



USAID | MÉXICO
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Opinión sobre la iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Transición Energética, propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

MEXICO LOW EMISSIONS DEVELOPMENT PROGRAM (MLED).

CONTRACT: 006 "PROPUESTAS PARA LA ARMONIZACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO PROPUESTO Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN MATERIA DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA ENERGÍA, ENERGÍAS RENOVABLES Y CAMBIO CLIMÁTICO"

31 de octubre de 2014.

Este informe fue elaborado por Tetra Tech ES Inc. para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

AVISO LEGAL

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni la del Gobierno de los Estados Unidos.

www.mledprogram.org

Opinión sobre la iniciativa de Ley de Transición Energética

El presente estudio fue elaborado por Vo.Bo. Asesores Integrales S.C. Los autores principales fueron Roberto de la Maza Hernández y Diego Guzmán Velázquez, bajo la supervisión de Ignacio Rodríguez, Director de Tetra Tech, Ana Arrocha, Directora General del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México, y Eric Mercado, asesor jurídico en el marco del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México (MLED), patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo el contrato “006” implementado por Tetra Tech ES Inc.

Para mayor información, por favor contacte a: info@mledprogram.org

www.mledprogram.org

Opinión sobre la iniciativa de Ley de Transición Energética

Tabla de contenido

ACRÓNIMOS	4
I. ANTECEDENTES	5
II. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES GENERALES Y ESPECÍFICOS A LA INICIATIVA DE LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	8

ACRÓNIMOS

CENACE	Centro Nacional de Control de Energía Eléctrica
CONUEE	Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DOF	Diario Oficial de la Federación
EPE	Empresas Productivas del Estado
LAERFTE	Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética
LASE	Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
LIE	Ley de la Industria Eléctrica
LTE	Ley de la Transición Energética
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PRONASE	Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía

I. ANTECEDENTES

El 28 de noviembre de 2008 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE), y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE), como parte de la reforma energética de 2008.

La LAERFTE tiene por objeto regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como establecer la estrategia nacional y los instrumentos para el financiamiento de la transición energética. Asimismo, el presente ordenamiento concibió a la transición energética como el proceso *“mediante la cual el Estado mexicano promoverá la eficiencia y sustentabilidad energética, así como la reducción de la dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria de energía”*¹.

Por su parte, la LASE tiene por objeto propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía mediante el uso óptimo de la misma en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo.

De esta forma, por primera vez en el sistema jurídico mexicano existe una legislación especial para regular cuestiones de sustentabilidad en el sector energético, fundamentalmente en materia de uso eficiente de la energía en todas las etapas de su ciclo de vida, así como fuentes renovables de energía. Poco después, dicho esfuerzo legislativo fue complementado por el Ejecutivo Federal, al publicar los reglamentos de la LAERFTE² y de la LASE³.

Posteriormente, y con motivo del inicio de una nueva administración en el Gobierno Federal, el 12 de agosto de 2013 el Titular del Ejecutivo Federal remitió al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional en materia energética⁴, cuyo proceso legislativo concluyó el 20 de diciembre de 2013 con la publicación en el DOF del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), en Materia de Energía, destacando para efectos del presente documento los aspectos siguientes:

¹ Artículo 2 de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2009.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2009.

⁴ Senado de la República. Gaceta Parlamentaria 29 del Segundo Receso del Primer Año de Ejercicio de la LXII Legislatura, correspondiente al miércoles 14 de agosto de 2013. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=42867>

