE retoma diversas disposiciones contenidas en la Política de Confiabilidad que fueron invalidadas por la SCJN.

La Reforma a la LIE: a) elimina el despacho económico y, por lo tanto, la competencia en la generación de energía eléctrica a través de la reducción de costos; b) quebranta la garantía de acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución; y c) permite a CFE SSB adquirir electricidad sin recurrir a mecanismos competidos que garanticen los mejores precios. Por lo anterior, esta Comisión emitió una opinión sobre la Iniciativa de Reforma a la LIE.^y De forma posterior a su aprobación y publicación en el DOF, presentó una nueva Controversia Constitucional que está pendiente de resolución en la SCJN.^z

v. Acuerdo disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020

w. COFECE interpone controversia constitucional contra la emisión de la Política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-la-emision-de-la-politica-de-confiabilidad-seguridad-continuidad-y-calidad-en-el-sistema-electrico-nacional/>

x. Acuerdo por el que se deja insubsistente el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el DOF el quince de mayo de dos mil veinte. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612716&fecha=04/03/2021

y. OPN-001-2021. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V173/9/5363212.pdf>

z. COFECE interpone controversia constitucional contra el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece-interpone-controversia-constitucional-contra-el-decreto-que-reforma-diversas-disposiciones-de-la-ley-de-la-industria-electrica/>

La competencia no es un fin en sí misma. En el caso de la industria eléctrica es el medio para lograr menores tarifas e impacto ambiental. Las modificaciones recientes al marco legal y, sobre todo, la Reforma a la LIE implican un cambio de paradigma del modelo que consideraba a la competencia en la generación y el suministro de electricidad como el mecanismo para promover la reducción de costos y la eficiencia en la industria, sin sustituirlo por otro que motive la transición hacia la sustentabilidad ambiental y económica de esta. Por lo tanto, es previsible un incremento en los costos sociales de generación (ambientales y

monetarios), afectando el medio ambiente y el bolsillo de los mexicanos de forma directa a través del pago de electricidad más cara o indirectamente, a través del incremento al subsidio de las tarifas eléctricas por parte del Gobierno Federal.

El análisis y recomendaciones contenidas en el documento publicado por la COFECE sirven como un punto de partida en caso de que el Estado Mexicano decida restaurar la senda hacia mercados competidos de generación y suministro de electricidad, a la vez de retomar la transición energética.