- a) Adiciona al párrafo cuarto el concepto de “Empresas Productivas del Estado” (en adelante EPE), como parte de las entidades cuya propiedad y control recae en el Gobierno Federal, para la realización de actividades en las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. De igual forma, incorpora a los párrafos sexto y octavo del artículo 25 de la CPEUM el criterio de sustentabilidad para el impulso del sector empresarial e industrial del país;
- b) Se elimina del párrafo sexto del artículo 27 de la CPEUM la facultad exclusiva de la nación para generar energía eléctrica, limitando dicha exclusividad a la planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Asimismo, se mantiene la prohibición constitucional para el otorgamiento de concesiones en esta materia, pero se abre la posibilidad de que el Estado celebre contratos con particulares, cuyos términos serán definidos en la legislación secundaria; en el mismo sentido, dicha legislación determinará la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica;
- c) Se especifica en el párrafo cuarto del artículo 28 de la CPEUM que, en materia de electricidad, sólo la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica son consideradas áreas estratégicas, cuyo ejercicio recae de manera exclusiva en el Estado. De esta forma, otras actividades en la materia, como la generación, pueden ser llevadas a cabo por cualquier persona en los términos y condiciones establecidos por la Ley, y
- d) Por su parte, los artículos décimo séptimo y décimo octavo transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética otorgaron: (i) un plazo de 365 días naturales, contados a partir de su entrada en vigor, para que el Congreso de la Unión expida las bases para procurará la protección del ambiente en los procesos en materia energética, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas de eficiencia energética y en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, y la menor huella de carbono en todos sus procesos; (ii) un plazo de 365 días naturales para que el Ejecutivo Federal incluya en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (en adelante PRONASE), una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios, y (iii) un plazo de 120 días naturales, para que el Congreso emita una Ley que regule el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.

En atención a la necesidad de expedir la legislación secundaria que desarrolle el contenido de la reforma constitucional en materia energética, el 30 de abril de 2014 el Titular del Ejecutivo Federal, remitió al Senado de la República las iniciativas correspondientes.

Paralelamente al proceso legislativo que siguieron las iniciativas presentadas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, el 11 de mayo de 2014 los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley de Transición Energética⁵. Dicha iniciativa incluye una definición de “Energías limpias”, que engloba a una serie de *“fuentes de energía y procesos de generación de electricidad que no producen contaminantes”*⁶.

Una vez concluido el proceso legislativo de las iniciativas presentadas por el Titular del Ejecutivo Federal, y que fueron aprobadas por Congreso de la Unión, el 11 de agosto de 2014 fue publicada en el DOF la nueva Ley de la Industria Eléctrica (en adelante LIE), la cual incorporó la definición de energías limpias que propuso el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la iniciativa señalada en el párrafo anterior⁷.

Finalmente, considerando que la emisión de la legislación secundaria que atienda la reforma constitucional en materia energética aún se encuentra inconclusa, sobre todo en lo relativo a los aspectos de sustentabilidad del sector, como es el caso del aprovechamiento de fuentes renovables de energía y eficiencia energética, y que el proceso legislativo de la iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley de Transición Energética se encuentra abierto, el Poder Ejecutivo Federal se encuentra preparando su propia iniciativa por la que se expide la Ley de la Transición Energética (en adelante LTE).

A continuación se presentan algunas observaciones y comentarios generales y específicos al borrador de la iniciativa de LTE, elaborada por el Poder Ejecutivo Federal, con el objeto de contribuir al proceso de integración de la misma y, en su caso, al estudio y la dictaminación que se lleven a cabo en las comisiones legislativas del Congreso de la Unión.

⁵ Senado de la República. Gaceta de la Comisión Permanente 8 del Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio de la LXII Legislatura, correspondiente al miércoles 11 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=cp&mn=4&id=48169>

⁶ Fracción XVII del artículo 5 de la iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley de la Transición Energética.

⁷ Fracción XXII del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica.

II. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES GENERALES Y ESPECÍFICOS A LA INICIATIVA DE LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

II.1 Comentarios y observaciones generales a la iniciativa de Ley de Transición Energética del Ejecutivo Federal

1. Se estima oportuno que la LTE integre en un solo ordenamiento las materias relativas al aprovechamiento sustentable de la energía y las fuentes renovables, ya que con ello se reduce la dispersión normativa imperante en el sector. Cabe aclarar que en caso de aprobarse la LTE, se abrogarían tanto la LASE como la LAERFTE;

2. También resulta positivo, no sólo para las energías limpias sino también para las fuentes renovables, que la LTE reitere en diferentes disposiciones la necesidad de garantizar su interconexión al Sistema Eléctrico Nacional, mediante el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución. Dicho mandato deriva del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia energética⁸, cuyo inciso b) encarga al Centro Nacional de Control de Energía (en adelante CENACE), entre otras cosas, “*acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución*”, lo cual es reproducido en su legislación secundaria, particularmente la LIE y el decreto por el que se crea el CENACE⁹;

3. Sin embargo, el ámbito material de aplicación de la LTE va más allá de las fuentes renovables de energía, al regular, entre otros aspectos, las obligaciones en materia de energías limpias, de conformidad con el concepto previsto en la LIE¹⁰. Dicha ampliación del ámbito material conlleva un riesgo, ya que al incluir a

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2014.

¹⁰ La fracción XXII del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica define a las “Energías Limpias” como “*Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan. Entre las Energías Limpias se consideran las siguientes: a) El viento; b) La radiación solar, en todas sus formas; c) La energía oceánica en sus distintas formas: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal; d) El calor de los yacimientos geotérmicos; e) Los Bioenergéticos que determine la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos; f) La energía generada por el aprovechamiento del poder calorífico del metano y otros gases asociados en los sitios de disposición de residuos, granjas pecuarias y en las plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros; g) La energía generada por el aprovechamiento del hidrógeno mediante su combustión o su uso en celdas de combustible, siempre y cuando se cumpla con la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en su ciclo de vida; h) La energía proveniente de centrales hidroeléctricas; i) La energía nucleoelectrónica; j) La energía generada con los productos del procesamiento de esquilmos agrícolas o residuos sólidos urbanos (como gasificación o plasma molecular), cuando dicho procesamiento no genere dioxinas y furanos u otras emisiones que puedan afectar a la salud o al medio ambiente y cumpla con las normas oficiales mexicanas que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; k) La energía generada por centrales de cogeneración eficiente en términos de los criterios de eficiencia emitidos por la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; l) La energía generada por ingenios azucareros que cumplan con los criterios de eficiencia que establezca la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos*”

las energías renovables dentro del concepto de energías limpias se les equipara con otras fuentes que no son tan sustentables, como es el caso de las grandes hidroeléctricas, la energía nuclear o las centrales térmicas, en perjuicio de las renovables.

La ventaja que se tiene con la vigencia de la LAERFTE es que su objeto incluye promover el uso de fuentes renovables de energía (concepto más limitado que el de energías limpias) y la eficiencia energética, reduciendo la dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria de energía del país. Para lograr dicho objeto, el ordenamiento jurídico que se pretende abrogar enfoca sus disposiciones e instrumentos a la promoción de las energías renovables, como es el caso de: (i) la metodología para valorar las externalidades asociadas con la generación de electricidad, a partir de las diversas fuentes renovables y no renovables en sus distintas escalas; (ii) el establecimiento de objetivos y metas específicas para el aprovechamiento de energías renovables; (iii) el establecimiento de metas de participación de energías renovables en la generación de electricidad; (iv) la determinación de las contraprestaciones mínimas y máximas que pagarán los suministradores a los generadores que utilicen energías renovables; (v) la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y (vi) el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

En caso de que la LTE se convierta en un ordenamiento vigente, muchos de esos instrumentos desaparecerán, como es el caso del establecimiento de objetivos y metas específicas para el aprovechamiento de energías renovables o de participación de energías renovables en la generación de electricidad, o ampliarán su enfoque hacia las energías limpias, como es el caso de la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía o del Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. De hecho, de la lectura de la LTE se desprenden pocas disposiciones que se refieran expresa y exclusivamente a las energías renovables, lo que pone de manifiesto la poca importancia que se les da para lograr la transición energética.

Naturales; m) La energía generada por centrales térmicas con procesos de captura y almacenamiento geológico o biosecuestro de bióxido de carbono que tengan una eficiencia igual o superior en términos de kWh-generado por tonelada de bióxido de carbono equivalente emitida a la atmósfera a la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; n) Tecnologías consideradas de bajas emisiones de carbono conforme a estándares internacionales, y o) Otras tecnologías que determinen la Secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en parámetros y normas de eficiencia energética e hídrica, emisiones a la atmósfera y generación de residuos, de manera directa, indirecta o en ciclo de vida;"

Por lo antes expuesto, se sugiere que la LTE incluya disposiciones, instrumentos y metas específicas en materia de uso de fuentes renovables de energía, a efecto de distinguirlas de las otras energías limpias;

4. En caso de aprobarse, la LTE se convertirá en el ordenamiento jurídico especial en materia de energías limpias.

Empero: (i) la definición de energías limpias¹¹; (ii) las facultades para el establecimiento de los requisitos y criterios para la adquisición y el otorgamiento de los certificados de energías limpias¹²; (iii) las facultades para el otorgamiento de los certificados de energías limpias, la emisión de la regulación para validar la titularidad de los certificados de energías limpias, y la verificación del cumplimiento de los requisitos relativos a los certificados de energías limpias¹³, y (iv) la regulación de las obligaciones en dicha materia¹⁴ se encuentran previstos en la LIE, lo que provoca la dispersión normativa en la materia y la fragmentación de la regulación de sus instrumentos, en perjuicio de la aplicación de sus disposiciones por parte de las autoridades competentes, y el entendimiento de las mismas por parte de los gobernados.

Se entiende que la LIE ya es una ley vigente de publicación reciente, lo que hace difícil pensar que en breve sea sometida a un proceso de revisión y, en su caso, reformas, pero eventualmente resultaría oportuno derogar las disposiciones en materia de energías limpias que, a nuestro juicio, fueron incluidas equivocadamente en dicho ordenamiento, para ubicarlas en la ley que regule específicamente dicha materia, otorgando claridad a las autoridades encargadas de su aplicación y mayor certidumbre jurídica a los gobernados;

5. La LTE se encuentra organizada en títulos, capítulos y secciones, en atención a los diferentes aspectos que debe regular, tales como: (i) sus disposiciones generales (Título Primero); (ii) las autoridades y los instrumentos de planeación (Título Segundo); (iii) del financiamiento, los fondos y la inversión (Título Tercero); (iv) de la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico (Título Cuarto); (v) del desarrollo industrial (Título Quinto); (vi) de los órganos de participación (Título Sexto); (vii) de la transparencia, rendición de cuentas e información (Título Séptimo); (viii) de la inspección, vigilancia y sanciones (Título Octavo).

¹¹ Como ya se mencionó, la fracción XXII del artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica establece la definición de las "Energías Limpias".

¹² Fracciones IX y X del artículo 11 de la Ley de la Industria Eléctrica.

¹³ Fracciones XVI, XVII y XVIII del artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica.

¹⁴ El Capítulo III del Título Cuarto de la Ley de la Industria Eléctrica se encuentra dedicado a las "obligaciones de energías limpias".

Sin embargo, dicha estructura no permite distinguir las disposiciones e instrumentos que resulten aplicables al: (i) aprovechamiento sustentable de la energía o, en otras palabras, a la eficiencia energética, y (ii) al cumplimiento de las obligaciones en materia de energías limpias, incluyendo a las fuentes renovables y, por lo tanto, si existe un equilibrio entre ambas materias.

Por ello, se sugiere considerar la inclusión de sendos títulos que, de manera específica, establezcan, por un lado, disposiciones e instrumentos en materia de eficiencia energética y, por otro, en materia de energías limpias;

6. La LTE utiliza indistintamente una serie de términos que integran al “aprovechamiento sustentable de la energía”, o forman parte de su definición, como es el caso del “uso óptimo de la energía” o de la “eficiencia energética”.

Empero, desde la LASE el “aprovechamiento sustentable de la energía” constituye el concepto general, mientras que los otros son de naturaleza accesorio, lo que se comprueba no sólo de la denominación del ordenamiento vigente citado, sino también de la lectura de la definición del primer concepto, a saber: *“Aprovechamiento sustentable de la energía: El uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo, incluyendo la eficiencia energética”*; definición que es reproducida a la letra por la LTE.

En este sentido, se sugiere revisar todas las disposiciones de la LTE que se refieren al “aprovechamiento sustentable de la energía”, al “uso óptimo de la energía” o a la “eficiencia energética”, a efecto de usarlos de manera adecuada, y

7. La LTE establece facultades para la Secretaría de Energía (en adelante SENER), la Comisión Reguladora de Energía (en adelante CRE), el CENACE, la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (en adelante CONUEE), la Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante PROFEPA), en su calidad de autoridades para la aplicación del presente ordenamiento.

Sin embargo, existen algunas imprecisiones en la distribución de atribuciones entre dichas dependencias, por lo que se sugiere revisarlas y, en su caso, hacer las modificaciones correspondientes.

II.2 Comentarios y observaciones específicos a la iniciativa de Ley de Transición Energética del Ejecutivo Federal

1. El artículo 1 de la LTE dispone que dicho ordenamiento es reglamentario de los párrafos 6 y 8 del artículo 25 de la CPEUM, así como de los artículos décimo séptimo y décimo octavo transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética¹⁵.

Sin embargo, estimamos incorrecto el que el artículo 1 de la LTE cite las disposiciones transitorias del decreto de reforma constitucional en materia energética, como parte de los artículos de la CPEUM que reglamenta, ya que dichos artículos solo tienen por objeto definir los plazos para que el Congreso de la Unión expida las bases para procurar la protección del ambiente en los procesos en materia energética y, por ello, su naturaleza transitoria. Lo anterior, en atención a que, por su propia naturaleza, las disposiciones transitorias de un decreto no son permanentes, de tal suerte que, a la luz del principio general del derecho que prescribe que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, una eventual reglamentación de un artículo transitorio perdería vigencia en el mismo momento que la disposición transitoria que reglamenta.

En todo caso, los artículos décimo séptimo y décimo octavo transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética deben ser mencionados en la exposición de motivos de la LTE, pero no como parte de las disposiciones constitucionales que reglamenta. Reforzando la presente observación, cabe destacar que la Ley de Energía Geotérmica, expedida en cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia energética, omite señalar dicha disposición transitoria en su artículo 1;

2. Asimismo, el artículo 1 de la LTE señala que es de “interés social”, mientras que otros ordenamientos mencionan que son de “interés general”.

Aunque se puede tratar de sinónimos, lo deseable es que los ordenamientos jurídicos utilicen términos homogéneos. En este sentido, es oportuno tomar en cuenta que el párrafo segundo del artículo 25 constitucional se refiere al “interés general”, cuando faculta al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demande dicho interés colectivo. Para mayor claridad, se cita el segundo párrafo del artículo 25 constitucional: *“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento*

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”. Dentro de la doctrina se han utilizado diversos vocablos para referirse semánticamente al mismo bien tutelado, como son “Bien común”, “interés común” o “interés público”, “*Bonum Commune*”, “*Ragione di Stato*”, “*Liberté*” o “*Egalité*”. Empero, en la jurisprudencia hay un consenso general de que el término “Interés General” es la forma actual aceptada.

Por ello, se sugiere que el artículo 1 de la LTE se refiera al concepto de “interés general”, a efecto de que sea congruente con otros ordenamientos, como la Ley General de Cambio Climático, con la jurisprudencia y con el segundo párrafo del artículo 25 constitucional;

3. La fracción VIII del artículo 3 de la LTE define al Consejo Consultivo para las Energías Limpias como el “Consejo Consultivo”, mientras que este mismo ordenamiento crea otro órgano participativo de naturaleza análoga, a saber el Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, pero sin definirlo en el numeral 3.

Empero, para darles un tratamiento homogéneo y distinguirlos claramente en las demás disposiciones de la presente iniciativa, se sugiere definirlos por sus siglas, quedando como el “CCEL”, en el caso del primero, y el “CCASE”, en el caso del segundo;

4. El Título Primero de la LTE se encuentra dedicado a las disposiciones generales, y su Capítulo II regula lo relativo a “las metas y obligaciones”.

Sin embargo, se considera que la ubicación de “las metas y obligaciones” dentro de las disposiciones generales no es la más acertada, ya que, por la naturaleza de estas últimas, se relacionan con los instrumentos de planeación previstos en la presente iniciativa, y por ello se sugiere reubicar el presente Capítulo al apartado correspondiente a dichos instrumentos programáticos;

5. El artículo 9 de la LTE ordena al “Estado mexicano” promover la existencia de condiciones legales, regulatorias y fiscales para facilitar el cumplimiento de las metas de energías limpias.

Se comparte el objeto de la disposición citada, pero para materializarlo se sugiere complementar su contenido con otros mandatos que identifiquen claramente los mecanismos para lograr la existencia de esas condiciones legales, regulatorias y fiscales, así como los responsables de su aplicación, ya que, de lo contrario, únicamente se tratará de una declaración sin consecuencias prácticas;

6. El artículo 10 de la LTE dispone que el PRONASE establecerá la meta de eficiencia energética.

Sin embargo, el numeral 37 de esta misma iniciativa, que desarrolla las acciones, proyectos y actividades que deberán incluirse en el PRONASE, no menciona la consideración de dicha meta, por lo que existe una inconsistencia entre ambas disposiciones;

7. El artículo 11 de la LTE establece que la SENER y la CONUEE, en el ámbito de sus competencias, deberán establecer una hoja de ruta para el cumplimiento de la meta indicativa señalada en el numeral 10 de la presente iniciativa.

En primer término, se estima poco clara esta fórmula compartida entre dos dependencias del Ejecutivo Federal, lo que se podría evitar si se determina que dicha hoja de ruta será establecida por la SENER, a través de la CONUEE, ya que esta última constituye un órgano desconcentrado de la primera, pero especializado en eficiencia energética.

En segundo, si bien es cierto que la fracción XX del artículo 4 de la LTE define a la “Hoja de Ruta” como la *“Guía que establece la secuencia de pasos para alcanzar un objetivo. Se especificarán participantes, tiempo y recursos necesarios”*, la Ley de Planeación establece que *“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”*¹⁶. Por ende, de acuerdo con el ordenamiento especial en la materia, lo previsto en la hoja de ruta debe formar parte del PRONASE;

8. La fracción V del artículo 13 de la LTE faculta a la SENER para, entre otras cosas, llevar a cabo la evaluación anual del cumplimiento de las metas previstas en la presente iniciativa, y la fracción VIII le encarga a esta misma dependencia elaborar y publicar el reporte anual del cumplimiento de dichas metas.

Pero si revisamos la fracción II del artículo 7 de la LTE, se faculta a la CRE para verificar el cumplimiento de las metas de energías limpias, por lo que se considera que lo previsto en las fracciones V y VIII del numeral 13 también le corresponde a la CRE, por lo que respecta a las metas en materia de energías limpias;

9. La fracción X del artículo 13 de la LTE faculta a la SENER a elaborar y publicar anualmente el Atlas Nacional de Zonas con Alto Potencial de Energías Limpias.

¹⁶ Último párrafo del artículo 3 de la Ley de Planeación.

Empero, en esta misma fracción se propone incluir el contenido de dicho atlas, lo cual se estima equivocado, ya que el artículo 13 de la iniciativa que nos ocupa enlista las atribuciones de la SENER y no así los contenidos de los instrumentos previstos en el presente ordenamiento. Cabe destacar que un instrumento tan relevante como el Atlas Nacional de Zonas con Alto Potencial de Energías Limpias, debería contar con un apartado especial que lo desarrolle, y que contendría los incisos previstos en la fracción X del artículo 13 de la LTE;

10. La fracción XI del artículo 13 de la LTE faculta a la SENER para suscribir convenios y acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, para promover acciones en materia de eficiencia energética y energías limpias.

Sin embargo, como ya se mencionó, los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno previstos en la LTE tienen una escasa regulación, lo que podría afectar su aplicación eficaz.

Por ello, se sugiere fortalecer los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para lo cual el Título Segundo de la LTE podría dedicarse a las autoridades, los instrumentos de planeación y a la coordinación, incluyendo un capítulo que establezca algunos aspectos básicos de este último tema;

11. El último párrafo de la fracción XI y la fracción XX, ambas del artículo 13 de la LTE, facultan a la SENER para participar o coordinar acciones que permitan la simplificación administrativa para la obtención de permisos, licencias u otros trámites o requisitos administrativos para los proyectos de aprovechamiento de energías limpias.

Si bien es cierto que se coincide con la importancia de la simplificación administrativa, como mecanismo para facilitar el aprovechamiento de energías limpias, también lo es que al interior de la APF ya existe la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, la cual tiene como responsabilidad, entre otras, (i) revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos; (ii) opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la APF, y (iii) asesorar en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la APF, así como a los estados y municipios que

lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto¹⁷, por lo que se estarían duplicando funciones en esta materia;

12. La fracción XII del artículo 13 de la LTE faculta a la SENER para elaborar, en coordinación con las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la CRE, una metodología para valorar las externalidades definidas en el artículo 4 de esta iniciativa.

Pero al igual que ocurre con la fracción X del presente numeral, la fracción XII no se limita a establecer la facultad de la SENER, sino que también, equivocadamente, establece criterios para determinar las características de las externalidades y la dimensión de sus efectos, cuando ello debería estar previsto en una disposición específica sobre la metodología para valorar las externalidades, tal como ocurre actualmente con el artículo 10 de la LAERFTE;

13. Las fracciones XVII y XVIII del artículo 13 de la LTE son muy similares, por lo que se podrían fusionar en una sola;

14. La fracción XXI de la LTE faculta a la SENER para formular y emitir, en coordinación con la SEMARNAT, las metodologías para la cuantificación de las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero derivadas de la explotación, producción, transformación, distribución y consumo de energía eléctrica, así como las emisiones evitadas.

Si bien dicha acción se encuentra estrechamente vinculada con las facultades de la SENER en materia de energías limpias y eficiencia energética, la elaboración de metodologías para la cuantificación de emisiones de gases de efecto invernadero constituye una actividad que requiere de capacidades especializadas en materia de contaminación atmosférica, cuya responsabilidad recae en el ámbito de competencias de la SEMARNAT¹⁸. Por ello, se sugiere encargar a esta última dependencia la formulación y emisión de este tipo de metodologías, pero en coordinación con la SENER;

15. El artículo 14 de la LTE desarrolla las atribuciones que le corresponde ejercer a la CRE.

Empero, hace falta incluir una fracción que faculte a este órgano regulador para que ejerza la verificación del cumplimiento de las metas en materia de energías

¹⁷ Fracciones I, IV y V del artículo 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁸ La fracción XII del artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente le encarga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: "*La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal*".

limpias, así como a emitir la regulación correspondiente, de conformidad con lo previsto en la fracción II del numeral 7 de esta misma iniciativa;

16. El inciso a) de la fracción IV del artículo 18 de la LTE faculta a la SEMARNAT a elaborar estudios de evaluación ambiental estratégica de carácter regional respecto de proyectos para la generación de electricidad a partir de zonas con alto potencial de energías limpias.

Empero, la evaluación ambiental estratégica no es un instrumento que se encuentre previsto y regulado por la legislación ambiental aplicable, por lo que de manera paralela a su inclusión en la presente iniciativa, se sugiere reformar la LGEEPA para incorporarle este tipo de evaluaciones;

17. El artículo 19 de la LTE desarrolla las atribuciones que le corresponde ejercer a la PROFEPA.

En este sentido, cabe destacar que la PROFEPA constituye un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, creado para apoyar a dicha dependencia en la ejecución de los actos de inspección y vigilancia previstos en la LGEEPA, a partir del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales¹⁹; es decir, su creación no se da por mandato expreso de ley, sino por un instrumento orgánico emitido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Por ello, se considera inadecuado que la LTE se refiera a un órgano desconcentrado creado a nivel reglamentario, cuando originalmente las atribuciones de control en materia ambiental le corresponden a la SEMARNAT, de conformidad con lo previsto en la LGEEPA²⁰. En consecuencia, se sugiere otorgar el ejercicio de las atribuciones de referencia a la SEMARNAT;

18. El artículo 23 de la LTE ordena que los instrumentos de planeación previstos en la presente iniciativa sean evaluados periódicamente, pero sin determinar que dicha evaluación también obedece a la necesidad de alineación de estos instrumentos con otros cuyo contenido se relaciona con el aprovechamiento sustentable de la energía, como es el caso de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático;

19. El artículo 37 de la LTE desarrolla el contenido del PRONASE, señalando que algunas de sus previsiones serán aplicables a las dependencias y entidades de la APF, como es el caso de las fracciones I y II del numeral citado.

¹⁹ Inciso a) de la fracción XXXI del artículo 2 y capítulos Octavo y Noveno del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

²⁰ De acuerdo con el artículo 161 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le corresponde originalmente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la ejecución de los actos de inspección y vigilancia en materia ambiental.

Empero, no aclara si dichas previsiones resultarán aplicables a las EPE, creadas a partir de la reforma energética, y que incluyen a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad, los cuales constituyen actores relevantes en materia de eficiencia energética;

20. El artículo 62 de la LTE faculta al Ejecutivo Federal para crear programas de intercambio de certificados de reducción de emisiones contaminantes, de conformidad con lo previsto en los numerales 94 y 95 de la Ley General de Cambio Climático.

Sin embargo, a pesar de que se trata de un sistema voluntario de comercio de emisiones, se requiere un cierto nivel de desarrollo de las reglas que le serán aplicables, por lo que se sugiere considerar establecerlas en este numeral;

21. El Capítulo I del Título Séptimo de la LTE se encuentra dedicado a la transparencia y acceso a la información.

Sobre el particular, se sugiere revisar las disposiciones que integran el presente apartado, a efecto de eliminar aquéllas que no aporten nada adicional a lo ya previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

22. El artículo 106 de la LTE establece los ilícitos y sanciones en materia de protección al consumidor, relacionados con información en materia de eficiencia energética que debe incluirse en ciertos productos previstos por el presente ordenamiento.

Empero, considerando que dichos supuestos no forman parte de su ámbito material de aplicación, sino que para ello resultan aplicables los procedimientos, autoridades, supuestos y sanciones contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, se sugiere eliminar el presente numeral, y

23. Los artículos 11 al 114 de la LTE regulan lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con el objeto de garantizar que dichos funcionarios aplicarán de manera efectiva lo dispuesto en el presente ordenamiento.

Sin embargo, considerando que dicha materia se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se sugiere eliminar dichos artículos.

www.mledprogram.org



USAID | **MÉXICO**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA