

CONTROVERSIA        CONSTITUCIONAL  
45/2021  
PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO DEL  
ESTADO DE COLIMA  
DEMANDADOS: CONGRESO DE LA  
UNIÓN Y PODER EJECUTIVO FEDERAL

VISTO BUENO  
MINISTRA PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF  
COTEJÓ  
SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ  
VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA  
COLABORÓ:        MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el 9 de marzo de 2021.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	29
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por <b>efectivamente impugnados</b> los siguientes artículos de la Ley de la Industria Eléctrica: <ul style="list-style-type: none"><li>• 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV</li><li>• 4, fracciones I y VI</li><li>• 12, fracción I</li><li>• 26</li><li>• 53</li><li>• 101</li><li>• 108, fracción V y VI</li><li>• 126, fracción II</li></ul>	29-37
III.	EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Sí existen las normas generales impugnadas.	37
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es <b>oportuna</b> .	38-39
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte <b>legitimada</b> .	39-40
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados sí tienen <b>legitimación pasiva</b> .	40-42
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo de la parte actora es <b>infundada</b> .	43-59

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

	VII.1 Causal invocada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y por el Ejecutivo Federal.		
VIII.	ESTUDIO DE FONDO  VIII.1. Consideraciones previas	A. Distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas. B. Facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente. C. Marco jurídico en materia medioambiental. D. Las energías limpias vis a vis el medio ambiente.	59-82
	VIII.2. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN A. Invasión de facultades concurrentes en materia medioambiental	<p>El ejercicio de la facultad exclusiva en materia de energía eléctrica, prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, materializada en la emisión del Decreto de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, no trasciende o impacta, ni constituye un obstáculo o impedimento para el ejercicio de las facultades concurrentes en materia de prevención al medio ambiente tiene el Estado de Colima de conformidad con la diversa fracción XXIX-G de aquél ordenamiento, pues el nuevo diseño normativo en materia de energía eléctrica se llevó a cabo sin incidir negativamente en el medio ambiente, constituyendo una medida de continuación de la transición energética y para el avance en la generación de energías limpias, al priorizar el despacho de plantas hidroeléctricas y la promoción en la adquisición de más certificados de energías limpias.</p> <p>Se reconoce la <b>validez</b> de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 12, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 116, fracción II, del Decreto de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica.</p>	82-100
X.	DECISIÓN	<ul style="list-style-type: none"><li>• Es <b>procedente</b> pero <b>infundada</b> la presente controversia constitucional.</li><li>• Se reconoce la <b>validez</b> de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 12, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 116, fracción II, del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de la Industria Eléctrica</li></ul>	100-101
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia a las partes	101

**CONTROVERSIA      CONSTITUCIONAL  
45/2021**

**PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO DEL  
ESTADO DE COLIMA**

**DEMANDADOS: CONGRESO DE LA  
UNIÓN Y PODER EJECUTIVO FEDERAL**

VISTO BUENO

**MINISTRA PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ**

**VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA**

**COLABORÓ:      MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al \*\*\*, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 45/2021, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1.      **Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido mediante sistema electrónico el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima presentó controversia constitucional, en la que reclamó del Congreso de la Unión (por conducto de la Cámara de Senadores y de Diputados) y del Presidente de la República, lo siguiente.

**III. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA**

1. Del Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se demanda la invalidez de la discusión, aprobación y emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2021,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

específicamente por lo que hace a las siguientes porciones normativas:

Artículo 3. ...

I. a IV. ...

V. Central Eléctrica Legada: Central Eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y

b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;

VI. a XI. ...

XII. Contrato de Cobertura Eléctrica: Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física;

XII Bis. Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física: Acuerdo entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, Servicios Conexos o Potencia establecidos, y para lo cual el Generador presentará al CENACE los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del Contrato mediante ofertas de programa fijo en el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las Reglas del Mercado;

XIII. ...

XIV. Contrato Legado para el Suministro Básico: Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas, con compromiso de entrega física;

XV. a LVII. ...

Artículo 4. ...

...

I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible;

II. a V. ...

VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las Reglas del Mercado, garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.

Artículo 12. ...

I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;

II. a LIII. ...

Artículo 26. Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE, quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física. Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetará a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.

Artículo 53. Los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.

Artículo 101. Con base en criterios de Seguridad de Despacho y eficiencia económica, el CENACE determinará la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación.

Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas, la Demanda Controlable u ofertas de importación y exportación. Lo anterior, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.

Artículo 108. ...

I. a IV. ...

V. Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;

VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, y recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física, de conformidad con las Reglas del Mercado;

VII. a XXXIV. ...

Artículo 126. ...

I. ...

II. La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias. El otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias a Centrales Eléctricas, no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

operación comercial de las mismas;

III. a V. ...

2. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la promulgación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2021, que contiene las porciones normativas impugnadas.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez.

**PRIMERO.** El Decreto Impugnado viola las facultades concurrentes en materia medioambiental que el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal asegura al Estado de Colima al impedir que éste desarrolle, implemente y ejecute la política pública vinculada con el sector de la energía eléctrica tendiente promover la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, incluyendo los necesarios para la generación de electricidad.

Además, el Decreto referido viola por vía de consecuencia los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de los habitantes del Estado, reconocidos en el artículo 4º constitucional, en la medida en la que impide que aquellos se beneficien de una industria de generación de electricidad local que abone a mejorar las condiciones medioambientales del Estado.

El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece de manera general las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar. Al efecto, establece en su artículo 4 que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente de conformidad con la distribución de competencias prevista en esa ley, así como en otros ordenamientos legales.

Además, el artículo 7 de la referida ley general indica que corresponde a las entidades federativas la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal (fracción I), la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación (fracción II), la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (fracción XX) y la atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente les conceda la propia ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación (fracción XXII).

De lo anterior, se sigue que el Estado de Colima tiene amplias facultades para delinear su política estatal en materia de protección y preservación del medio ambiente, así

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

como en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes si bien no prevé alguna facultad concurrente explícitamente diseñada para garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano y sustentable de niñas, niños y adolescentes, lo cierto es que instituye bases sólidas en sus artículos 2, 3 y 14 que permiten confirmar que las facultades concurrentes en materia medioambiental deben considerar invariablemente el interés superior de la niñez, para lo cual toda política pública y programa de gobierno debe garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en su favor, así como debe considerar su opinión y evaluar el impacto que tendrá en las niñas, niños y adolescentes.

La Ley General para el Cambio Climático reglamenta las disposiciones de la Constitución en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico, siendo que dentro de sus objetivos se encuentra establecer la concurrencia de las facultades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

Este ordenamiento es un referente normativo primordial del íntimo vínculo que existe entre el cambio climático y el sector eléctrico, pues es preciso en cuanto a la relevancia que tiene el uso de fuentes renovables de energía como parte de las labores de mitigación de los efectos de ese fenómeno. En efecto, en los artículos 33 y 34 define explícitamente como uno de los ejes torales de la política pública para reducir las emisiones (mitigación) la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, incluida la generación de electricidad.

Además, en el régimen transitorio del decreto de su expedición, la transición se asume como una meta concreta en la que intervendrán los tres órdenes de gobierno, y la cual será promovida por la SENER –en coordinación con la CFE y la CRE– de manera que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energías limpias alcance por lo menos 35% para el 2024.

De lo anterior, se sigue que el desarrollo normativo del sector eléctrico debe, en todo momento, ser armonioso con las políticas públicas en materia medioambiental tendientes a la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, lo cual invariablemente requiere respetar las facultades de los tres órdenes de gobierno en dicha materia.

La concurrencia establecida por el ordenamiento en análisis subraya que la manera en la que intervienen las entidades federativas en esta importante labor para contrarrestar y aminorar los efectos del cambio climático se define en el artículo 8, destacadamente en sus fracciones I, II y III, que las facultan para formular, conducir y evaluar la política local en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional, específicamente incluyendo acciones y criterios de mitigación al cambio climático. Por tanto, si un eje toral de las políticas de mitigación incluye promover la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, incluyendo para la generación de electricidad, entonces es claro que dentro de las acciones y criterios al alcance de las entidades federativas se encuentran las orientadas a conseguir ese fin, siempre y cuando se mantengan dentro del ámbito de sus atribuciones.

Con base en lo anterior, el Decreto Impugnado se constituye como un obstáculo para que el Estado de Colima, en ejercicio de sus facultades concurrentes, formule, conduzca y evalúe políticas públicas viables que tengan como finalidad un mayor empleo de fuentes renovables de energía o la adopción de procesos más eficientes para la generación de electricidad en aras de lograr la adaptación regional al cambio

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 45/2021

climático, mitigar las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero derivado del uso y consumo de combustibles fósiles, y con ello generar mejores condiciones para el ejercicio del derecho de todo colimense –en especial, las niñas, niños y adolescentes– a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.

En efecto, a pesar de que el Estado de Colima carece de facultades para definir política pública del sector eléctrico, sí cuenta con amplias atribuciones para asistir activamente –desde su ámbito de competencia– en la descarbonización del sistema eléctrico, por la vía de la adopción de actividades económicas, como puede ser la gestión y administración de fondos locales y la aplicación de incentivos fiscales; inversión estatal; la suscripción de convenios de colaboración con el sector privado o, incluso, con la misma CFE; convenios de coordinación con la federación, otras entidades federativas y municipios; mediante el fomento de actividades, por la vía de la investigación científica y tecnológica y el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías; o a través de temas concretos como el impulso al transporte eficiente y sustentable, público y privado.

No debe ignorarse la existencia de facultades residuales que autorizan al Estado de Colima la posibilidad de proveer lo necesario para el desarrollo de áreas estratégicas a cargo del Gobierno Federal, como es el caso de la planeación y control del SEN y de la transmisión y distribución de la energía eléctrica. Particularmente y atento a la cláusula residual incluida en el artículo 124 del Pacto Federal, debe considerarse que la Constitución del Estado de Colima prevé en la sección IV “Del desarrollo económico social” que corresponde al estado, en el ámbito de sus atribuciones, garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas y grupos sociales. En términos de lo anterior, el Congreso del Estado de Colima expidió la Ley de Fomento Económico para el Estado de Colima, que tiene por objeto establecer las bases para incentivar y promover la inversión a fin de impulsar el crecimiento económico de los sectores, de manera integral, sostenido y sustentable de la entidad, e incrementar el bienestar social de los colimenses, dentro de un marco jurídico que otorgue seguridad a la inversión, al trabajo y que promueva el desarrollo del Estado.

Concretamente, el artículo 5, fracciones III, X, XIII, XVI y XX, de esa ley autoriza a al Estado de Colima a (i) promover el aprovechamiento integral de los recursos existentes, (ii) promover proyectos productivos para atraer inversión, (iii) promover la creación de infraestructura para el crecimiento económico, (iv) promover la creación de parques y zonas industriales y (v) promover una cultura de respeto al medio ambiente que privilegie la actividad de empresas no contaminantes. Todas estas facultades sientan las bases para el desarrollo de actividad programática por parte del Estado de Colima, que encuentra puntos de conexión con el desarrollo de industrias como la eléctrica.

No obstante, el andamiaje legal que ahora regula el sector eléctrico desincentiva el establecimiento de nuevos proyectos de energía eléctrica en la entidad, desplaza a las centrales eléctricas que emplean fuentes renovables de energía y genera desincentivos para invertir en nuevas tecnologías. En su lugar, promueve el empleo de combustibles fósiles y/o de centrales eléctricas que no cumplen con los estándares de eficiencia necesarios para reducir la emisión de gases y compuestos de efecto invernadero. Por tanto, la norma se constituye de facto como una barrera para que el Estado de Colima desarrolle, implemente y ejecute políticas públicas explícitamente diseñadas en ejercicio de sus facultades concurrentes y residuales para promover la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía.

### **a. El nuevo orden de despacho: abandono del criterio de eficiencia.**



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

El nuevo texto legal incluye nuevas categorías que, en términos simples, colocan a la CFE en el primer lugar del orden de despacho en detrimento de quienes concurren al mercado de generación de energía eléctrica. En efecto, la nueva redacción de la fracción VI del artículo 4 en conjunto con los artículos 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica instituyen un cambio relevante en torno a esa temática, pues lejos de preservar la libre competencia en la generación y comercialización, establecen que la oferta de energía eléctrica, potencia y servicios conexos al MEM debe garantizar, en primera instancia, los CCE con Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias.

La reforma implica que los CCE con Entrega Física se constituyan como una categoría normativa a la que, de facto, únicamente tiene acceso la empresa estatal CFE SSB y, por tanto, la garantía que instituye el artículo 4, fracción VI, en favor de esos contratos beneficie en exclusiva a esa empresa estatal.

La lógica impuesta en el Decreto Impugnado refleja que el Congreso de la Unión ejerció sus facultades para legislar en materia de la industria eléctrica de manera que limita las facultades del Estado de Colima para ejecutar acciones que promuevan la eficiencia energética, el uso de fuentes renovables de energía y el impulso tecnológico e industrial para la generación de energías limpias.

Las acciones de Colima se ven limitadas, pues con motivo del Decreto Impugnado se “desconecta” el mercado de generación de la lógica de eficiencia y, consecuentemente, poco impacto tendrán las acciones que esta entidad logre emprender. Se evidencia, además, que el Decreto impugnado se aparta completamente de la lógica de coordinación que subyace al Pacto Federal pues, aunque el Congreso de la Unión cuenta con libertad de configuración para modificar el orden de despacho de centrales eléctricas, esa libertad no puede implicar la desactivación de facultades propias de las entidades federativas.

Establecer un orden predeterminado de prelación en función al tipo de central desincentiva que los generadores realicen inversiones para que puedan disminuir sus costos de generación y, con ello, transitar a tecnologías más eficientes y menos contaminantes.

Esta modificación limita la efectividad de las acciones que el Estado de Colima pueda emprender al amparo de la Ley del Cambio Climático de Colima, su Ley Ambiental y su Ley de Energías Renovables para impulsar la sustitución de energías fósiles y/o impulsar el desarrollo de energías limpias, lo cual reporta un beneficio patente a su población, destacadamente a la población de niñas, niños y adolescentes. Desde esa perspectiva, el Decreto Impugnado termina por revertir la efectividad de la promoción de industrias eficientes en términos medioambientales y, con ello, la tutela de derechos a un medio ambiente sano y a la salud, en contradicción con el mandato de progresividad de los derechos humanos.

### **b. El nuevo orden de despacho interfiere las facultades de Colima de fomentar el desarrollo de una industria eléctrica sustentable.**

El abandono de criterios de despacho basados en méritos y, en su lugar, la adopción de un orden que no tiene otro propósito que beneficiar a la CFE —en su segmento de generación y suministro básico— tiene como consecuencia que se privilegie el despacho de energía generada por las centrales que aquella empresa desee.

Contrario a lo que sigue estableciendo el artículo 101 de la LIE en el sentido de que el despacho será “independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas”, la nueva regla define un orden de despacho que lejos de atender a las características de las centrales eléctricas, responde a la relación que aquellas tengan

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 45/2021

con CFE con motivo de los Contratos con Entrega Física o los Contratos Legados.

Si bien es posible que CFE Generación amplíe su base de centrales que emplean energías limpias y/o mejore los procesos de eficiencia de aquellas que utilizan combustibles fósiles, la estrategia que se desprende de los instrumentos programáticos vigentes e, incluso, afirmaciones públicas por parte del Titular del Ejecutivo Federal y del director de CFE, sugieren que la verdadera intención es utilizar los combustibles fósiles y poner en operación centrales antiguas.

Las normas del Decreto Impugnado nuevamente interfieren negativamente el ámbito de facultades concurrentes de esta entidad para desplegar acciones eficaces directamente orientadas a la protección del medio ambiente y el desarrollo de una industria de generación eléctrica guiada por una lógica de eficiencia energética, innovación en tecnologías limpias y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales con los que cuenta Colima.

Al colocar en primer lugar del orden a las centrales convencionales de CFE y fomentar su ampliación, se genera un efecto de señal negativa para potenciales participantes de la industria que, ante la preferencia discrecional y arbitraria de las plantas de la empresa estatal, tienen incentivos negativos que las orillan a retroceder en sus decisiones de negocio para el desarrollo de nuevos proyectos.

Lo anterior impacta al Estado de Colima que como entidad pequeña no tiene vastos recursos naturales para explotar y, por tanto, debe generar condiciones estables para la inversión y desarrollo de nuevos proyectos que favorezcan las energías limpias. Un mercado atractivo para la inversión implica un contexto positivo para que el Estado de Colima genere oportunidades de inversión que sean atractivas y ajustadas a sus particulares condiciones. Si con motivo del Decreto Impugnado, el Congreso de la Unión modifica de manera desaseada e injustificada el contexto normativo previo, la oferta de Colima para la inversión privada queda neutralizada de facto.

Finalmente, el nuevo mecanismo de despacho en modo alguno es congruente con los fines del principio de sustentabilidad, pues propone una regresión hacia una industria que privilegia y potencia el uso de centrales convencionales.

### **c. El Decreto Impugnado relega los procesos competitivos para la adquisición de energía y productos asociados.**

El nuevo texto del artículo 53 de la LIE, incorporado en el Decreto impugnado elimina la obligación de los Suministradores de Servicios Básicos de celebrar CCE a través de subastas, dejándolo como una simple alternativa. A la par, el artículo 3, fracción V, amplía la base de Centrales Legadas, ocasionando con ello que haya más centrales de CFE que puedan colocar sus productos sin que medien procesos competitivos. Es decir, por una parte, se elimina la obligatoriedad de adquirir energía a través de subastas y, por otra, se amplía el catálogo de centrales que podrá incluirse en la hipótesis de los artículos 3, fracción XIV y Décimo Noveno transitorio del Decreto de la LIE.

En la medida en la que CFE Generación y CFE SSB son subsidiarias de la empresa productiva del Estado CFE, es anticipable que actúen en unísono y, por ende, dichos contratos sean asignados a las centrales de la primera. Con esto se genera un escenario en el que la determinación de la base de generación de energía del país –y destacadamente de la entidad federativa– no se regirá por criterios de eficiencia (que a su vez se traducen en un menor impacto ambiental) sino en la necesidad de sanear las finanzas de la CFE. La legalización de la política pública impulsada por el Ejecutivo Federal trasciende a todas las partes del Pacto Federal, pues es evidente que este cambio implicará que el único suministrador de Servicios Básicos adquirirá la energía que se consume en el país, abriendo un amplio margen para que dicha decisión se

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 45/2021

tome sin atención a racionalidades eficientes, económica y ambientalmente.

La regla recién reseñada impacta las facultades concurrentes y residuales del Estado de Colima en tanto que genera un escenario poco favorable para el impulso a la inversión en energía limpia y renovable, el otorgamiento de estímulos fiscales, así como para la promoción del uso y consumo de energías renovables. Esto es, el Congreso de la Unión no reparó que al eliminar incentivos para que los competidores coloquen su oferta de energía en condiciones de competencia, nuevamente limita la efectividad de las acciones de las entidades federativas para atraer inversiones a su territorio y para que los habitantes de las entidades usen y consuman energía de fuentes renovables.

### **d. Los privilegios que el Decreto otorga a la CFE impiden que el Estado de Colima implemente políticas que promuevan la participación de centrales que utilicen energías limpias.**

Las normas del Decreto Impugnado interfieren negativamente en el ámbito de facultades concurrentes del Estado de Colima para desplegar acciones eficaces directamente orientadas a la protección del medio ambiente en torno al desarrollo de una industria de generación eléctrica guiada por una lógica de eficiencia energética, innovación en tecnologías limpias y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales con los que cuenta Colima.

Ello, pues colocar en primer lugar del orden a las centrales convencionales de CFE y fomentar su ampliación tiene efectos de señal negativa en potenciales participantes de la industria que, ante la preferencia discrecional y arbitraria de las plantas de la empresa estatal, tienen incentivos negativos que las orillan a retroceder en sus decisiones de negocio para el desarrollo de nuevos proyectos.

### **e. Adopción de criterios de costos de producción marginales.**

Con motivo del Decreto impugnado se modificó el artículo 4, fracción VI, el cual ahora estipula que la oferta de energía y productos asociados al MEM debe realizarse con base en costos de producción unitarios. Este cambio tiene como consecuencia necesaria que la CRE modifique las Bases del Mercado, toda vez que el criterio de costos de producción marginales es incompatible con un criterio de costos de producción unitarios.

El cambio de criterio hacia costos unitarios implica que se privilegie el despacho de centrales más contaminantes, poniendo en jaque la sustentabilidad del SEN, es decir, las centrales de energía convencionales cuyos costos de instalación ya fueron amortizados –como es el caso de centrales de la CFE– reportan costos unitarios inferiores, de manera que se colocarían en los primeros lugares de despacho, relegando a las centrales de energía limpia o centrales convencionales con altos niveles de eficiencia que suelen presentar costos unitarios superiores, al no haber amortizado las inversiones iniciales.

Concretamente, el cambio en la determinación de precios bajo un sistema de costos unitarios genera que:

- i. Se impida que el MEM opere bajo criterios de eficiencia económica, pues considerar los costos unitarios –que incluye los costos fijos y variables de producción–, generará altos precios para los usuarios finales, afectando así, el principio de competencia efectiva que rige al sector.
- ii. Implica que los generadores no tengan incentivos para generar eficiencias en sus procesos, actualizar su infraestructura o procesos internos.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

iii. Fomenta el uso de centrales antiguas con mayores costos de producción y operadas con baja eficiencia, en obvio beneficio de centrales propiedad de CFE y evidente perjuicio para centrales propiedad de particulares con mayor eficiencia.

Este cambio de criterio en la LIE altera las posibilidades de que centrales más eficientes, en términos económicos y ambientales, puedan entrar y competir al segmento de generación. Para el caso de Colima, ello limita aún más la posibilidad de que las acciones que esta entidad emprenda en ejercicio de sus facultades para promover una industria más verde con prácticas de eficiencia energética y uso de fuentes renovables de energía tengan un verdadero impacto.

Lo anterior desmonta las facultades concurrentes del Estado de Colima para promover la edificación de una industria eléctrica asentada en su territorio e implica que su oferta programática pierda atractivo, pues los participantes existentes no tendrán garantías ni condiciones para desarrollar nuevos proyectos y los potenciales entrantes limitarán su participación en un mercado que favorece a la empresa de un Estado. Ello, tiene como consecuencia la falta de efectividad de las facultades del Estado de Colima para promover el uso de energías renovables en sustitución de combustibles fósiles, en perjuicio del fomento del medio ambiente sano en favor de la población y los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Colima.

### **f. Certificados de Energía Limpia: su devaluación como instrumentos para promover el desarrollo de centrales limpias.**

El Decreto Impugnado modifica el artículo 126 de la LIE indicando que los criterios para el otorgamiento de CEL no dependerán ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas. Este cambio tiene un impacto negativo en la transición energética, en la medida en la que implica la pérdida de valor para los CEL, los cuales fueron ideados como un instrumento que serviría como fuente de financiamiento para nuevas centrales de energía limpia.

Además, es falso que el esquema vigente previo al Decreto Impugnado no permitiera un mercado igualitario, puesto que toda central que cumpliera con los requisitos de producción de energía eléctrica limpia podría adquirir este tipo de certificados.

En suma, se trata de una medida legislativa que subvierte las finalidades del Decreto de Reformas e incide en las facultades concurrentes del Estado de Colima para fomentar el establecimiento de una industria eléctrica en su territorio. Es decir, inutilizar uno de los mecanismos para fomentar el financiamiento de nuevos proyectos de energía limpia, dificulta y resta efectividad a las medidas de fomento económico que esta entidad puede ofertar para la nueva inversión y, en consecuencia, también afecta las medidas y facultades de promoción de uso de recursos renovables en favor de los derechos al medio ambiente sano y salud de los habitantes del Estado de Colima.

De esta manera, el Congreso de la Unión ejerce sus facultades sin consideración del impacto negativo en las facultades concurrentes de rectoría económica de las entidades federativas, que tienen un impacto notoriamente limitado si la LIE se modifica en perjuicio de nuevos proyectos.

**SEGUNDO.** Con el Decreto Impugnado el Congreso de la Unión reconfigura el sector eléctrico con la finalidad última de beneficiar a CFE; obstante, terminó distorsionando el proceso de competencia y libre concurrencia que en términos de la Constitución Federal debe imperar en los segmentos de generación y suministro de energía eléctrica. Con esto, la LIE sufre modificaciones que implican abandonar criterios de eficiencia y mérito económico para el despacho de centrales eléctricas y para la adquisición de energía y productos asociados que, en el fondo, benefician únicamente a la empresa productiva del Estado y que, conforme al Decreto de Reformas Constitucionales, debe concurrir en igualdad de condiciones que sus competidores.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

### **a. Desplazamiento de centrales eléctricas más eficientes.**

El nuevo criterio de despacho –sea bajo la lectura que se desprende de la ley o el que sugiere el proceso legislativo– se opone frontalmente a los méritos de eficiencia que garantizan el principio de competencia y libre concurrencia aplicable a los mercados de generación y comercialización de energía eléctrica y, en cambio, deja claro que la finalidad última de la ley es darle una preeminencia injustificada tanto a CFE Generación como a CFE SSB.

Contrario a lo que sigue estableciendo el artículo 101 de la LIE en el sentido de que el despacho será “independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas”, la nueva regla define un orden de despacho que lejos de atender a las características de las centrales eléctricas responde a la relación que aquellas tengan como CFE con motivo de los Contratos con Entrega Física o los Contratos Legados. Con ello es claro que el Congreso de la Unión otorga una ventaja no solo artificial a CFE, sino también injustificada, pues es notorio que el diseño de este nuevo criterio de despacho fácilmente puede excluir a centrales más eficientes y con energía más barata que la ofertada por CFE.

De la nueva regla tampoco es posible concebir un sistema que atienda criterios de acceso libre, neutralidad y eficiencia: en efecto, migrar de un criterio que se basa en el resultado de la operación de una central (criterio económico) a uno que coloca a la operación de la CFE como prioridad, genera una distorsión mayúscula en función de la cual el sistema absorberá las externalidades asociadas con la empresa estatal. Si bien es posible que algunas de las centrales que se verán beneficiadas por el nuevo orden despacho reporten externalidades positivas al sistema, lo cierto es que las características del portafolio de centrales eléctricas de la CFE son capaces de generar mayores externalidades negativas, siendo indeseable que deban perjudicar a toda la cadena productiva en perjuicio de los jugadores del mercado, de los usuarios finales y del medio ambiente.

Bajo el criterio de despacho vigente previo al Decreto Impugnado, la CFE bien podía colocar su energía a condición de que ofertara en mejores términos que las centrales de particulares. Desde esta óptica, es fácil advertir que el nuevo diseño para el despacho de centrales funge como un incentivo negativo para que la CFE deje de esforzarse por competir agresivamente con el resto de los generadores.

Establecer un orden predeterminado de prelación en función al tipo de central –como sugieren la exposición de motivos y los dictámenes– desincentiva que los generadores realicen inversiones para que puedan disminuir sus costos de generación y, con ello, transitar a tecnologías más eficientes, lo cual impacta en el desarrollo de nuevas centrales con tecnologías más eficientes, pero también implica que el MEM no será atractivo para atraer a nuevos participantes y que los ya existentes tendrán que operar a contracorriente.

### **b. Debilitamiento de la garantía de acceso abierto.**

El artículo 4, fracción I, establece que el acceso abierto a la RNT y las RGD en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible; mientras que el artículo 26 de la LIE establece que el CENACE considerará la prioridad en el uso de la RNT y las RGD para el despacho de Centrales Legadas, controladas por CFE.

Esta modificación se suma al despacho preferencial que de facto beneficia a la empresa estatal en perjuicio del resto de los generadores de energía eléctrica, sin que exista una sola razón que justifique ese trato diferenciado.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

El artículo 4, fracción I, del Decreto Impugnado señala que el acceso abierto se otorgará cuando sea técnicamente factible, pero no indica mayores condiciones para definir el alcance de ese enunciado. Con ello, se otorga una amplia discrecionalidad para que el CENACE niegue el acceso a generadores, lo que innegablemente podría operar como una barrera a la competencia. Al respecto, cabe recordar que recientemente este Alto Tribunal invalidó sendas disposiciones de la Política de Confiabilidad emitida por SENER, entre las que se incluía la factibilidad técnica como condición para autorizar la interconexión a la RNT.

### **c. La eliminación de procesos competidos para adquirir energía y productos asociados.**

El artículo 53 del Decreto Impugnado elimina la obligatoriedad de que los Suministradores de Servicios Básicos celebren CCE por medio de subastas, mientras que el artículo 3, fracción V, amplía la base de Centrales Legadas, con miras a que CFE SSB adquiera energía de estas centrales haciendo uso del régimen transitorio que establecen los artículos 3, fracción XIV y Décimo Noveno transitorio del Decreto de la LIE.

La eliminación de la obligatoriedad de las subastas viola lo dispuesto por los artículos 28 y 134 de la Constitución, así como la lógica misma de la reforma energética, donde explícitamente las Comisiones Unidas del Senado subrayaron que las empresas de generación colocarían su producción en el mercado haciendo ofertas a “precios competitivos para satisfacer la demanda al menor costo posible.” De manera similar al despacho económico, la asignación de contratos a través de procesos competidos tiene como finalidad última velar por la competencia y libre concurrencia en los mercados de generación y suministro de energía eléctrica, así como consolidar la garantía de los compromisos en materia de transición eléctrica.

La nueva regla de despacho de centrales eléctricas, en conjunto con la eliminación de la obligación de la obligatoriedad de las subastas, permite que CFE SSB decida con qué generadores celebra CCE de Entrega Física, de manera que únicamente las centrales que ella elija serán las que se colocarán en un despacho prioritario, en detrimento del resto de las centrales eléctricas y desincentivando la inversión en el sector, y con ello, la generación de estímulos y posibles convenios de coordinación con el sector privado.

Al ya no contar con restricciones de contratación –como antes lo era la obligatoriedad de las subastas–, es autorizado suponer que CFE SSB preferirá celebrar dichos contratos únicamente –o al menos preponderantemente– con CFE Generación, pues a pesar de que debe operar la estricta separación legal, es parte de su mismo grupo de interés económico.

Así, la eliminación de la obligatoriedad de las subastas para la adquisición de energía y productos asociados por parte de CFE SSB se traducirá en costos más elevados, lo cual a su vez impactará en que las tarifas de los usuarios finales incrementen al alza o, en su defecto, que el gobierno transfiera más recursos para subsidiar estas tarifas con el objetivo de que no repercutan sobre la población.

### **d. Ampliación de la base de Centrales Legadas.**

El texto vigente del artículo 3, fracción V, de la LIE genera condiciones que benefician exclusivamente a la CFE, pues amplía el concepto de Centrales Eléctricas Legadas, de manera que ahora podrá tener ese carácter cualquier central de generación de la CFE con independencia de su estado operativo y modalidad de financiamiento, y sin vincularlas con la fecha de entrada en vigor de la LIE. Con ello se abre la posibilidad de que más centrales a cargo de la empresa estatal caigan bajo esta categoría, ya

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

sean nuevas o incluso centrales que en su momento dejaron de operar por ser costosas monetaria y/o ambientalmente.

También, permite que las actuales Centrales Eléctricas Legadas se recontracten bajo un CCE Legado, no obstante que la finalidad de esa figura fue transitar a un esquema competitivo e incentivar su modernización para que pudieran, en su caso, continuar despachando bajo mejores condiciones de eficiencia una vez concluido el Contrato Legado al que estuvieren asociadas.

Esta configuración del Decreto Impugnado se traduce en una importante barrera a la entrada para generadores privados, pues su participación en CCE con CFE SSB será limitada, ya que con la eliminación de subastas se verán limitados para incorporarse al régimen de las Centrales Eléctricas Legadas.

En suma, con las modificaciones expuestas CFE SSB podría adquirir energía de sus propias centrales (actuales o futuras) mediante la figura de Contratos Legados, lo que permitiría a las centrales de CFE Generación colocar su energía sin tener que competir con otros generadores a través de las subastas y, con ello, escapar al criterio competitivo del precio de la energía.

Así, esta medida se traduciría en que CFE SSB obtendrá la energía y productos asociados a precios más elevados, lo que a su vez significarían tarifas más elevadas para los usuarios finales o, en su defecto, que el gobierno transfiera más recursos para subsidiar estas tarifas con el objetivo de que no repercutan sobre la población. En esta medida, es notorio que el Estado de Colima resiente una afectación por doble vía: una pérdida de bienestar económico para sus usuarios, quienes se verán afectados con tarifas más altas o, en su defecto, a través de la reducción de recursos públicos que pueda implicar la transferencia de recursos en aras de subsidiar el alza en la tarifa a los usuarios finales.

### **e. Migración del criterio de costos marginales a costos unitarios.**

El artículo 4, fracción VI, del Decreto impugnado propone la adopción de un criterio de costos unitarios en el mercado de generación de energía eléctrica. Este nuevo criterio beneficia centrales convencionales cuyos costos de instalación ya fueron amortizados y que, por tanto, reportan costos unitarios menores, colocándose en los primeros lugares de despacho. Por el contrario, relega en el orden de despacho a centrales de energía limpia y centrales convencionales que, a pesar de contar con altos niveles de eficiencia, presentan costos unitarios superiores en la medida en la que no han logrado amortizar inversiones iniciales.

Bajo un criterio de costos unitarios, estas centrales se despacharán únicamente en la medida en la que las primeras centrales convencionales propiedad de CFE no logren cubrir la demanda de energía. Lo anterior implica que (i) se desincentive la producción de energía con centrales más eficientes pero de menor escala, (ii) paralelamente, se incentive a que sean las centrales menos eficientes –en términos económicos y medioambientales– las que incrementen su producción, incluso por arriba de un nivel óptimo y solo para disminuir sus costos unitarios (y ser despachadas primero), sin privilegiar un costo mínimo para el sistema, (iii) que los costos unitarios sean absorbidos por los consumidores finales, quienes terminarán de amortizar los costos fijos de las centrales eléctricas, (iv) que se desincentive que los generadores busquen eficientar sus procesos, pues recuperarán sus costos invariablemente e, incluso, sobredimensionando sus costos para recibir mayores compensaciones.

Estas implicaciones se traducen en que:

i. El MEM no se desempeñe bajo criterios de eficiencia económica, pues al considerar costos unitarios, se generarán altos precios para el usuario final.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

ii. Se desincentiven nuevas inversiones, más eficientes en términos económicos y ambientales. Considerar los costos unitarios (y los costos fijos) impide que los generadores recuperen costos al cien por ciento, perdiendo motivación para invertir en la actualización de su infraestructura o mejoramiento de procesos internos.

iii. Se privilegie injustificadamente a las centrales de la CFE, reconfigurando artificialmente su papel en el MEM, en franca contradicción con los principios de competencia y libre concurrencia.

iv. Se invadan las facultades regulatorias de la CRE, como órgano regulador coordinado en materia de energía eléctrica, según el artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales, y que en términos del artículo 12, fracciones VIII y X de la LIE cuenta con facultades para determinar los costos para la oferta de la energía eléctrica en el MEM.

Los efectos descritos son contradictorios del principio de competencia y libre concurrencia, pues de ninguna manera aseguran condiciones para que centrales eficientes puedan competir en igualdad de condiciones y atento a criterios de eficiencia. En cambio, únicamente se pretende generar condiciones que beneficien a las centrales propiedad de CFE, sin siquiera asegurar que ello implique una mejora en las condiciones para el usuario final. Además, no se propicia que el sector privado participe en la inversión y desarrollo de centrales eléctricas renovables en el Estado de Colima, pues sus inversiones iniciales elevan sus costos unitarios, colocándose al final del despacho económico, a pesar de ser más eficientes en términos de competencia económica.

### **f. Conclusiones: El Decreto Impugnado coloca a la CFE en una posición diferenciada y preferencial en perjuicio del resto de participantes del MEM.**

La Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 89/2020, refirió que el objetivo de fortalecimiento de la CFE es válido, pero que ello no implica que cualquier provisión en ese sentido sea válida.

Lo anterior evidencia que la rectoría estatal en la planeación y control del SEN debe basarse en reglas que conduzcan la operación de la CFE en igualdad de condiciones que el resto de los participantes del MEM, de modo que únicamente de esa forma se puede garantizar que los demás participantes —e incluso la propia CFE— se encuentren en condiciones de competir de manera efectiva; de otra manera, se generan incentivos negativos que retraen o dificultan la participación de agentes distintos a la empresa del Estado.

La reconfiguración del sector eléctrico en favor de la CFE y en perjuicio del resto de participantes actuales del MEM, no es constitucionalmente admisible. Sin duda, fortalecer una empresa pública puede juzgarse una finalidad legítima; sin embargo, fortalecerla por la vía de la simple modificación legislativa y en perjuicio del resto de competidores no solo es constitucionalmente inadmisibles, también es una simple ficción, pues la mejor forma de fortalecer una empresa es sanearla financieramente, mejorando sus procesos y generando eficiencias.

En suma, el nuevo texto de la LIE corrobora un cambio de paradigma, dado que se pretende que la eficiencia del mercado eléctrico opere en función de la reorganización y fortalecimiento de la empresa del Estado mexicano y no a partir de los beneficios que el proceso de competencia genera en el MEM. Ello supone un contraste con la finalidad del Decreto de Reformas en materia Energética que, precisamente, buscó trasladar a la industria eléctrica los beneficios de un mercado competido con participantes públicos y privados en igualdad de condiciones. También implica desconocer y subordinar el estándar constitucional que rige la producción normativa en el sector



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

eléctrico a fines cuyo asidero ideológico es incongruente con los fundamentos del marco constitucional vigente.

Las modificaciones a la LIE revierten los fines consagrados en el Decreto de Reformas Constitucionales y generan efectos inconstitucionales que no solo impactan en la esfera jurídica de quienes participan en el mercado eléctrico, pues también trascienden a los derechos de los gobernados, entre los que sin duda se cuentan los habitantes del Estado de Colima; así como en las propias facultades concurrentes de esta entidad, en tanto que en su conjunto, la “contrarreforma” impuesta por el Congreso de la Unión se traduce en una “señal” negativa para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos, lo que implica la pérdida de oportunidades para la creación de proyectos más eficientes en términos económicos y medioambientales.

**TERCERO.** Las modificaciones a la LIE dificultan el proceso de transición energética, pues relegan a las centrales de energía limpia a un segundo orden de prioridad. Esto es claramente incongruente con los mandatos constitucionales y convencionales analizados en la primera sección del presente concepto de validez. En concreto, al establecer requisitos adicionales y barreras a la entrada a las energías renovables, el Decreto impugnado contraviene el principio constitucional de sustentabilidad, cuyos alcances ya han sido desarrollados.

Las modificaciones a la LIE implican una contravención directa a los compromisos y obligaciones asumidos por el Estado mexicano en el Acuerdo de París, pues a pesar de que los países firmantes reconocieron actuar frente a la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, las normas que se cuestionan constituyen una auténtica regresión en el modelo de la industria eléctrica, pues proporcionan bases normativas que favorece la generación de energía eléctrica proveniente de centrales convencionales que, fundamentalmente, utilizan fuentes de energía fósil. En suma, el Congreso de la Unión viola los compromisos y obligaciones internacionales asumidos por el Estado mexicano en un tratado internacional incorporado al orden constitucional en términos del artículo 133 de la Constitución Federal. En efecto, el Acuerdo de París establece en su artículo 3 que los esfuerzos de los países parte representarán una progresión a lo largo del tiempo, por lo que acciones regresivas deben tacharse plenamente inconvenientes.

El impacto neto del catálogo de medidas establecidas en el Decreto impugnado es el fortalecimiento de CFE con independencia del tipo de energía que genere, y desplazar a todos los demás generadores de energía, sin importar si sus niveles de eficiencia reportan menos impactos medioambientales y si su penetración incide en la descarbonización del sistema eléctrico.

Lo expuesto evidencia que la decisión de política pública que permea la contrarreforma energética que se hace explícita en el Decreto Impugnado, es inconstitucional, además de ser contrario al principio de sustentabilidad previsto en el artículo 25 de la Constitución, en la medida en la que materializa una rectoría estatal en materia de planeación del SEN que no garantiza un desarrollo nacional integral y sustentable.

Se desconoce también que el artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales ordena que la legislación secundaria procure la protección y el cuidado del medio ambiente en todos los procesos que deriven de la implementación de la Reforma.

El Decreto impugnado incluye una serie de mecanismos que benefician a un solo agente –CFE– sin que, en paralelo, se impongan criterios de eficiencia, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencias en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos, liberando a ese agente de la responsabilidad

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

de mitigar las externalidades ambientales negativas que se asocian a su participación preponderante.

Por ello, es claro que el Decreto Impugnado viola la fracción I del artículo Vigésimo transitorio, pues no establece las bases que permitan que CFE, como empresa productiva del Estado, genere valor económico para la Nación “con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental”. De hecho, el nuevo texto de la LIE –en conjunto con las consideraciones de la exposición de motivos y de los dictámenes– únicamente se preocupa por las finanzas de la empresa estatal, pero de manera alguna asocia su saneamiento con la necesidad de procurar una generación de energía eléctrica responsable.

Estas violaciones, además se conjugan con el pleno desconocimiento que ha asumido el Gobierno Federal a las exigencias del artículo Décimo Octavo transitorio del Decreto, pues los instrumentos programáticos que a la fecha se encuentran vigentes, no han consolidado una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios. Aunque dicha violación no es atribuible al Poder Legislativo, sí informa el contexto en el que ha sido emitido el Decreto Impugnado.

Con esto, se violan por vía de consecuencia los derechos al medio ambiente sano y el derecho a la salud previstos en el artículo 4 de la Constitución en relación con el principio de progresividad consagrado en el artículo 1º, en tanto la dimensión sustantiva del principio de sustentabilidad está directamente asociado con el ámbito reservado al derecho a esos derechos.

En suma, la nueva política energética que delinea el Decreto impugnado desconoce frontalmente las obligaciones que en materia de sustentabilidad y transición energética ha asumido el Estado mexicano, tanto frente a otras naciones como para los habitantes del país. La situación histórica en la que estamos amerita redoblar esfuerzos para combatir y mitigar los efectos del cambio climático, siendo que el Poder Legislativo, en lugar de dar un paso más profundo en esa dirección o, al menos, mantener constante el ritmo que propició el Decreto de Reformas Constitucionales, da un revés radical al aprobar los nuevos mecanismos legales, sin siquiera ponderar qué medidas podrían establecerse para contrarrestar las externalidades medioambientales negativas que implica restablecer de facto el monopolio estatal a cargo de la CFE.

3. **Prevención, admisión y trámite.** Mediante acuerdo de tres de mayo de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente de controversia constitucional 45/2021 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

4. Por acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor previno al Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Colima, para que en el plazo legal correspondiente remitiera la copia certificada del documento con el que pretendió acreditar la personalidad con la que se ostentó.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

5. El veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por cumplido el requerimiento solicitado, por lo que admitió a trámite la controversia constitucional promovida por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima –el escrito respectivo fue remitido solo con la firma electrónica de dicho funcionario–, asimismo tuvo como demandados al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Senadores y de Diputados– y al Poder Ejecutivo Federal y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

6. **Contestación a la controversia constitucional.** Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal dieron contestación a la demanda, en los siguientes términos.

### a. Cámara de Senadores

#### **Causas de improcedencia**

Se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima para promover la presente controversia constitucional en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción VIII, y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la lectura del escrito de demanda se advierte claramente que no existe una facultad constitucional que se encuentre controvertida a partir de los planteamientos del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, puesto que la pretensión de la parte actora se encamina a formular cuestiones derivadas de cláusulas sustantivas, distintas a las competenciales, tales como los principios de competencia, libre concurrencia y sustentabilidad, así como derechos fundamentales de los particulares, etcétera.

Por lo tanto, conforme al planteamiento del Poder promovente, no es factible establecer una auténtica litis constitucional en la que se dirima un conflicto en el ejercicio de alguna atribución conferida a la Federación o a las entidades federativas, a través de las disposiciones que nuestra Norma Fundamental establece.

Así, es evidente que la pretensión del promovente no puede ser resuelta a partir de la determinación de las facultades que corresponden a la Federación para la emisión del Decreto impugnado, conforme a las atribuciones que dicho orden de gobierno tiene conferidas en la Norma Fundamental, sino que, suponiendo sin conceder que el presente juicio sea procedente, el estudio de fondo se reduciría a determinar si el Decreto impugnado es acorde a los derechos o intereses de la población, así como si se respetaron o no los principios de competencia, libre concurrencia y sustentabilidad.

Tampoco debe perderse de vista que el Poder accionante pretende plantear posibles violaciones a derechos fundamentales, cuestión que se encuentra vedada en el presente medio de control constitucional.

La presente controversia constitucional, en los términos planteados por la parte actora, no sería la vía idónea para analizar las supuestas afectaciones a derechos

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

fundamentales de la población, porque, precisamente, no existe una afectación real e inminente a su esfera de atribuciones que sea susceptible de analizarse en el medio de control constitucional que nos ocupa.

### **Validez formal del Decreto impugnado**

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, en atención a que el Congreso de la Unión se ajustó al procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y observó en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

### **Validez material del Decreto impugnado**

**PRIMERA.** Contrario a lo que de forma errónea asevera la promovente, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de dos mil veintiuno, no invade ni limita las facultades concurrentes que en materia de protección al medio ambiente pueden llevar a cabo las entidades federativas, ya que la normatividad cuya invalidez se reclama en todo momento favorece el establecimiento de políticas en aras de garantizar el mismo.

Contrario a lo que externa el promovente no se abandona el criterio de eficiencia, toda vez que la modificación del principio de despacho económico por Entrega Física de la Centrales Eléctricas permitirá superar la relegación intencionada de las centrales de la Comisión Federal de Electricidad, asegurando su despacho prioritario ante otros participantes de la industria eléctrica y logrando la rentabilidad a que obliga la legislación vigente para los proyectos de la referida Comisión y de la Nación, impedidos por el despacho meritorio del Mercado Eléctrico Mayorista con costos variables que favorecían la especulación de los productos privados.

La modificación legislativa cuestionada permite a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos obtener las mejores condiciones de costos, ya que busca que el Suministrador de Servicios Básicos cuente con coberturas de energía y capacidad en grandes volúmenes y suficientes, debido a que la energía que en mayor proporción puede ser contratada proviene de energías intermitentes.

Aunado a lo anterior, la obligatoriedad que existía de comprar por subastas para dar cobertura de energía y capacidad constituía solo la rentabilidad de las inversiones de los generadores privados en perjuicio de las empresas productivas del Estado, ya que los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, donde los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las centrales eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad.

La reforma impugnada, al eliminar las subastas para dar cobertura de energía y capacidad, buscó desaparecer uno de los mecanismos que encarecía la compra de energía, toda vez que los precios de energía de los contratos de cobertura eléctrica, desde finales de 2019, hasta hoy, han sido superiores a los Precios Marginales Locales en diferentes zonas del país, lo que ha encarecido las tarifas eléctricas para los usuarios finales.

La eliminación de la obligación de los Suministradores de Servicios de celebrar contratos de cobertura eléctrica a través de la subasta busca garantizar el suministro de energía eléctrica a precios competitivos y dentro de un modelo sostenible, los cuales son los tres pilares fundamentales en los que se debe apoyar un sistema energético equilibrado; motivo por el cual sí permita llevar a cabo procesos competitivos para la adquisición de energía, es decir, generar escenarios que fomenten la inversión, el uso y consumo de electricidad mediante energías limpias y renovables, y qué, en el caso específico del promovente, le permita otorgar, de ser el caso, los estímulos

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

fiscales que estime pertinentes para impulsar una política pública en dicho sentido.

La reforma impugnada está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 Constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y por ello tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional; así como el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica contemplada en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Carta Federal, referente a la Planeación y Control del Sistema Eléctrico Nacional y el Servicio Público de Transmisión y Distribución.

Contrario a lo que asevera la parte promovente, no existe una devaluación a los certificados de energía limpia, por tal motivo es inexistente una vulneración al medio ambiente ante la disminución de la efectividad de medidas para promover el desarrollo de centrales limpias y facultades de promoción de uso de recursos renovables en favor de los derechos al medio ambiente sano y salud de los habitantes del Estado de Colima; toda vez que la implementación de la propuesta impugnada no genera ningún impacto en el mercado de los Certificados de Energías Limpias, ya que se impide el desabasto y propicia mejores precios en beneficios de los usuarios finales, evitando la especulación y aumento de tarifas, aunado a que busca reconocer la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias para todos los generadores, bajo condiciones equitativas.

El decreto combatido no genera ningún impacto en el Mercado referido en virtud que el propósito del cambio reclamado es fomentar uno de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

De lo referido en la iniciativa, así como en el Dictamen que dio origen al Decreto impugnado se advierte que el nuevo mecanismo para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias no es contrario al derecho a un medio ambiente sano previsto en la Carta Federal, ni a los principios de energía limpias establecidos en la ley especial en la materia, toda vez que impide el desabasto de energía y propicia mejores precios en beneficio de los usuarios finales, además de que fomenta un mercado de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

Consecuentemente, al quedar desvirtuada la base en que se fundamentan todos los argumentos de la promovente de la acción, esto es, que el Decreto cuya invalidez se reclama, no vulnera el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Federal, acotando el mismo a la población del Estado de Colima y a las facultades que en esa materia puede realizar dicha entidad federativa, al constituir los mismos, simples apreciaciones subjetivas de su parte, los cuales no resultan idóneos ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del Decreto combatido, motivo por el cual resulta apegado a derecho reconocer su validez.

**SEGUNDA.** Contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, el nuevo modelo establecido por el Decreto impugnado no otorga una ventaja artificial a la CFE, toda vez que no determina una preferencia por parte de CFE SSB hacia las plantas de las empresas subsidiarias de CFE Generación, pues la reforma cuestionada está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 Constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y por ello tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional.

Los cambios normativos cuestionados están estrechamente relacionados con el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica contemplada en el párrafo cuarto, del artículo 28 Constitucional, referente a la Planeación y Control

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

del Sistema Eléctrico Nacional y al Servicio Público de Transmisión y Distribución.

Los preceptos combatidos no generan una distorsión al modelo del mercado eléctrico establecido por la LIE y una afectación al proceso de integración de precios, pues busca obtener las mejores condiciones de costos (a través de combatir la especulación que se da en el MEM); además de que se buscó desaparecer el mecanismo que encarecía la compra de energía.

El nuevo modelo establecido a partir de la expedición del Decreto reclamado, no establece una preferencia por parte de CFE SSB hacia las plantas de las empresas productivas subsidiarias de CFE, por lo que no se termina con la competencia en el MEM y por lo tanto que el cambio cuestionado no sea contrario a lo establecido en el primer párrafo del artículo 28 Constitucional y tampoco que otorgue una ventaja artificial a la CFE, pues es notorio que el nuevo criterio de despacho busca fortalecer (más no privilegiar) a una Empresa Productiva del Estado en beneficio de las y los mexicanos.

Las reformas cuestionadas no incentivan a aquellos productores que tienen mayor capacidad por sobre aquellos que tengan mejores precios o eficiencia, pues se insiste, que el legislador federal al expedir el Decreto reclamado, busca fomentar la competitividad de precios en la adquisición de energía eléctrica, mediante cambios legislativos que permitan a la CFE recuperar sus costos totales y con ello evitar que la CFE SSB estuviera obligada a adquirir energía especulativa en el Mercado, lo cual tiene como consecuencia principal una disminución en la tarifa que lo usuarios deben pagar por la electricidad.

Es infundado que el orden de prelación en función al tipo de central establecido por las reformas cuestionadas desincentive a que los generadores realicen inversiones para que puedan disminuir sus costos de generación y, con ello, transitar a tecnologías más eficientes, toda vez que los cambios normativos cuya invalidez se solicita por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima no impactan el mercado de CEL, además, dichas modificaciones tienen como objetivo fomentar un mercado de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

El orden de prelación cuya validez se reclama por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima no impacta en el desarrollo de nuevas centrales con tecnologías más eficientes y tampoco impide que al Mercado Eléctrico Mayorista lleguen nuevos participantes, ya que el Decreto fomenta un mercado de competencia pareja en el cual se reconoce el derecho a su obtención a partir de energías para todos los generadores, sin distinción alguna.

Respecto a que el artículo 4, fracción I de la LIE, deja una posibilidad discrecional de negar el acceso a redes, pues condiciona el acceso a la RNT y a las RGD a que éste sea "técnicamente factible", dicha aseveración es infundada, pues el Estado accionante hace depender la inconstitucionalidad del artículo referido, de la falta de definición de vocablo utilizado por el legislador federal en el artículo combatido, lo cual no es suficiente para demostrar la invalidez del artículo 4, fracción de la LIE.

La inconstitucionalidad alegada no se actualiza, pues debe tenerse en cuenta que los parámetros objetivos que tendrá CENACE para determinar cuándo se cumple con dicha factibilidad técnica, están establecidos en los artículos 108, fracción V y 109 de la LIE, pues el primer precepto menciona que para que la CENACE determine el despacho de centrales eléctricas se deberá observar ahora un criterio de mantenimiento de "la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional", estableciendo, el segundo de los artículos mencionados, que la CENACE desarrollará prioritariamente sus actividades para garantizar la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en condiciones de eficiencia, calidad,

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 45/2021

confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

Así, de una interpretación conjunta y sistemática del artículo 4, fracción 1, 108, fracción V y 109 de la LIE se desprenden los parámetros técnicos para permitir o negar la interconexión a la RNT y las RG, los cuales deben garantizar la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

Es infundado que la eliminación de la obligatoriedad de las subastas viola lo dispuesto por los artículos 28 y 134 Constitucionales, así como la lógica de la reforma energética, por las razones expuestas para refutar en el primer concepto de invalidez.

Asimismo, lo infundado del argumento de invalidez que se refuta, se consolida en virtud de que el promovente insiste en su pretensión de demostrar que el Decreto combatido constituye una clara distorsión al modelo de funcionamiento del mercado eléctrico establecido por la reforma energética de 2013 y una afectación al proceso de integración de precios, sin aportar algún argumento novedoso, a fin de robustecer dicha aseveración.

Es infundado que el artículo 3, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica genere condiciones que beneficien exclusivamente a la CFE y por consiguiente que facilite a las centrales de CFE-Generación colocar su energía sin tener que competir con otros generadores a través de subastas y, con ello, escapar al criterio competitivo del precio de la energía.

Lo anterior, pues como se ha demostrado, el Decreto reclamado no establece una preferencia por parte de CFE SSB hacia las plantas de las empresas productivas subsidiarias de CFE, por lo que no se termina con la competencia en el MEM, pues solamente se busca fortalecer a la CFE, mediante reformas legislativas que tienen un claro objetivo antimonopólico y pretenden crear un mercado de piso parejo para la competencia leal y efectiva entre la CFE y los generadores privados.

La reforma impugnada al eliminar la obligatoriedad de las subastas, busca obtener las mejores condiciones de costos; además de desaparecer el mecanismo que encarecía la compra de energía, lo cual permitirá que la CFE SSB obtenga la energía y productos asociados a menores precios, lo que a su vez significará tarifas menos elevadas para los usuarios finales, o en su defecto, que el gobierno transfiera menos recursos para subsidiar tarifas eléctricas con el objeto de que no repercutan sobre la población.

Es infundado que el Decreto impugnado no genere que el Mercado Eléctrico Mayorista se desempeñe bajo criterios de eficiencia económica, toda vez que la migración de costos marginales a costos unitarios no significa que dicho cambio provoque altos precios para el usuario final.

Resulta infundado que la migración del criterio de costos marginales a costos unitarios impida que los generadores recuperen costos al cien por ciento, ya que las reformas cuestionadas no impactan en el mercado de los CEL; además de que el Decreto impugnado busca eliminar los "windfall profits", los cuales son injustos desde el punto de vista de la distribución de la renta, puesto que los consumidores soportan un costo que se percibe elevado por un bien o servicio esencial. Es decir, la migración de costos marginales a costos unitarios, tiene su razón de ser en combatir los efectos nocivos de los "windfall profits" (especulación de los productores privados en perjuicio del interés público y una injusta distribución de la renta), más no así en imponer una barrera que haga menos atractivo para los generadores, el invertir en la actualización de su infraestructura o mejoramiento de procesos internos.

Finalmente, es infundado que la modificación legislativa cuestionada permita que se invadan las facultades regulatorias de la CRE para determinar los costos para la oferta

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

de la energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista, pues es evidente que el legislador federal no pretende regular dicha materia reservada a la CRE, sino solamente combatir las consecuencias negativas que provoca un mercado marginalista, como resultan ser los "windfall profits", los cuales provocan especulación de los productores privados en perjuicio del interés público y una injusta distribución de la renta.

**TERCERA.** Lo argumentado por el Gobierno Estatal es infundado, toda vez que la jerarquización del despacho de las centrales eléctricas que estableció la reforma cuestionada no dificulta el proceso de transición energética si se toma en cuenta que dicha reforma pone en los tres primeros lugares a las formas de generación más importantes y reconocidas de energías limpias, como son la energía hidráulica, geotérmica, solar y eólica.

La reforma combatida tiene como objeto fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias para todos los generadores, bajo condiciones equitativas; además de que la implementación de la reforma combatida, no genera ningún impacto en el mercado de los CELS, los cuales de conformidad con el artículo 3, fracción VIII de la Ley de la Industria Eléctrica, son los títulos emitidos por la Comisión Reguladora de Energía que acreditan la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de Energía Limpia y que sirve para cumplir los requisitos asociados al consumo de carga.

El hecho de que la reforma impugnada haya modificado el mecanismo de despacho de las centrales eléctricas, no repercute en las obligaciones de energías limpias y los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, pues es claro que dicha reforma al no impactar el mercado de los CELS, no impide que se cumpla con el objetivo del citado instrumento de mercado, el cual es fomentar el crecimiento de la generación a partir de fuentes distintas a los combustibles para que el país alcance sus meta de generar electricidad mediante fuentes limpias.

Es importante enfatizar que la reforma cuya invalidez se solicita da prioridad en el mecanismo del despacho de las centrales eléctricas a la energía producida por Hidroeléctricas, lo cual tiene muchos beneficios, de entrada porque es una de las formas más baratas, debido a que una vez que la presa se ha construido y se ha instalado el material técnico, la fuente de energía (agua en movimiento) es gratuita. Es fácilmente manejable, ya que los ingenieros pueden controlar la cantidad de agua que pasa a través de las turbinas para producir electricidad, según sea necesario y los depósitos pueden ofrecer oportunidades recreativas, tales como zonas de baño y de paseo en barco. Ayuda a disminuir el uso de gas y petróleo, al servir como sustituto de estas fuentes de energía más contaminante para producir electricidad".

Resulta infundado lo argumentado por el demandante, toda vez que las modificaciones a la LIE observan el principio de sustentabilidad, el cual debe concebirse como parámetro rector de la política pública y como una fuente de obligaciones para las autoridades en el marco de la planeación de su rectoría económica.

En ese sentido, la reforma combatida no genera un daño irreparable al medio ambiente, pues al beneficiarse el despacho de aquellas centrales generadores de energía limpia, como lo son las hidroeléctricas, no se incrementa la cantidad de emisiones nocivas que contribuyen a la contaminación atmosférica y al cambio climático, lo cual desvirtúa lo aducido por la parte accionante, en el sentido de que las referidas modificaciones promueven una intensificación en la carbonización del sistema eléctrico.

Las reformas combatidas no interfieren con la protección del medio ambiente y la obligación de contribuir a mitigar el cambio climático, pues dichas modificaciones



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

buscan beneficiar a las formas de generación más importantes y reconocidas de energías limpias, como son la energía hidráulica, geotérmica, solar y eólica

Las modificaciones a la LIE no implican una contravención directa a los compromisos y obligaciones asumidos por el Estado mexicano en el Acuerdo de París, pues el Decreto combatido no establece bases normativas que favorezcan la generación de energía eléctrica provenientes de centrales convencionales (las cuales utilizan fuentes de energía fósil), sino al contrario, se busca beneficiar el despacho de aquellas centrales generadoras de energías limpias, como lo son las hidroeléctricas, las cuales ayudan a reducir la cantidad de emisiones nocivas que contribuyen a la contaminación atmosférica y al cambio climático.

Contrario a lo sostenido por el orden de gobierno accionante, el legislador federal al expedir el acto legislativo reclamado, no únicamente se preocupa por las finanzas de la CFE, ya que también busca procurar la generación de energía eléctrica responsable, si se toma en cuenta que se ha demostrado que la acción legislativa cuestionada tiene como objeto fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias; además de que privilegia a la forma más eficiente y menos contaminante para la generación de energía, como resulta ser la generada por hidroeléctricas.

### **b. Cámara de Diputados.**

El decreto impugnado es formal y materialmente constitucional, porque el procedimiento legislativo llevado a cabo por las Cámaras del Congreso de la Unión cumplió con los requisitos formales y procesales señalados en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ajustarse a su contenido.

El procedimiento legislativo se realizó con apego a las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo establecido en la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **c. Poder Ejecutivo Federal.**

#### **Causas de improcedencia**

Se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del actor para promover la presente controversia constitucional, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria, en relación con los numerales 105, fracción I de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la propia Ley Reglamentaria.

Lo anterior, toda vez que conforme al planteamiento del Poder promovente, no es factible establecer una auténtica litis constitucional en la que se dirima un conflicto en el ejercicio de alguna atribución conferida a la Federación o a los Municipios de las Entidades Federativas, a través de las disposiciones que nuestra Norma Fundamental establece.

Por el contrario, el Poder actor únicamente pretende, a través de la presente vía constitucional, plantear una supuesta afectación a cláusulas constitucionales sustantivas, principios de libre competencia y concurrencia, derecho a un medio ambiente sano, y atribuciones del Legislador Federal, sin plantear una auténtica vulneración a su esfera jurídica contenida en la Norma Fundamental.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

En este sentido, el simple hecho de que el promovente considere que la afectación a su esfera se deriva por la publicación del Decreto impugnado, sin señalar de manera específica qué preceptos de la norma son los que le causan un agravio e invaden su esfera de atribuciones. Es decir, el accionante en ningún momento refiere cuál es la atribución constitucional que le ha sido invadida por parte de la Federación, al publicarse el Decreto mencionado.

Así, se tiene que el actor omite hacer valer los razonamientos lógico-jurídicos que arriben a concluir cómo es que su esfera de atribuciones estatales, conforme a las facultades que le confiere la Norma Fundamental, ha sido transgredida por las autoridades demandadas en su perjuicio.

Por el contrario, de la lectura integral de la demanda se advierte que la parte actora plantea una violación a los principios de libre competencia y concurrencia y al derecho a un medio ambiente sano -reconociendo, incluso, las competencias propias del Legislador Federal-, lo cual no puede ser analizado en el medio de control constitucional intentado, ya que no está de por medio un auténtico planteamiento de invasión de esferas jurídicas. Esto es, los principios y el derecho aludidos constituyen cláusulas sustantivas distintas a las competenciales, cuya supuesta transgresión no puede ser analizada en la vía que nos ocupa.

Además, no debe pasar por inadvertido que el promovente aduzca una violación al artículo 28 de la Constitución Federal, que pueda generar una controversia constitucional, pues la promulgación del Decreto impugnado no genera una invasión a las atribuciones del aludido Estado, ya que le corresponde al Congreso de la Unión la facultad expresa en toda la República sobre energía eléctrica y comercio; así como para expedir todas las disposiciones que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas esas facultades, y todas las concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Por consiguiente, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, en todas sus fases, constituyen un área estratégica del Estado, la cual, por disposición constitucional, el Estado Actor no tiene competencia y, por ende, carece de interés legítimo.

Bajo esta óptica, el actor únicamente cuenta con un interés simple para incoar la presente controversia constitucional, al intentar esta vía, pues pretende plantear lo que, a su parecer, debió regular el Congreso de la Unión, sin que dicha entidad federativa cuente con facultades de planeación sobre la materia de energía eléctrica.

Por tanto, la falta de interés legítimo de la parte actora se actualiza en el presente caso, ya que no existe un principio de afectación para el Estado promovente, pues, por el contrario, su intención es cumplir con el mandato constitucional de seguridad nacional de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos por la propia Norma Fundamental, al regular de manera correcta el Sistema Eléctrico Nacional.

Tampoco debe perderse de vista que la controversia constitucional se limita a resolver posibles violaciones a principio de división de poderes y al sistema federal, en función de las atribuciones establecidas para cada poder, entidad u órgano del Estado Mexicano, en la Constitución Federal, por lo que es claro que esta vía no es la idónea para resolver cuestiones relacionadas únicamente con derechos fundamentales.

Si bien el reclamo de la parte adora redunda en la aparente transgresión a los artículos 4, 25, 27, 28, 39, 40, 41, 73, 124 y 133 de la Constitución Federal de la República; lo

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

cierto es que, con base en ello, no aduce facultad reconocida en la Norma Fundamental susceptible de vulneración.

Lo anterior es así, ya que dichos preceptos no contienen una atribución, facultad o competencia a favor del Poder actor; pues en realidad refieren cláusulas sustantivas, tales como la afectación a los principios a la libre competencia y concurrencia, y al derecho a un medio ambiente sano, así como competencias propias de otros órdenes de gobierno, como lo es el Federal; sin que sean suficientes para acreditar el interés legítimo, pues, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, en todas sus etapas o eslabones, son un área estratégica y, en consecuencia, no son consideradas como monopolios.

### **Validez del Decreto impugnado**

La Ley de la Industria Eléctrica no trastoca las facultades del Poder actor, pues el fin constitucionalmente legítimo que persigue la norma impugnada es la regulación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, el cual, cabe mencionar, es un área estratégica que no le corresponde a las entidades federativas.

A pesar de que el Estado de Colima tiene facultades concurrentes en materia ambiental, lo cierto es que la Ley de la Industria Eléctrica no contiene preceptos tendientes a regular dichas facultades y, por lo tanto, no existe una verdadera afectación susceptible de ser estudiada en la presente controversia constitucional.

La entidad actora parte de una premisa falsa, pues el objetivo de las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica no es generar un menoscabo en la esfera competencial de las entidades federativas en sus facultades concurrentes en materia ambiental; al contrario, el Decreto impugnado fue emitido dentro de las facultades de la Federación para regular el Sistema Eléctrico Nacional como área estratégica de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

No se advierte del texto íntegro de la Ley de la Industria Eléctrica se estén vulnerando las facultades concurrentes de las entidades federativas en materia de protección al medio ambiente, pues inclusive el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional que prevé dichas facultades, ni siquiera fue objeto de la reforma de 9 de marzo de 2021.

Resultan infundados los argumentos por los cuales el promovente refiere que el Decreto reclamado viola por vía de consecuencia los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de los habitantes del Estado de Colima, reconocidos en el artículo 4º de la Constitución Federal, en la medida en la que impide que aquellos se beneficien de una industria de generación de electricidad local que abone a mejorar las condiciones medioambientales del Estado.

Ello, pues con la expedición del Decreto que reforma la Ley de la Industria Eléctrica no se persigue una afectación al medio ambiente como lo menciona el Poder accionante, sino que tiene como propósito fundamental comprometer la entrega física de energía y de capacidad y con ello, garantizar la estabilidad en la tarifa de electricidad, así como la seguridad, estabilidad, calidad y confiabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional.

Resulta infundado el argumento de la parte actora en el sentido de que las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica violan los derechos humanos a un ambiente sano y a la salud de los habitantes del Estado de Colima, toda vez que la reforma en cuestión se dio como respuesta a las necesidades del país en materia eléctrica, además de que la aplicación de la ley en los términos en que se encontraba conlleva al predominio de un mercado carente de equidad e igualdad.

Debe considerarse que la Ley de la Industria Eléctrica, al ser reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, tiene por objeto regular la planeación

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de dicha industria, por lo cual, en su artículo 1° establece que las disposiciones de la misma son de orden público e interés social, y su finalidad es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, esto es el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional como área estratégica.

Por ello, es incuestionable que a la sociedad le interesa en mayor medida la plena aplicación del marco regulatorio de la industria eléctrica, el cual no puede permanecer inamovible, debiéndose transformar de acuerdo con las necesidades del país, motivo que originó el Decreto impugnado.

En ese sentido, se requiere de una ponderación del mejor funcionamiento del Sistema Eléctrico, generando una mayor protección a la colectividad, es decir, un trayecto de producción cierta y que no tenga fallas en la producción de energía, toda vez que lo que requiere la población es que se brinde un buen servicio en materia energética, lo que corresponde asegurar al Estado Mexicano, por lo que no se debe perder de vista que las medidas se emitieron en beneficio de la Nación buscando en todo momento anteponer el interés general por encima del interés particular.

Además, cabe mencionar que los artículos 1°, segundo párrafo y 4°, de la Ley de la Industria Eléctrica establecen que siempre tendrá como finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

Por otra parte, el Decreto impugnado no frena, desplaza, ni ocasiona el incumplimiento de los compromisos del Estado Mexicano sobre cambio climático, pues su principal fin lo constituye la modificación del mecanismo de despacho de las centrales eléctricas, siendo incongruente señalar que dicho cambio genere una afectación al medio ambiente, puesto que bajo ninguna circunstancia se eliminan las energías renovables de la matriz de energética.

Uno de los objetivos de la reforma reclamada es que exista seguridad en el despacho de energía eléctrica por parte de la Centrales Eléctricas, debido a que las energías renovables son intermitentes y si bien generan electricidad de forma limpia y con recursos renovables, éstas Centrales por su naturaleza presentan variabilidad en la generación, ya que dependen principalmente de factores climatológicos, lo que se traduce en la disminución repentina de generación por nubosidades o ráfagas de viento con duración y efectos cuantitativos no predecibles, produciendo un desbalance en la frecuencia del Sistema Eléctrico.

De igual manera, el fortalecimiento de la empresa productiva del Estado que busca la reforma, no conlleva privilegiar el uso de fuentes fósiles, sino por el contrario, está encaminada a como las centrales hidroeléctricas de Comisión Federal de Electricidad (como se define en el artículo 3, fracción XXII, inciso h) de la Ley de la Industria Eléctrica).

Asimismo, en la presente Administración se ha impulsado, de manera importante, a diversos proyectos de generación mediante energía eólica y solar o fotovoltaica, previéndolas en el orden del despacho eléctrico, también considerado en la reforma que nos ocupa, por tanto, no existe incumplimiento a obligaciones internacionales en esas materias, sino por el contrario, pretende se complementen.

En ese orden de ideas, se pone de manifiesto que el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2021, no

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

transgrede la autonomía del promovente y menos aún existe una violación a un medio ambiente sano y a la salud.

De esa forma, se patentan las amplias facultades legislativas, ejecutivas y regulatorias de la Federación en las actividades de la industria eléctrica, y su conformidad con el texto constitucional, y, en consecuencia, se acredita la falta de competencias constitucionales del Poder actor en la redada del Sistema Eléctrico Nacional.

**SEGUNDO.** El objetivo del Decreto impugnado no es que el Estado se constituya como único generador de energía, ya que la finalidad de la reforma es cumplir con el mandato legal de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la cual cumple con los fines del artículo 25 constitucional como empresa productiva del Estado para el beneficio del interés colectivo y garantizar la confiabilidad del sistema eléctrico nacional a través de un sistema tarifario de precios unitarios, la modificación del orden de prioridad de despacho mediante la operación de centrales eléctricas legadas a la Comisión Federal de Electricidad y el diseño del nuevo instrumento de contrato con compromiso de entrega física.

Sobre esa base, el cambio normativo impugnado de ninguna manera implica la concesión de un trato preferencial a la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de los competidores del mercado eléctrico mayorista, ya que la reforma está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 constitucional, conforme al cual le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo que tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional que redunde en la protección y mejora real de los mercados relacionados.

Así, no se advierte del texto íntegro de la norma impugnada, que se esté otorgando la facultad exclusiva de generar energía al Estado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, en contravención del mandato constitucional.

El objetivo de la norma impugnada es la planeación del sistema eléctrico nacional de conformidad con el mandato expreso en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, para efecto de proteger la soberanía económica y la confiabilidad de dicho sistema como una cuestión de seguridad nacional que permita que esa actividad y el mercado subsistan y funcionen precisamente en situación de eficiencia y competencia.

La planeación y el control del sistema eléctrico nacional son áreas estratégicas de conformidad con la Constitución Federal y justamente el objetivo de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica es reestructurar la planeación del servicio eléctrico nacional en beneficio del interés colectivo, lo cual es un fin constitucionalmente válido.

El acceso no indebidamente discriminatorio implica que un interesado en conectarse a la red debe de recibir el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones, sin embargo, la Comisión Federal de Electricidad tiene una naturaleza de empresa productiva del Estado, lo que constituye que no se le pueda colocar en igualdad de condiciones frente a los demás competidores privados del mercado eléctrico mayorista.

Contrario a lo aseverado por el demandante, la realidad existencial hasta antes de la reforma impugnada no era ni siquiera cercana a los objetivos de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece, pues la Comisión Federal de Electricidad ha sido la empresa con mayor participación en el mercado eléctrico mayorista y, consecuentemente, la que ha asumido los costos y riesgos derivados de las contingencias en la operación del sistema eléctrico mayorista.

Bajo esa tesitura, es falso que el estado de cosas derivado de la reforma constitucional de dos mil trece haya tenido como efecto principal “una dinámica de competencia” y la existencia de “precios competitivos”, puesto que la estabilidad de las tarifas a cargo de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

los consumidores finales ha dependido de la actividad de la Comisión Federal de Electricidad y no así, de las empresas privadas.

En otro aspecto, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del sistema eléctrico nacional son de utilidad pública, y si bien existe la obligación de que se otorgue acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en términos no indebidamente discriminatorios, también lo es que el acceso a la interconexión o conexión estarán limitados a la capacidad disponible en el sistema eléctrico nacional, lo cual permite afirmar que se debe negar el acceso cuando exista una causa fundada, sin que ello implique un trato indebidamente discriminatorio.

Es decir, se negará el acceso a las redes por causas legales, técnicas o económicas debidamente justificadas, toda vez que el Estado tiene la obligación de garantizar la confiabilidad del sistema eléctrico nacional.

En otro orden, las disposiciones impugnadas se encuentran focalizadas al sistema eléctrico nacional en áreas de satisfacer la demanda energética de los usuarios finales, bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, aumentando la habilidad de dicho sistema de solucionar estados operativos de alerta y emergencia presentes en el servicio de suministro eléctrico, por restricciones operativas de generación (niveles insuficientes de reserva operativa), transmisión, transformación y diseño que están asociadas con limitantes de estabilidad angular, de voltaje y de frecuencia, caracterizadas por límites máximos y mínimos provocados por sobrecargas en la red nacional de transmisión, así como las afectaciones en la tensión, la frecuencia y el factor de potencia presentes cuando superan los rangos establecidos y las interrupciones del servicio, reduciendo su frecuencia y duración.

Por ello, el Decreto de reforma no tiene otro objeto más que mejorar la calidad y la eficiencia del sistema eléctrico nacional, así como la seguridad de despacho, en beneficio de la propia sociedad, pues la energía eléctrica es un servicio que trasciende a múltiples aspectos de la vida cotidiana de las personas, desde las más básicas como bombeo de agua potable, alimentación, educación, salud y seguridad, hasta las telecomunicaciones y el entretenimiento.

7. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló opinión en el presente asunto.

8. **Audiencia y alegatos.** El dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por formulados los alegatos.

9. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, para determinar el cierre de instrucción y a efecto de la elaboración del proyecto correspondiente.

10. **Retorno de autos** Visto el estado procesal del asunto y en atención a que en sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, el Senado de la República designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente ordenó retornar la citada controversia constitucional a su ponencia, mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós.

## **I. COMPETENCIA**

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,<sup>2</sup> ello en términos del artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, debido a que se plantea un conflicto entre una entidad federativa y el Poder Ejecutivo Federal.

## **II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS**

12. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

a).- La Federación y una entidad federativa;

[...]

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

Unidos Mexicanos se procede a la fijación de lo aquello efectivamente reclamado en la controversia. Lo anterior, con apoyo en la tesis P./J.98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXX, julio de 2009, página 1536 de rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”.<sup>3</sup>

13. Del análisis integral de la demanda es posible advertir que el Estado de Colima alega sustancialmente en su primer concepto de invalidez que el Decreto impugnado afecta su esfera competencial en materia ambiental, dado que, a su parecer, el Congreso de la Unión ejerció de manera desbordada la facultad que le otorga el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal de legislar en materia de energía eléctrica, impactando negativamente las facultades concurrentes en materia medioambiental que la fracción XXIX-G del citado precepto atribuye, entre otros, a las entidades federativas, así como en las residuales que en su favor se establecen en el artículo 124 constitucional.

14. Al respecto sostiene que, conforme al artículo 1º de la Ley de la Industria Eléctrica el ordenamiento tiene por objeto regular la planeación y el control del

---

<sup>3</sup> Tesis P./J.98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985 de rubro y texto CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA “El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.”



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica con base en lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> empero que, dicha industria tiene incidencia en las emisiones contaminantes respecto de las cuales el nuevo diseño normativo del Decreto impugnado impacta negativamente en las facultades concurrentes que en materia medioambiental le son reconocidas en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

15. Resulta claro para este Alto Tribunal que el Decreto impugnado lo emitió el Congreso de la Unión con base en la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene una facultad exclusiva de la Federación para legislar en esa materia.

16. Ello, porque dicha fracción establece, en lo que interesa, que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en toda la República sobre energía eléctrica, esto es, que la legislación emitida en esa materia permeará en todo el territorio nacional, sin que los Estados y la Ciudad de México tengan atribuciones para emitir leyes en materia de energía eléctrica.

17. En este sentido, si bien el Estado de Colima no expone argumentos tendientes a cuestionar la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia energética, atribución por la que emitió el Decreto impugnado, lo cierto es que, derivado de ello combate la invasión a su facultad concurrente en materia de medio ambiente, lo cual debe ser tomado en cuenta por este Alto Tribunal.

18. Ahora, como se puede apreciar, la parte demandante impugna el Decreto de nueve de marzo de dos mil veintiuno como un sistema normativo, esto es, al aducir una vulneración en sus competencias concurrentes en materia de

---

<sup>4</sup> **Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

medio ambiente no impugna de manera particularizada cada uno de los artículos de la Ley de la Industria Eléctrica, pues considera que la expedición de la gran mayoría de los artículos que se encuentran en dicho Decreto trajo como consecuencia una afectación a su competencia medioambiental.

19. Al respecto, conviene transcribir los artículos del Decreto impugnado para tener una mayor claridad de su contenido.

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA	TEXTO REFORMADO
<p><b>Artículo 3.-</b> Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Central Eléctrica Legada: Central Eléctrica que, <del>a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley</del>, no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:</p> <p>a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, <del>y se encuentra en condiciones de operación, o</del></p> <p>b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa;</p> <p>VI. a XI. ...</p> <p>XII. Contrato de Cobertura Eléctrica: Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos;</p>	<p><b>Artículo 3.-</b> ...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Central Eléctrica Legada: Central Eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:</p> <p>a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y</p> <p>b) Cuya construcción y entrega <b>sea con independencia de su modalidad de financiamiento;</b></p> <p>VI. a XI. ...</p> <p>XII. Contrato de Cobertura Eléctrica: Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. <b>Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física;</b></p> <p><b>XII Bis. Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física: Acuerdo entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador</b></p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

	mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, Servicios Conexos o Potencia establecidos, y para lo cual el Generador presentará al CENACE los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del Contrato mediante ofertas de programa fijo en el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las Reglas del Mercado;
XIII. ...  XIV. Contrato Legado para el Suministro Básico: Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas  XV. a LVII. ...	XIII. ...  XIV. Contrato Legado para el Suministro Básico: Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas, <b>con compromiso de entrega física;</b>  XV. a LVII. ...
<b>Artículo 4.-</b> El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. ...  I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios;  II. a V. ...  VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción conforme a las Reglas del Mercado y entregar dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.	<b>Artículo 4.-</b> ... ...  I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios, <b>cuando sea técnicamente factible;</b>  II. a V. ...  VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción <b>unitarios</b> conforme a las Reglas del Mercado, <b>garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando</b> dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

<p><b>Artículo 12.-</b> - La CRE está facultada para:</p> <p>I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación</p> <p>II. a LIII. ...</p>	<p><b>Artículo 12.-</b> ...</p> <p>I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley, <b>considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría</b>, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;</p> <p>II. a LIII. ...</p>
<p><b>Artículo 26.-</b> Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE. Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE</p>	<p><b>Artículo 26.-</b> Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE, <b>quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física</b>. Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.</p>
<p><b>Artículo 53.-</b> Los Suministradores de Servicios Básicos celebrarán Contratos de Cobertura Eléctrica <del>exclusivamente</del> a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.</p>	<p><b>Artículo 53.-</b> Los Suministradores de Servicios Básicos <b>podrán celebrar</b> Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.</p>
<p><b>Artículo 101.-</b> Con base en criterios de Seguridad de Despacho y eficiencia económica, el CENACE determinará la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas, la Demanda Controlable u ofertas de importación y exportación.</p>	<p><b>Artículo 101.-</b> Con base en criterios de Seguridad de Despacho y eficiencia económica, el CENACE determinará la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas, la Demanda Controlable u ofertas de importación y exportación. <b>Lo anterior, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.</b></p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

<p><b>Artículo 108.-</b> El CENACE está facultado para:</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional;</p> <p>VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, de conformidad con las Reglas del Mercado;</p> <p>VII. a XXXIV. ...</p>	<p><b>Artículo 108.-</b> ...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, <b>y mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;</b></p> <p>VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, <b>y recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física,</b> de conformidad con las Reglas del Mercado;</p> <p>VII. a XXXIV. ...</p>
<p><b>Artículo 126.-</b> Para efectos de las obligaciones de Certificados de Energías Limpias:</p> <p>I. ...</p> <p>II. La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias;</p> <p>III. a V. ...</p>	<p><b>Artículo 126.-</b> ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias. <b>El otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias a Centrales Eléctricas, no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas;</b></p> <p>III. a V. ...</p>

20. Por otro lado, resulta insoslayable para este Alto Tribunal señalar que el once de marzo de dos mil veintiuno se publicó una reforma constitucional en relación con el artículo 105, fracción I, en la que en su último párrafo se determinó que en las controversias constitucionales únicamente podrían

hacerse valer violaciones tanto a la Constitución Federal como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>5</sup>

21. De la exposición de motivos de la referida reforma constitucional es posible advertir que su finalidad radica en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no analice cuestiones de legalidad en las controversias constitucionales, sino que se concentre en analizar las violaciones directas tanto a la Constitución Federal como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte, ello con miras a fortalecer su rol de Tribunal Constitucional.<sup>6</sup>

22. En este sentido, de un análisis integral del dictamen de la Cámara de Origen, es posible desprender que el hecho de que se precisara que las violaciones debían hacerse con relación a la Constitución Federal, así como que se adicionara la posibilidad de reclamar la violación de derechos humanos en vía de controversia constitucional, no pretendió en ningún momento desnaturalizar el referido medio de control de constitucionalidad, por el contrario, se reconoció su importante función de dirimir conflictos relativos a la invasión de esferas competenciales entre los entes legitimados, precisando que en ocasiones el análisis de tales competencias se encuentra ligado con el tema de derechos humanos.<sup>7</sup>

23. Tomando en cuenta tales aspectos, es posible concluir que cuando el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional refiere que podrán

---

<sup>5</sup> “**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre [...]

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. [...]

<sup>6</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de Motivos. 18 de febrero de 2020. Pág IX.

<sup>7</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. Cámara de Senadores. 18 de noviembre de 2020. pp 122-123.

hacerse valer violaciones a la Constitución Federal, como a los derechos humanos vía controversia constitucional, es necesario que tales violaciones repercutan en la **esfera competencial** de los entes legitimados.

24. Lo anterior es así, pues de interpretarse que en una controversia constitucional debe analizarse cualquier violación sin que ello genere una afectación de esferas competenciales llevaría al extremo de desnaturalizar el referido medio de control de constitucionalidad y convertirlo en un tipo de acción de inconstitucionalidad, diluyendo la importante función diferenciada que tienen ambos medios de control, además de contravenir el espíritu de la reforma constitucional que en ningún momento pretendió tal aspecto.

25. Por tal razón, este Alto Tribunal considera pertinente precisar que **no serán materia de estudio los conceptos de invalidez segundo y tercero**, pues en los mismos no se aprecian argumentos tendentes a demostrar invasión de esferas competenciales en los términos antes referidos, por el contrario, se alega la invalidez en abstracto de la norma tanto por violación al principio de competencia y libre concurrencia como al diverso principio de sustentabilidad, aspectos que escapan de la naturaleza misma de este medio de control de constitucionalidad.

### III. EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

26. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria,<sup>8</sup> se tiene por acreditada la existencia de las normas impugnadas, pues el decreto del que derivan fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

---

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;  
[...]

#### IV. OPORTUNIDAD

27. Conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> el plazo para la presentación de una controversia constitucional es de treinta días y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

28. En el caso, los preceptos impugnados por el estado de Colima demandante se contienen en la Ley de la Industria Eléctrica, la cual fue publicada el nueve de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del diez de marzo al veintiséis de abril del año mencionado, en términos del artículo 3°, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de la Materia.<sup>10</sup>

29. Del referido cómputo se descontaron los días quince, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho y treinta y uno de marzo, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril de dos mil veintiuno, por ser inhábiles en términos de los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de la Materia,<sup>11</sup> 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

---

<sup>9</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

[...]

<sup>10</sup> **Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

[...]

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>11</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

Federación abrogada,<sup>12</sup> así como el Punto Primero, incisos c) y n) del Acuerdo General 18/2013 emitido por este Tribunal Pleno.<sup>13</sup>

30. Ahora bien, el Estado de Colima presentó vía electrónica su escrito de demanda el veintiséis de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo tanto, su presentación fue oportuna.

### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

31. La demanda fue presentada por parte legítima.

32. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso a),<sup>14</sup> otorga legitimación a las entidades federativas para promover controversia constitucional sobre la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones, emitidas por la Federación.

33. Por su parte, los artículos 10, fracción I<sup>15</sup> y 11, primer párrafo,<sup>16</sup> ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén que la entidad federativa, en su

---

<sup>12</sup> **Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

<sup>13</sup> **PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

[...]

c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

[...]

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

[...]

<sup>14</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

a).- La Federación y una entidad federativa;

[...]

<sup>15</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia

[...]

<sup>16</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

carácter de parte actora deberá comparecer por conducto de los funcionarios que la representen, en términos de las normas que resulten aplicables.

34. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue firmada por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador de esa entidad federativa el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.

35. Por lo anterior, y tomando en cuenta que en términos del artículo 50 de la Constitución de Colima<sup>17</sup> el ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra depositado en el Gobernador Constitucional del Estado de Colima y que de conformidad con el artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima<sup>18</sup> vigente hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, el Gobernador será representado jurídicamente en acciones y controversias por el Consejero Jurídico de la entidad, es por lo que se reconoce legitimación procesal activa al Poder Ejecutivo del Estado de Colima, al ser uno de los entes mencionados en el citado artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y al promover la presente controversia constitucional, a través de su representante, el Consejero Jurídico referido.

### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

---

<sup>17</sup> **Artículo 50.** El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina Gobernadora o Gobernador del Estado de Colima.

<sup>18</sup> **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XII. Representar jurídicamente al Gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica;

[...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

37. De acuerdo con los artículos 10, fracción II<sup>19</sup> y 11, párrafo primero -ya citado-, de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general impugnada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

38. En el caso, la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión** comparece por conducto del Presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara, el Senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, quien acredita su carácter con la copia certificada del Acta de la Junta Previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en la que se le confirió tal cargo; y toda vez que en términos del artículo 67, punto 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>20</sup> dicho Presidente tiene la representación jurídica de la Cámara, es por lo que se reconoce su legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

39. La **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** contesta la demanda a través de la Presidenta de la Mesa Directiva de esa Cámara, la Diputada Dulce María Sauri Riancho, quien demuestra su calidad con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de Pleno de la Cámara de Diputados de dos de septiembre de dos mil veinte, en la que consta su designación. De tal forma que, como en términos del artículo 23, punto 1, inciso I), de la mencionada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

---

<sup>19</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

[...].

<sup>20</sup> **Artículo 67.**

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

[...].

Mexicanos,<sup>21</sup> dicha funcionaria tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, se reconoce su legitimación pasiva.

40. Y, por su parte, el **Poder Ejecutivo Federal** produjo su contestación, a través del Consejero Jurídico, Julio Scherer Ibarra, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el Presidente de la República; y dado que en términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>22</sup> 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>23</sup> y punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,<sup>24</sup> el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene la representación jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, es por lo que se reconoce la legitimación pasiva en la presente vía del Poder Ejecutivo Federal.

---

<sup>21</sup> **Artículo 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

[...]

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

[...]

<sup>22</sup> **Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

[...]

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

<sup>23</sup> **Artículo 4.** La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

[...]

<sup>24</sup> Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001. **“ÚNICO.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

### VII.1 Causal invocada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y por el Ejecutivo Federal.

41. Al contestar el escrito de demanda, tanto la Cámara de Senadores como el Poder Ejecutivo Federal son coincidentes en hacer valer la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo de Colima** para promover la presente controversia constitucional, porque en su concepto, la pretensión de la parte actora se encamina a formular cuestiones derivadas de cláusulas sustantivas, distintas a las competenciales, tales como los principios de competencia, libre concurrencia y sustentabilidad, y al derecho a un medio ambiente sano.

42. Los poderes demandados indican que ninguno de los planteamientos propuestos por el Estado de Colima se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual a partir de la expedición del Decreto combatido.

43. Mencionan que la presente controversia constitucional, en los términos planteados por la parte actora, no es la vía idónea para analizar las supuestas afectaciones a derechos fundamentales de la población porque, precisamente, no existe una afectación real e inminente a su esfera de atribuciones que sea susceptible de analizarse en el medio de control constitucional que nos ocupa.

44. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal agrega que el Estado de Colima en ningún momento señala de manera específica qué preceptos de la norma son los que le causan un agravio e invaden su esfera de atribuciones, ni refiere cuál es la atribución constitucional que le ha sido invadida por parte de la Federación.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

45. Sostiene que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, en todas sus fases, constituyen un área estratégica del Estado, en la cual, por disposición constitucional, el Estado actor no tiene competencia y, por ende, carece de interés legítimo, pues dicho Poder local no cuenta con facultades de planeación sobre la materia de energía eléctrica.

46. Concluye que no existe un principio de afectación para la entidad federativa promovente, pues, por el contrario, la intención de la Federación es cumplir con el mandato constitucional de seguridad nacional de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos por la propia Norma Fundamental, al regular de manera correcta el Sistema Eléctrico Nacional.

47. A juicio de este Tribunal Pleno es **infundada** la causa de improcedencia invocada por los poderes demandados consistente en la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima para promover la presente controversia constitucional, por las razones siguientes.

48. En primer lugar, debe tenerse presente que la controversia constitucional se constriñe a dirimir posibles afectaciones en la esfera competencial entre poderes, entidades u órganos del Estado Mexicano sobre la base de un concepto de afectación amplio, el cual ha sido examinado por este Alto Tribunal en diversos precedentes, como en la controversia constitucional 117/2014,<sup>25</sup> cuyas pautas para establecer la procedencia de ese medio de regularidad constitucional son aplicables al presente caso.

---

<sup>25</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 117/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 7 de mayo de 2015.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

49. Ciertamente, atendiendo a la finalidad de la controversia constitucional, esta Suprema Corte ha interpretado que no toda violación constitucional es apta de examinarse en esta vía, sino únicamente las que guarden relación con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a aquellos que traten sobre la invasión, vulneración o simple y llanamente, que versen sobre la afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional; y, con motivo de la aplicación de este criterio, se ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación.

50. En ese sentido, la Primera Sala ha establecido que para acreditar la afectación suficiente para lograr la procedencia de este medio de regularidad constitucional “es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a **cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal**, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.”<sup>26</sup>

51. Ahora, no obstante la amplia concepción del principio de afectación, dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, criterio que ha dado lugar a que se reconozcan dos supuestos de improcedencia de la controversia constitucional: (i) cuando las partes exclusivamente aleguen violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales<sup>27</sup> o (ii) cuando aleguen

---

<sup>26</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Página 721, registro digital 2006022, de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.

<sup>27</sup> En ese sentido véase la tesis P./J. 83/2011 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 429, registro digital 160588, de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA

exclusivamente violaciones de estricta legalidad.<sup>28</sup> En cualquiera de dichas hipótesis, esta Suprema Corte ha concluido que bajo esos parámetros de control, no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados en controversia constitucional.

52. Los supuestos de improcedencia de referencia, cuando la parte actora de forma exclusiva alegue violaciones a cláusulas sustantivas diversas a las competenciales, o bien cuando sólo se aleguen violaciones de mera legalidad,

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. “La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución Federal de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales.”

<sup>28</sup> Es aplicable en lo conducente y por analogía la tesis 1a. CLXXXI/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Octubre de 2009, página 1002, registro digital 166198 de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO. “Por su propia y especial naturaleza, la controversia constitucional constituye una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las facultades de cualquiera de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que de alguna manera se traduzcan en invasión o afectación en su ámbito competencial por parte de otro nivel de gobierno, todo ello en aras de respetar las facultades y atribuciones conferidas a cada uno por la propia Constitución Federal de la República. En ese sentido, si analizado el tema constitucional de invasión de esferas en controversia constitucional se concluye que el actor carece de interés legítimo por falta de una atribución constitucional directa que respalde su acción, resulta improcedente analizar en esta vía la legalidad del acto impugnado por vicios propios, pues como lo ha sostenido el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estudio de los actos cuya invalidez se demanda requiere al menos de la existencia de un principio de afectación, lo cual no se actualiza en el supuesto indicado, pues si el problema de fondo ya no es la lesión de la autonomía del recurrente ni los agravios que, como nivel de gobierno, le irroga el acto reclamado, es indudable que el actor carece de un derecho susceptible de ser constitucionalmente protegido a través de la controversia constitucional.”



se diferencia de los casos en que la actora manifieste una afectación a algún ámbito de su esfera competencial regulada directamente en la Constitución Federal, como se sostuvo en la tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.” previamente citada.

53. Ciertamente, como se estableció en el precedente del que derivó esa tesis,<sup>29</sup> el interés legítimo se sustenta en la naturaleza propia de la controversia constitucional, cuyo objeto de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos legitimados para su promoción, en el artículo 105, fracción I, por lo que para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este medio de control constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.

54. Es así que, el agravio a los entes legitimados puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulado directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

55. De esta forma, resulta que, por lo general, el estudio del interés legítimo se ha reservado hasta el análisis de fondo, en tanto que no es posible disociar la alegada improcedencia del juicio de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, ello salvo en aquellos casos en que la inviabilidad de la acción resulte evidente, porque la norma o el acto impugnado no afecte en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora. Esto es, que haya circunstancias que reflejen de una forma clara e inobjetable la improcedencia

---

<sup>29</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 91/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 4 de diciembre de 2013.

de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto, sin que este sea el caso, como se verá en líneas posteriores.

56. Este Alto Tribunal ha determinado que los supuestos de improcedencia referidos –casos que involucran el examen de violaciones a normas constitucionales sustantivas y meras violaciones de legalidad– deben considerarse de estricta aplicación, pues en caso de que entremezclados se encuentren alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, entonces, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

57. En ese sentido, se tiene presente el criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), derivada de la controversia constitucional 117/2014, precedente previamente referido, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 33, registro digital 2010668 de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO “La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen

58. Luego, para la procedencia de la controversia constitucional es suficiente con que exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de una disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.

59. De esta forma, es importante poner de manifiesto cómo ha ido evolucionado la doctrina de esta Suprema Corte en torno al principio de interés legítimo, pues, como se ha dicho, el Poder Ejecutivo Federal, estima que debe sobreseerse en el caso porque no existe una afectación al ámbito competencial del Poder accionante, ya que los conceptos de invalidez que sustentó no se orientan a demostrar una afectación a su órbita competencial del Estado de Colima, sino la pretendida afectación de cláusulas sustantivas como la libre concurrencia y competencia económica y el derecho a un medio ambiente sano.

60. Así, debe resaltarse que, para la procedencia del presente medio de impugnación, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que debe identificarse una afectación en la esfera de competencias del órgano actor legitimado constitucionalmente para promover una controversia constitucional.<sup>31</sup> Este criterio se sustenta en la naturaleza del medio de control constitucional, cuyo objeto principal de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a ciertos órganos legitimados.

61. Al respecto, se ha sostenido que para que un órgano contemplado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal cuente con el interés -en este

---

exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.”

<sup>31</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional **206/2017**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 3 de marzo de 2020. En dicha sentencia se atendió a los precedentes en los que se ha examinado el interés legítimo.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

caso, legítimo- para dar pie al análisis de regularidad constitucional de actos o normas a través de una controversia constitucional, resulta imprescindible que con la emisión de esos actos o normas exista cuando menos un principio de afectación;<sup>32</sup> el cual puede derivar no sólo de una invasión a sus competencias, sino de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales. Criterio que deriva de una multiplicidad de precedentes, de los cuales se pueden resaltar los siguientes.

62. En la controversia constitucional 9/2000<sup>33</sup> se explicó que el interés legítimo implica una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105

---

<sup>32</sup> Tesis 2a. XVI/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, pág. 1897, registro digital 170357, de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. “En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traduciría en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.”

<sup>33</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 9/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Olga Sánchez Cordero, 18 de junio de 2001. Este caso fue promovido por el Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala, y se resolvió en la sesión de dieciocho de junio de dos mil uno, por mayoría de diez votos. En la sentencia se determinó que la integración de los Ayuntamientos está protegida constitucionalmente, porque es resultado de un proceso de elección popular directa; por lo tanto, si se separa de su encargo a un Presidente Municipal con motivo de conductas relativas a su función pública, entonces se afecta la integración del Ayuntamiento y, por consecuencia, su orden político y administrativo, con lo que se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en controversia constitucional. Sin embargo, si se trata de conductas que no son derivadas de su función pública, entonces, no se actualiza ese interés legítimo del Ayuntamiento.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

constitucional, en virtud de su especial situación frente al acto que consideran lesivo.

63. Así, el interés legítimo se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada es susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra, la cual necesariamente debe estar tutelada legalmente para que pueda demandarse su estricta observancia, ello en términos de la jurisprudencia de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA”.<sup>34</sup>

64. Posteriormente, en la controversia constitucional 5/2001<sup>35</sup> se amplió el concepto de interés legítimo precisándose que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para dirimir cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad o poder que la promueve, pero siempre y cuando exista un principio de afectación para combatir la emisión de normas generales por parte de un órgano que, a su juicio, carece de competencia para ello.

65. De tal asunto se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA

---

<sup>34</sup> Tesis P./J. 83/2001 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, de julio de 2001, en la página 875, registro digital 189327, de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.’, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Juan Díaz Romero, 4 de septiembre de 2001.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE”<sup>36</sup>.

66. Por su parte, en la controversia constitucional 328/2001<sup>37</sup> se determinó que el interés legítimo implica la afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; consecuentemente, se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para poder exigir su estricta observancia, con base en tales premisas se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES.”<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Tesis P./J. 112/2001 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, de septiembre de 2001, en la página 881, registro digital 188857 de rubro y texto siguiente: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE “Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación”.

<sup>37</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 328/2001, Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Ministro ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 18 de noviembre de 2003.

<sup>38</sup> Tesis P./J. 54/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, de agosto de 2004, en la página 1154, registro digital 180916 de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN

67. Adicionalmente, en la controversia constitucional 33/2002<sup>39</sup> se explicó que cuando la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, la vía es claramente improcedente; sin embargo, si esto puede estar relacionado con un estudio de fondo puede ser procedente, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN”.<sup>40</sup>

---

JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES “De la teleología del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado. De ahí que el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, que tienen encomendada constitucionalmente, la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes; por tanto, si por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales Locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional”.

<sup>39</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Juan Díaz Romero, 29 de junio de 2004.

<sup>40</sup> Tesis P./J. 50/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, de julio de 2004, en la página 920, registro digital 181168, de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN “La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.’, no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.’ y ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.’, de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones”.

68. Estos precedentes, entre otras cuestiones, han llevado a esta Suprema Corte, como se sostuvo en la referida controversia constitucional 206/2017, a sostener que “es incorrecta la afirmación genérica consistente en que, en una controversia constitucional, la parte actora únicamente pueda acreditar una afectación relevante (al grado de tener actualizado el interés legítimo) cuando afirme que se le desplaza, sustituye o se le priva del ejercicio de una facultad constitucional de la cual es titular. Tal cuestión desconoce la amplia línea de precedentes en donde se ha superado una concepción estrecha del interés en controversia —propiamente perteneciente al del interés jurídico que no es aplicable a este medio de control constitucional—, y que implica que **la doctrina actual de esta Corte incluye dentro del universo de agravios posibles sujetos a ser analizados en una controversia cualquier afectación resentida por normas o actos que pudiese tacharse de irregular por emitirse en contravención de las cláusulas competenciales atrincheradas en la Constitución**; a pesar de que el titular de la facultad constitucional sea un tercero.”

69. Asimismo, se concluyó que “la afectación jurídicamente relevante en una controversia constitucional no se acredita sólo con la supresión de una facultad propia, sino que **puede tratarse de una afectación resentida por la emisión de normas u actos que, de alguna manera, incidan en la esfera jurídica del actor**. Como lo hemos dicho, ‘cuando a través de dicho medio de control constitucional [la controversia constitucional] se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación’.”

70. Y cobra especial relevancia lo dicho en el precedente en comento, en el sentido de que en este medio de impugnación “no sólo se analizan casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o



normas de algún órgano son los que impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano, afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente.”

71. En el caso concreto, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima acude a la controversia constitucional para defender, desde su perspectiva, su facultad concurrente en materia medio ambiental que la Constitución Federal establece entre los distintos órdenes de gobierno, así como las facultades residuales de rectoría económica otorgadas en el ámbito de su competencia; lo anterior como consecuencia de las presuntas violaciones a la Constitución Federal provocadas por la distorsión del equilibrio del Pacto Federal –ya sea mediante la vía de la simple invasión de facultades o con motivo de la inhabilitación o inutilización de facultades– debido al exceso en el ejercicio de facultades constitucionales en la emisión del Decreto de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica.

72. La entidad federativa actora explica que el Decreto impugnado trastorna el equilibrio competencial definido constitucionalmente porque el Congreso de la Unión ejerció de manera desbordada la facultad que le otorga el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal de legislar en materia de energía eléctrica, impactando negativamente las facultades concurrentes en materia medioambiental que la fracción XXIX-G del citado precepto atribuye, entre otros, a las entidades federativas, así como en las residuales que en su favor se establecen en el artículo 124 constitucional.

73. Ello sin soslayar –sostiene la entidad actora– que si bien el Congreso de la Unión cuenta con facultad expresa para legislar en materia de energía eléctrica y, por ende, modificar la Ley de la Industria Eléctrica, lo cierto es que el Decreto Impugnado se emitió en contradicción a las reglas, directrices y principios definidos en el Decreto de Reformas Constitucionales en materia Energética, cuyo puntual cumplimiento es indispensable para aterrizar políticas en materia medio ambiental de competencia estatal.

74. En ese contexto y conforme al recuento de precedentes, se considera que en la especie se acredita un principio de afectación, por lo que el planteamiento de improcedencia en estudio debe **desestimarse**, pues no se puede decir desde este considerando que estemos en presencia de un caso donde la impugnación sea ajena al ámbito competencial de la actora, en tanto que para ello se necesita un estudio de fondo a partir del cual se determine si el Decreto impugnado puede eventualmente llegar a incidir en su ámbito de atribuciones; por ende, por el momento concurre lo que esta Suprema Corte ha denominado como principio de afectación.

75. Lo anterior es así, pues si bien conforme al artículo 1° de la Ley de la Industria Eléctrica dicho ordenamiento tiene por objeto regular la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica con base en lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>41</sup> no menos cierto es que dicha industria tiene incidencia en las emisiones contaminantes respecto de las cuales la entidad actora sostiene que el nuevo diseño normativo del Decreto impugnado impacta negativamente en las facultades concurrentes que en materia medioambiental le son reconocidas en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

76. El artículo 73, fracción XXIX-G,<sup>42</sup> de la Constitución Federal establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes en las que concurren el Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

---

<sup>41</sup> **Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

<sup>42</sup> **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXIX-G.-** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

77. En ese tenor, si bien varios de los argumentos del Estado de Colima buscan acreditar que diversas disposiciones contenidas en el Decreto impugnado son contrarias a varios principios constitucionales y derechos humanos -libre concurrencia y competencia económica, y derecho a un medio ambiente sano, entre otros- ello no es una razón para tener por insatisfecho el interés legítimo, pues no debe perderse de vista que algunas de las alegaciones se fundamentan en la presunta transgresión a las facultades concurrentes en materia medio ambiental que la propia Constitución Federal de la República establece en favor de las entidades federativas conforme a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

78. Lo anterior es suficiente para considerar la existencia de un principio de agravio en sentido amplio cuyo análisis corresponde realizar, en todo caso, en el estudio de los conceptos de invalidez propuestos a efecto de constatar el alcance de las facultades concurrentes que la Constitución Federal de la República y las leyes generales respectivas confirieren a la entidad actora en materia medio ambiental y el contraste de dichas facultades con las normas que se contienen en el Decreto impugnado, el cual, pudiera tener una incidencia en la emisión de contaminantes con motivo de las actividades de la industria eléctrica y, por tanto, un impacto en el medio ambiente, cuya materia de regulación es concurrente entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales en el caso de la Ciudad de México.

79. Bajo esa línea de pensamiento es que también resulta **infundado** el planteamiento de los Poderes demandados en el sentido de que el presente medio de control constitucional no es la vía idónea para analizar las argumentaciones de la entidad federativa actora, al estar relacionadas con violaciones a cláusulas sustantivas y diversos derechos humanos.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

80. Ello es así, pues este Tribunal Pleno coincide con lo sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el **recurso de reclamación 58/2021-CA**<sup>43</sup> interpuesto en contra del acuerdo que admitió la presente demanda de controversia constitucional.

81. En dicha ejecutoria la Primera Sala consideró, entre otras cosas, que no puede pasarse por desapercibido que el once de marzo de dos mil veintiuno se adicionó un último párrafo al artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que ordena que en las controversias se podrán hacer valer por violaciones a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México.

82. Por tal razón se estima que aun cuando el Estado de Colima mencione en su demanda la afectación a diversos derechos humanos –como el derecho a un medio ambiente sano o el derecho a la salud– ello no deriva declararse forzosa y automáticamente en la improcedencia de la controversia, pues, debe tomarse en cuenta que a partir del nuevo contenido de la Constitución Federal resulta palpable que para efectos de analizar si puede o no examinarse la alegada transgresión a los derechos humanos en una **lógica competencial** mediante la controversia constitucional, es necesario examinar en el fondo dichos planteamientos con el resto de aspectos que involucran el principio de afectación.

83. Resulta aplicable a lo anterior la jurisprudencia **P./J. 92/99** de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Sentencia recaída al recurso de reclamación 58/2018-CA, derivado de la controversia constitucional 45/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de octubre de 2021.

<sup>44</sup> Tesis P./J. 92/99 emitida por este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, Novena Época, registro digital 193266, de rubro y texto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE “En reiteradas tesis de este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en

84. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por la Cámara de Senadores y por el Poder Ejecutivo Federal, relativa a la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima para promover la presente controversia constitucional, es **infundada**.

85. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertido de oficio por este Pleno, procede examinar el fondo del asunto.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

### VIII.1 Consideraciones previas

#### A. Distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas

86. Para estar en aptitud de resolver el planteamiento de invalidez es necesario exponer la manera en que funciona el sistema de reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas establecido en la Constitución.

87. En principio, puede decirse que el nuestro es un “sistema residual” de competencias que opera bajo la regla general de que corresponde a la Federación todas las competencias que le hayan sido asignadas **expresamente** en la Constitución —primordialmente en el artículo 73—, mientras que a las entidades federativas les corresponde, por **exclusión** o **residualmente**, todo aquello no reservado a la Federación.

88. En este sentido, el artículo 124 constitucional señala que “las facultades que **no están expresamente concedidas** por esta Constitución a los

---

los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

funcionarios federales, **se entienden reservadas** a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

89. Ahora bien, este sistema competencial se ha vuelto progresivamente más complejo por virtud de varias reformas constitucionales que en los últimos años han “federalizado” materias que originalmente correspondían a las entidades federativas o que las han convertido en “materias concurrentes”.

90. En este caso concreto es importante tener claro esos aspectos de nuestro sistema competencial. Así, en primer lugar, debe precisarse que la regla general que establece el artículo 124 constitucional está sujeta a varias excepciones, a saber:

- Prohibiciones absolutas a los Estados, previstas en el artículo 117 constitucional.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> “**Artículo 117.-** Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- (DEROGADA, D.O.F. 21 DE OCTUBRE DE 1966)

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

(REFORMADA, D.O.F. 21 DE ABRIL DE 1981)

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

- Prohibiciones relativas a los Estados, establecidas en el artículo 118 constitucional,<sup>46</sup> por requerir el consentimiento del Congreso de la Unión.
- Inhibiciones constitucionales, relativas a las normas que, si bien no establecen expresamente facultades a la Federación, sí limitan a los Estados a realizarlas, tales como establecer los máximos y mínimos para la duración en el cargo del Presidente de la República, o para la integración de los Poderes de los Estados.
- Las Facultades concurrentes, que implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

91. Las facultades concurrentes, a su vez, pueden ser:

- Coincidentes: aquéllas en que la Federación y los Estados cuentan con la misma atribución.
- Aparentemente concurrentes: las que en principio se considera que corresponden tanto a la Federación como a los Estados, pero no es así.

---

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942)

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

<sup>46</sup> **Artículo 118.-** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

- Las que la Constitución distribuye de manera directa entre la Federación y los Estados; y
- La concurrencia de distribución delegada directamente al legislador, el cual, a través de una ley general, es el que distribuye las competencias.

### **B. Facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente**

92. A partir de la reforma de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, al artículo 73, fracción XXIX, a la que se le incluyó el inciso G, relativo a la materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, es que se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente.

93. En el caso de la materia de protección al medio ambiente, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

94. Así, la Constitución establece en su actual artículo 73, XXIX-G, que el Congreso tiene la facultad de: “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

95. De la exposición de motivos y del dictamen de la cámara de origen de la reforma constitucional de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

advierde que sobre los artículos 27 y 73 XXIX-G, la intención del constituyente fue la siguiente.

### **Exposición de motivos:**

[...]

La iniciativa de reforma que presento a consideración de esa representación, tiene como propósito establecer las bases, dentro del espíritu del artículo 27 Constitucional, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales, patrimonio fundamental para el desarrollo nacional, y que afectan la calidad de vida de la población. La reforma introduce una concepción integral que permitirá asegurar, en las nuevas condiciones, la conservación, protección, mejoramiento y restauración de los ecosistemas y sus componentes.

Se propone, asimismo, la adición de una fracción al artículo 73, referida a la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias en materia de ecología, con el objeto de establecer la concurrencia que debe existir entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Municipios en la preservación del equilibrio ecológico y sus elementos naturales y en la protección del ambiente”.

### **Dictamen. Cámara de Diputados:**

[...]

Resulta, pues del todo conveniente la adición que se propone al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, así como también especificar dentro del Congreso de la Unión para establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la materia de que se viene tratando, ya que las disposiciones en vigor no precisan la dimensión, característica y alcance de las funciones correspondientes a cada una de las tres esferas de competencia.

Debe señalarse que la tarea de proteger el ambiente es conveniente que constituya una responsabilidad compartida entre los diferentes planos del gobierno Estado Mexicano. Representa, a nuestro parecer, un importante acierto de la Iniciativa que nos ocupa, el establecimiento de la concurrencia entre la Federación los estados y los municipios en esta materia. Sabemos que nuestro régimen constitucional se basa en el otorgamiento de facultades expresas a los poderes federales y que aquellas que no le estén atribuidas con ese carácter se entienden reservadas a los estados. La aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues hay fenómenos que deben ser atendidos a escala nacional, pero otros que afectan a un solo estado o a un municipio. De ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

96. Ahora bien, el veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyas disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

del medio ambiente en el territorio del país. El artículo 1º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente **vigente** establece lo siguiente:

Artículo 1o.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

[...]

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución [...].

97. De este modo, la materia de protección al medio ambiente fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de Gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

98. En el artículo 7 de la citada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se establecen las atribuciones de los Estados en la materia:

Artículo 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, luz intrusa, radiaciones electromagnéticas y olores

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas;

XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XXII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

99. Dentro de las atribuciones antes referidas, destaca la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación y la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

100. Por su parte, el artículo 11 también dispone que la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio ambiente, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus Municipios o demarcación territorial de la Ciudad de México, asuman ciertas facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial, entre las que destaca la realización de acciones operativas tendentes a cumplir con los fines previstos en el referido ordenamiento.

101. Por otro lado, el artículo 2 de la Ley General de Cambio Climático estipula que la misma tiene por objeto “garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero”.

102. Asimismo, en el artículo 8 se establecen las atribuciones de los Estados en la materia.

**Artículo 8o.** Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

- I. Formular, conducir y evaluar la política de la entidad federativa en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional;
- II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa en las materias siguientes:
  - a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;
  - b) Seguridad alimentaria;
  - c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura;
  - d) Educación;
  - e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;
  - f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones;
  - g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia;
  - h) Residuos de manejo especial;
  - i) Protección civil, y
  - j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;
- III. Incorporar en sus instrumentos de política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;
- IV. Elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general;
- V. Establecer criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento del

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

programa estatal en la materia y establecer metas e indicadores de efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación que implementen;

VI. Gestionar y administrar recursos estatales para apoyar e implementar acciones en la materia;

VII. Celebrar convenios de coordinación con la federación, entidades federativas y los municipios, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación;

VIII. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;

IX. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;

X. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;

XI. Promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables;

XII. Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, para su incorporación al Inventario Nacional de Emisiones y en su caso, integrar el inventario estatal de emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la federación en la materia;

XIII. Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la federación;

XIV. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para enfrentar al cambio climático;

XV. Diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones para el cumplimiento del objeto de la ley;

XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de su programa;

XVII. (DEROGADA, D.O.F. 6 DE NOVIEMBRE DE 2020)

XVIII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, así como sancionar su incumplimiento, y

XIX. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

103. Entre las referidas atribuciones destacan las siguientes: (i) formular, conducir y evaluar la política de la entidad federativa en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional; (ii) incorporar en sus instrumentos de política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático; (iii) diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones para el cumplimiento del objeto de la ley y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de la ley.

104. Por su parte, el artículo 11 dispone que las entidades federativas y los Municipios expedirán las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley.

105. Por otro lado, la fracción X del artículo 33 de la Constitución del Estado de Colima prevé que el Congreso del Estado tendrá la facultad de expedir leyes para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, mismas que establecen la concurrencia de los gobiernos del Estado y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Constitución Federal y la Ley general reglamentaria correspondiente.

106. En este contexto, y en ejercicio de sus atribuciones el Estado de Colima ha emitido diversas disposiciones en materia de medio ambiente, tal es el caso de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable,<sup>47</sup> la Ley para el Fomento de Energías Renovables y Eficiencia Energética del Estado de Colima<sup>48</sup> y la Ley para la Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático para el Estado de Colima.<sup>49</sup>

### C. Marco jurídico en materia medioambiental

107. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales de los que México es Parte reconocen el derecho a un medio ambiente.

108. En el derecho internacional existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la **relación** interdependiente entre la protección al **medio ambiente**, el **desarrollo sostenible** y los **derechos humanos**.

109. Instrumentos como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de mil novecientos setenta y dos o la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de mil novecientos noventa y dos, reconocen que el desarrollo económico y social que requieren los Estados para asegurar

---

<sup>47</sup> Tiene por objeto: La preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, así como propiciar el desarrollo sustentable, estableciendo las bases necesarias para ello.

<sup>48</sup> Tiene por objeto: El fomentar el aprovechamiento y desarrollo de energías renovables, de manera compatible con el entorno social y ambiental, con la finalidad de alentar el desarrollo energético sostenible y sustentable en el Estado.

<sup>49</sup> Tiene por objeto: Establecer la concurrencia del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos en la formulación e instrumentación de las políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos adversos.

condiciones de vida satisfactorias para todas las personas, debe balancearse con la protección del medio ambiente. En otras palabras, que para lograr el desarrollo sostenible es necesario tomar en cuenta la protección del medio ambiente.

110. En el mismo sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reconoce que el alcance de los derechos humanos de todas las personas depende de la consecución de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental.

111. El derecho a un medio ambiente sano tiene una connotación tanto individual como colectiva, derivándose de esta última el interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Por su parte, la connotación individual se observa en la medida en que la vulneración de este derecho puede tener repercusiones directas o indirectas en las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como la salud, la integridad personal, a una vida digna, el libre desarrollo de la personalidad o la vida. En ese sentido, la degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo que debe ser considerado como un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.<sup>50</sup>

112. El derecho al medio ambiente sano está reconocido en el artículo 4º constitucional, el cual establece lo siguiente.

**Artículo 4º.** Toda persona tiene derecho a un **medio ambiente sano** para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

---

<sup>50</sup> Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, p.27.

113. Por su parte el párrafo séptimo del artículo 25 constitucional se reproduce a continuación.

**Artículo 25.** [...] Bajo criterios de equidad social, productividad y **sustentabilidad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su **conservación y el medio ambiente**.

114. Como se puede observar, el artículo 25 constitucional establece la base constitucional del desarrollo sustentable en nuestro país, el cual debe llevarse a cabo con atención a la conservación del medio ambiente.

115. Por otro lado, La Primera Sala de este Máximo Tribunal, al resolver el Amparo en Revisión 307/2016, ha reconocido que el artículo 4° constitucional consagra el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla.

116. Asimismo, en el mismo precedente se estableció que este derecho tiene una doble dimensión: **(i) la objetiva o ecologista**, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo; y **(ii) la subjetiva o antropocéntrica**, conforme a la cual su protección constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.<sup>51</sup>

117. Tanto la Primera como la Segunda Sala de este Alto Tribunal han establecido que este derecho también se traduce en un **principio rector de política pública**, derivado de una interpretación de los artículos 4° y 25 constitucionales<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña, 14 de noviembre de 2018.

<sup>52</sup> *Idem*.



118. También se considera pertinente hacer alusión a los **principios de precaución y de no regresión** que forman parte de los principios que ha desarrollado este Alto Tribunal como los que rigen la materia ambiental.

a) El principio de precaución

119. El principio de precaución opera ante la existencia de un posible daño grave o irreversible al medio ambiente que no ha ocurrido aún. Este impone una obligación al Estado consistente en la adopción de medidas que prevengan el posible perjuicio; adicionalmente, ha sido incluido en diversos tratados internacionales sobre protección del medio ambiente en distintos ámbitos.<sup>53</sup>

120. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, establece en su principio 15, que “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

121. Por su parte, la Primera Sala ha establecido que este principio implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, por lo que el mismo puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias a los principios de legalidad o seguridad jurídica.<sup>54</sup>

122. A su vez, la Segunda Sala ha señalado que el daño ambiental o ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede

---

<sup>53</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 3.3; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, enmendado en 2009, art. 1; Convenio sobre la Diversidad Biológica, entrada en vigor el 29 de diciembre de 1993, preámbulo; Protocolo relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (con sus enmiendas de 2006), preámbulo y art. 3.1; entre otros.

<sup>54</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña, 14 de noviembre de 2018.

existir un periodo prolongado de tiempo entre el acto que lo causa y su manifestación. En ese sentido, ha resuelto que **el principio de precaución se dirige a asegurar que el bien público se encuentre presente en toda decisión estatal adoptada** en el contexto de incertidumbre científica; por lo que, ante la incertidumbre respecto a los riesgos y beneficios que depara determinada actividad o empleo tecnológico, la formulación de las políticas públicas debe ser realizada de manera tal que sea preferible errar en el diagnóstico de la necesidad de adoptar medidas precautorias, que arriesgar a que mediante dicha actividad se ocasionen daños irreversibles al ambiente y a la salud pública.<sup>55</sup>

123. Así, la dimensión del principio de precaución va más allá de las problemáticas asociadas a los riesgos a corto o medio plazo, puesto que se refiere también a cuestiones a largo plazo e incluso ligadas al bienestar de las generaciones futuras.

124. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que dicho principio se refiere a las medidas que se deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el medio ambiente,<sup>56</sup> estableciendo que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, cuando una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en cuando exista incertidumbre al respecto.<sup>57</sup>

125. De lo anteriormente establecido, se entiende que la protección al derecho a un medio ambiente sano debe analizarse de manera conjunta con la obligación de garantizar el desarrollo integral y sustentable, fortaleciendo la

---

<sup>55</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 15 de enero de 2020.

<sup>56</sup> Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, pp. 72 a 74.

<sup>57</sup> *Idem*.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

Soberanía de la Nación y su régimen democrático, el crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

126. El *corpus iuris* y la jurisprudencia analizada,<sup>58</sup> reconocen que debe existir un equilibrio y un balance entre el derecho al desarrollo y el respeto al medio ambiente; en otras palabras, el mencionado balance es un presupuesto para que exista un desarrollo sustentable.

127. De ahí, que el principio de precaución implica que debe analizarse si se tomaron las medidas más protectoras al medio ambiente, ante la falta de certeza de un daño irreparable. Como eje rector de este principio, se debe analizar si la reforma impugnada tomó en cuenta, todas aquellas medidas que pudieran ocasionar un impacto irreversible al medio ambiente.

128. En ese sentido, este Pleno considera que un componente importante del principio de precaución es que en toda decisión estatal adoptada se asegure que se tenga presente la protección al medio ambiente sano.

129. Por ello, este Máximo Tribunal, deberá analizar si las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica impugnadas conllevan la atención necesaria a la conservación del medio ambiente, como parte de la rectoría del Estado en materia del desarrollo sustentable.

### b) El principio de no regresión

130. En relación con el principio de no regresión, este impone una prohibición de regresividad bajo la cual no se pueden adoptar medidas que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que en un determinado

---

<sup>58</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 15 de enero de 2020.

momento ya se reconoce a diversos derechos humanos, particularmente en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.<sup>59</sup>

131. Ahora bien, la Primera Sala ha establecido que éste consiste en la prohibición de disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado. El principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de regresividad, lo que implica que una vez que se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.<sup>60</sup>

132. Dicho principio, también está reconocido en el ámbito internacional,<sup>61</sup> el cual implica la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.

133. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la existencia de este principio en años recientes, a partir de lo cual determinó que existen dos tipos de obligaciones que derivan del reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales: las de exigibilidad inmediata y las de carácter progresivo.<sup>62</sup>

134. Con relación a las obligaciones de exigibilidad inmediata los Estados, de conformidad con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>59</sup> Tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 189, registro digital: 2015305 de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

<sup>60</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña, 14 de noviembre de 2018.

<sup>61</sup> El principio de no regresividad está reconocido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

<sup>62</sup> Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349., párr. 104; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C. 432. p. 66.

Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 1° del Protocolo de San Salvador, deben adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, y en general progresar hacia su plena efectividad. En lo que respecta a las obligaciones de carácter progresivo, ello significa que los Estados tienen la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización de dichos derechos, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de **no regresividad** frente a la realización de los derechos alcanzados.

135. Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente de las Naciones Unidas, ha establecido que “algunas obligaciones, como la no discriminación y la no regresión, tienen efecto inmediato. El principio de no regresión significa que los Estados no deben hacer menos estricta la reglamentación, las normas ni las políticas sobre la calidad del aire”.<sup>63</sup> Con lo anterior se advierte que, en materia ambiental, existe una obligación para los Estados para no adoptar medidas menos estrictas cuando estas tengan un impacto directo en el medio ambiente.

136. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que el Estado debe demostrar que la adopción de medidas regresivas se basa en un examen exhaustivo de las alternativas posibles, que prioricen a los grupos desfavorecidos y que tengan por referencia a la totalidad de los derechos y por la plena utilización de los recursos disponibles.<sup>64</sup>

137. En ese sentido, aunque la regresión no sea intencional, los Estados deben actuar con cuidado y deliberación, a evaluar las repercusiones de sus

---

<sup>63</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre derechos humanos y el medio ambiente: La cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, Naciones Unidas, A/HRC/40/55, del 15 de julio de 2019, p. 14.

<sup>64</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General no. 24 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, Naciones Unidas, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, p. 9.

acciones y omisiones y a ajustar sus políticas y medidas tan pronto se den cuenta de que las políticas actuales pueden dar lugar a resultados insostenibles.

138. Al respecto, cabe señalar que el principio de no regresión no es absoluto, es decir, una medida podrá ser regresiva, siempre y cuando esto se encuentre absoluta y debidamente justificado. No obstante lo anterior, antes de determinar si nos encontramos frente a un caso de excepción, esta Corte determinará si en efecto, las medidas adoptadas a partir de la reforma impugnada son regresivas.

139. Acuerdo de París tiene como objetivo mitigar el cambio climático y mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C y limitado a 1.5°C. Asimismo, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>65</sup>

140. El artículo 4 de este acuerdo establece las obligaciones específicas que deberán adoptar los Estados, haciendo una distinción de obligaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, reconociendo que dichas obligaciones no pueden ser iguales para ellos.

#### Artículo 4

1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que **las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo**, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

---

<sup>65</sup> Acuerdo de París, Artículo 2.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

2. **Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar.** Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

3. La **contribución determinada a nivel nacional** sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

[...]

6. Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales.

7. Los beneficios secundarios de mitigación que se deriven de las medidas de adaptación y/o los planes de diversificación económica de las Partes podrán contribuir a los resultados de mitigación en el marco del presente artículo.

8. Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

9. Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14.

[...]

141. Con base en lo anterior, los Estados Parte, incluido México, deben preparar, comunicar y mantener una “Contribución Determinada a Nivel Nacional” (NDC).

142. Estas contribuciones son las acciones encaminadas a la reducción de gases de efecto invernadero (mitigación) y la mejora de la resiliencia de las sociedades y los ecosistemas (adaptación). La Contribución Determinada a Nivel Nacional se debe actualizar cada cinco años y la misma debe ser incremental y progresiva, es decir, no puede ser menos robusta a la anterior.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

143. Esencialmente, el compromiso de México derivado de la ratificación del Acuerdo de París y también reconocido en la Ley General de Cambio Climático de 2012 es establecer una Contribución Determinada a Nivel Nacional que fomente la mitigación y adaptación, la cual debe ser progresiva. La Contribución vigente para el Estado mexicano establece lo siguiente.

La NDC vigente para el Estado Mexicano establece lo siguiente:

El sector de generación eléctrica es uno de los sectores que generan más emisiones a nivel nacional y global debido al consumo de combustibles fósiles para la producción de energía eléctrica y térmica. Mediante acciones que incrementen la participación de energías limpias en la red eléctrica nacional, el fortalecimiento y la optimización de la infraestructura eléctrica y el fomento de tecnologías innovadoras en los ámbitos de almacenamiento y de redes inteligentes, el sector energético estará innovando permanentemente para alcanzar los niveles de mitigación establecidos por la LGCC. [...]

### EJE E. PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA Y DEL PATRIMONIO CULTURAL TANGIBLE

La conservación de la infraestructura estratégica y del patrimonio representa retos inherentes que serán exacerbados debido a los efectos adversos del cambio climático. Por ejemplo, la infraestructura del sector energético es vulnerable ante la variabilidad climática, ya que sequías o lluvias [...]

#### 3. Alcance y cobertura:

##### a) Descripción general de la meta;

México estableció el compromiso no condicionado de reducir 22% sus emisiones de GEI y 51% de carbono negro para el año 2030, con referencia a un escenario tendencial. Así mismo, en el caso del compromiso condicionado, se puede aumentar hasta 36% la reducción de emisiones de GEI y 70% las de carbono negro si se cuenta con mayores recursos para la implementación.

##### b) Sectores, gases, categorías y reservorios cubiertos por la contribución determinada a nivel nacional, que, cuando proceda, se ajusten a las directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC);

La NDC incluye todos los sectores establecidos en las Directrices del IPCC: [1] Energía; [2] Procesos Industriales y uso de productos; [3] Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra; y [4] Residuos. Los gases de efecto invernadero incluidos son: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), perfluorocarbono (PFC), hidrofluorocarbono (HFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>). También se incluye el carbono negro en la NDC de México por ser un contaminante climático de vida corta (CCVC) cuya mitigación mejora la calidad del aire con cobeneficios para la salud humana y en los ecosistemas. México reitera la importancia que tiene la mitigación de los CCVC para aumentar la ambición de la NDC, alineado a la mejor ciencia disponible que presenta el IPCC en su informe de 1.5 grados.

Respecto a la categoría de tierras, tanto en emisiones como en absorciones, se incluyen los cambios y permanencias de: [3B1] tierras forestales, [3B2] tierras de cultivo, [3B3] praderas y [3B5] asentamientos.



En el caso de energía, se añadió la sub-fuente [1A1a] producción de electricidad y calor, y se incluyeron las emisiones provenientes de las centrales eléctricas de autogeneración. Se incluyen las cinco reservas de carbono: 1) de biomasa aérea, 2) biomasa subterránea, 3) basura, 4) madera muerta y 5) materia orgánica del suelo. [...] (énfasis añadido)

144. Como se desprende de lo anterior, México ha asumido diversas obligaciones en materia de protección al ambiente y prevención y mitigación del cambio climático, derivadas del Acuerdo de París, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de la Agenda 2030. Así, el Estado mexicano se ha comprometido de manera vinculante, frente a otros actores internacionales, a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, con porcentajes específicos y metas concretas. Por lo tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones conllevaría a la responsabilidad internacional del Estado Mexicano.

145. En ese sentido, el Estado Mexicano ha expedido diversas leyes reglamentarias, y modificado algunas ya existentes para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, particularmente la Ley General de Cambio Climático de 2012 y la Ley de Transición Energética.

#### **D. Las energías limpias *vis-á-vis* el medio ambiente**

146. El impacto que causa la producción de energía en el medio ambiente ha sido materia de discusión desde hace ya varias décadas en el ámbito internacional.<sup>66</sup>

147. Es por ello, que se crearon diversos instrumentos internacionales en la materia que imponen obligaciones y recomendaciones a los Estados para la promoción de energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todas las personas, como parte del desarrollo sostenible.

---

<sup>66</sup> Asamblea General, *Programa Solar Mundial 1996-2005*, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/53/7, del 26 de octubre de 1998

148. Al respecto, en la Agenda dos mil treinta para el Desarrollo Sostenible de dos mil quince, se adoptó un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, metas universales y transformativas de gran alcance y centradas en las personas, así como el compromiso de trabajar sin descanso a fin de conseguir su plena implementación.

149. El Objetivo No. 7 denominado “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna” estableció las siguientes metas.

7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.

7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.

7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

150. Como se puede advertir, el Objetivo No. 7 establece claramente que los Estados deben utilizar energías renovables, pues es prioridad realizar investigaciones para la generación de energías limpias y de esta manera, disminuir el uso de combustibles fósiles para la producción energética en el mundo.

151. Por otro lado, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>67</sup> prevé que su objetivo final es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero “a un nivel que impida interferencias antropógenas (inducidas por el hombre) peligrosas en el sistema climático”.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> México firmó la Convención el 13 de junio de 1992 y la ratificó en 1993, entrando en vigor para todos los Estados el 21 de marzo de 1994.

<sup>68</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994, Artículo 2.

152. En relación con la generación de energías limpias, la Convención establece los compromisos que deben adoptar los Estados Parte.

**Artículo 4. Compromisos**

1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: (...)

8. Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta, en especial de los países siguientes:

(...)

h) Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo;

(...)

10. Al llevar a la práctica los compromisos dimanantes de la Convención, las Partes tomarán en cuenta, de conformidad con el artículo 10, la situación de las Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo, cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de respuesta a los cambios climáticos. Ello se aplica en especial a las Partes cuyas economías dependan en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo, o del uso de combustibles fósiles cuya sustitución les ocasione serias dificultades.

153. A su vez, debe señalarse que el Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante, adoptado por ciento noventa y seis Estados en la COP21 en París, incluido México, el doce de diciembre de dos mil quince, en vigor desde el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

154. El objetivo principal de esta convención es el de limitar el calentamiento mundial por debajo de 2 grados, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.

155. Con la finalidad de alcanzar este objetivo, los países se propusieron alcanzar el máximo de las emisiones de gases de efecto invernadero lo antes

posible para que, a partir de ese momento, se redujeran rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>69</sup>

156. La Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente ha mostrado preocupación por los combustibles fósiles destacando que, a pesar del Acuerdo de París, en dos mil dieciocho las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía crecieron al ritmo más rápido que el observado desde dos mil once, y los Estados Unidos, China y la India fueron responsables del 85 % de ese aumento.<sup>70</sup>

157. En este sentido, la generación eléctrica a partir de **energías renovables como la hidroeléctrica**, solar, eólica, geotérmica y biomasa han sido las más medioambientalmente responsables y económicamente atractivas. Destacando que el uso de ellas ofrece una excelente manera de ampliar el acceso fiable a la electricidad limpia y asequible.<sup>71</sup>

158. Sobre la base de dicho marco referencial, conviene recordar que el Estado de Colima alega que las normas impugnadas invaden su esfera de competencia concurrente en materia de medio ambiente; sin embargo, como se evidenciará a continuación no se actualiza tal violación, pues las mismas en ningún momento restringen o limitan sus atribuciones conferidas en la materia, tanto por la Constitución Federal como por las Leyes Generales a las que se hizo referencia con anterioridad.

## VIII.2. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN A

### **Invasión de facultades concurrentes en materia medioambiental.**

159. En el primer concepto de violación, la Entidad actora combate el Decreto de la Ley de la Industria Eléctrica, respecto de los artículos 3, fracciones V, XII,

---

<sup>69</sup> Acuerdo de París, artículos 2 y 4.

<sup>70</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/74/161, 15 de julio de 2017, p. 17.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 13.

XII Bis, XIV, 4, fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 53, 101, 108, fracción V y VI y 126, fracción II, contra los que argumenta que con el ejercicio de las facultades del Congreso de legislar en el ramo de la energía eléctrica, se invaden sus facultades concurrentes en materia medioambiental que el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal dispone, pues se modifican y eliminan las bases regulatorias que fomentan que la generación de energía del país se componga, en mayor medida, con centrales de energía más eficientes en términos ambientales.

160. Al respecto, menciona que las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica, instituyen un cambio relevante, pues establecen que la oferta de energía eléctrica, potencia y servicios conexos al Mercado Eléctrico Mayorista, debe garantizar en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, los cuales son instrumentos de nueva creación.

161. En ese sentido aduce, que el nuevo régimen legal de la orden de despacho implica que se siga el orden siguiente: (i) las centrales eléctricas de los generadores con quien CFE Suministrador de Servicios Básicos haya celebrado Contratos de Cobertura Eléctrica con Entrega Física, (ii) las centrales eléctricas de energías limpias, y (iii) el resto de las centrales eléctricas, por lo que el nuevo criterio de despacho se opone al criterio de eficiencia y, por ende, la lógica impuesta en el Decreto impugnado refleja que el Congreso de la Unión ejerció sus atribuciones para legislar en materia de la industria eléctrica de modo que limita sus facultades como Entidad Federativa para ejecutar acciones que promuevan la eficiencia energética, el uso de fuentes renovables de energía y el impulso tecnológico e industrial para la generación de energías limpias.

162. El Poder Ejecutivo de Colima señala que, si bien las facultades concurrentes de las que goza en materia medioambiental no implican que el Poder Legislativo deba legislar en materia eléctrica en un sentido determinado, es indispensable que sienten las bases que permitan el ejercicio de aquéllas

tratándose de ese sector, dado el impacto que tiene el ramo eléctrico en el medio ambiente, por lo que, refiere, la modificación al orden de despacho limita la efectividad de sus acciones para impulsar la sustitución de energías fósiles o impulsar el desarrollo de energías limpias y así fomentar una industria sustentable.

163. Sostiene que la nueva regla define un orden de despacho que, lejos de atender a las características de las centrales, responde a la relación que aquéllas tengan con Comisión Federal de Electricidad con motivo de los Contratos de Entrega Física, lo que es preocupante si se considera que el portafolio de centrales eléctricas a cargo de CFE Generación deja mucho que desear en tratándose de energías limpias, de manera que lo anticipable es que se despachen centrales no solo basadas en combustibles fósiles sino con bajos niveles de eficiencia.

164. En ese sentido menciona, que si bien es posible que CFE Generación amplíe su base de centrales que emplean energías limpias o mejore los procesos de eficiencias de aquéllas que utilizan combustibles fósiles, la estrategia que se desprende de los instrumentos programáticos e, incluso, afirmaciones públicas por parte del Ejecutivo Federal y del director de Comisión Federal de Electricidad, sugieren que la verdadera intención es utilizar los combustibles fósiles, siendo que estos son una de las fuentes más importantes de generación de gases de efecto invernadero y de contaminantes atmosféricos, por lo que darle preferencia de despacho a estas tecnologías antes que a las renovables, va a contribuir en un incremento de las emisiones contaminantes.

165. La Entidad actora destaca que, con lo anterior, se pone de manifiesto que las normas del Decreto impugnado interfieren negativamente el ámbito de sus facultades concurrentes para desplegar acciones eficaces directamente orientadas a la protección del medio ambiente y el desarrollo de una industria de generación eléctrica guiada por una lógica de eficiencia, innovación en tecnologías limpias y aprovechamiento de los recursos naturales con los que

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

cuenta Colima, por ende, la falta de efectividad de sus facultades para promover el uso de energías renovables en sustitución de combustibles fósiles, en perjuicio del fomento del medio ambiente.

166. Refiere también, que la reforma de la Ley de la Industria Eléctrica tiene un impacto negativo, en la medida en la que implica la pérdida de valor para los Certificados de Energías Limpias, los cuales se implementaron para el financiamiento de nuevas centrales de energías limpias y que ello provoca que no se desarrolle infraestructura novedosa capaz de producir energías limpias, pues el exceso de oferta de dichos certificados reducirá su valor.

167. Por tal razón, argumenta que se trata de una reforma que incide en sus facultades concurrentes para fomentar el establecimiento de una industria eléctrica en su territorio, pues al no impulsar mecanismos que promuevan nuevos proyectos de energías limpias, genera barreras en la efectividad de medidas encaminadas al fomento económico que Colima pueda ofertar para la nueva inversión.

168. En ese contexto, concluye que el ejercicio de las facultades concurrentes que la legislación atribuye a las entidades federativas no puede verse obstaculizado por el ejercicio de las facultades de las autoridades del orden federal, pues ello implica una extralimitación o superposición de una facultad sobre otra que no está autorizada por la Constitución y que es contradictoria de la lógica de coordinación inherente a la concurrencia que esta establece.

169. A consideración de este Pleno, los argumentos planteados por el Estado de Colima son **infundados**.

170. Al efecto, debe considerarse que la litis en este asunto consiste en determinar si el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, materializada en la emisión del Decreto de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica trasciende como obstáculo o impedimento para el ejercicio de facultades concurrentes en materia medioambiental del Estado

de Colima, a que se refiere la diversa fracción XXIX-G de aquel ordenamiento.

171. En el apartado de consideraciones previas, ya se expuso cómo funciona el sistema de reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas establecido en la Constitución.

172. Así, sobre esa base, resulta pertinente tener presente en el caso que, en cuanto a la materia de la **energía eléctrica**, se trata de una **atribución exclusiva** de la Federación prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porción normativa de contenido siguiente:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, **energía eléctrica** y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

173. A raíz de la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 se estableció que un área estratégica del Estado es el control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional, con la intención de que éste ejerza la función reguladora de la industria eléctrica.

174. Se buscó garantizar la rectoría del Estado en materia de electricidad y para tal efecto, se estableció que Congreso de la Unión tendría una plena libertad configurativa para establecer las condiciones conforme a las cuales el Estado podría llevar a cabo el control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional.

175. En la especie, el legislador ejerció su facultad en materia de **energía eléctrica** mediante el Decreto que reforma y adiciona diversos preceptos de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno. Al efecto, estableció la modificación regulatoria siguiente:

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

[...]

V. Central Eléctrica Legada: Central Eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y

b) Cuya construcción y entrega **sea con independencia de su modalidad de financiamiento**;

XII. Contrato de Cobertura Eléctrica: Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. **Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física**;

XII Bis. **Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física**: Acuerdo entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, Servicios Conexos o Potencia establecidos, y para lo cual el Generador presentará al CENACE los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del Contrato mediante ofertas de programa fijo en el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las Reglas del Mercado;

[...]

XIV. Contrato Legado para el Suministro Básico: Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas, **con compromiso de entrega física**;

[...]

**Artículo 4.** El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

[...]

I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios, **cuando sea técnicamente factible**;

[...]

VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las Reglas del Mercado, **garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física** y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.

**Artículo 12.-** ...

I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley, **considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría**, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

**Artículo 26.-** Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE, **quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física.** Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE.

**Artículo 53.-** Los Suministradores de Servicios Básicos **podrán celebrar** Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado.

**Artículo 101.** Con base en criterios de Seguridad de Despacho y **eficiencia económica**, el CENACE determinará la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas, la Demanda Controlable u ofertas de importación y exportación. Lo anterior, **considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.**

**Artículo 108.** El CENACE está facultado para:

V. Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y **mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;**

VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, y **recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física**, de conformidad con las Reglas del Mercado; [...].

**Artículo 126.** Para efectos de las obligaciones de Certificados de Energías Limpias: [...]

II. La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias. **El otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias a Centrales Eléctricas no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas;** [...] (énfasis añadido)

176. De dichas porciones normativas se desprende que, entre los conceptos modificados y adicionados en el artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica, está la inclusión de los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física en la fracción XII bis, la adición de las porciones normativas referidas a que *“exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

*Física*” en la fracción XII, y en relación con las Centrales Eléctricas Legadas se dispuso ahora “*sea con independencia de su modalidad de financiamiento*” en la fracción V y la inclusión del enunciado “*con compromiso de entrega física*” en la XIV bis.

177. Por otra parte, en el artículo 4 se adicionó respecto al otorgamiento de acceso a redes “*cuando sea técnicamente factible*” en la fracción I y en la diversa VI, el legislador introdujo dentro de las obligaciones de servicio público y universal a la que está sujeta la generación de energía eléctrica, ofrecer dicha energía, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las Reglas del Mercado, garantizando en primera instancia los referidos Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias.

178. En la fracción I del artículo 12 se adicionó que los permisos respectivos se otorgaran “*considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría*”.

179. Asimismo, el artículo 26 se modificó en el sentido de que se considerará la prioridad en el uso de redes para el despacho de las centrales eléctricas legales y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física; mientras que en el 53 se agregó que “*podrán celebrar*” los suministradores de los servicios básicos contratos de cobertura eléctrica a través de subastas.

180. En el artículo 101 fue dispuesto que, con base en criterios de Seguridad de Despacho y eficiencia económica, la asignación y despacho de las centrales eléctricas, se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las centrales eléctricas, la demanda controlable u ofertas de importación y exportación, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.

181. En el artículo 108, fracción V, se faculta al Centro Nacional de Control de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

Energía a determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el sistema eléctrico nacional y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del sistema eléctrico nacional.

182. En la fracción VI del artículo citado se prevé la facultad del Centro Nacional de Control de Energía para recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física, de conformidad con las Reglas del Mercado.

183. Y, finalmente, la fracción II del artículo 126 modifica las condiciones para el otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias de modo que su otorgamiento no dependa de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas.

184. La reforma de dichos preceptos es a partir de los cuales el legislador federal establece un nuevo diseño normativo que, en términos integrales, modifica el sistema de despacho de los generadores de energía eléctrica, así como el mecanismo de los certificados de energías limpias, cuyas variaciones considera la parte actora conllevan un impacto medioambiental.

185. Por su parte, en la diversa fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Federal está dispuesta la concurrencia de facultades del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de la Ciudad de México, en materia de protección al **medio ambiente**, tal como se observa de su texto:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXIX-G.-** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de **protección al ambiente** y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

186. Esta facultad concurrente en materia de protección al ambiente tiene como base general para su ejercicio, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a través de la cual, como se ha dicho, se determinan las facultades que corresponden a los tres órdenes de gobierno en la materia.

187. Pues bien, en el caso, con la emisión de las normas impugnadas, referidas, el Congreso actuó con estricto apego a su **facultad exclusiva** para legislar en materia eléctrica, sin que ello pueda trascender o conllevar **de manera indirecta** una limitante para las facultades concurrentes que, en la diversa materia medioambiental tiene conferidas el Estado de Colima en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde se establecen las bases para su ejercicio, en tanto que dicha modificación regulatoria buscó dar continuidad a un suministro eléctrico sustentable mediante la priorización del uso de energías renovables a través de las centrales hidroeléctricas y de la generación del uso de más energías limpias, como se explica a continuación.

#### **A. Orden de despacho de las centrales eléctricas.**

188. Con el nuevo diseño normativo, se modificó el mecanismo de despacho de las centrales eléctricas. De un despacho económico se pasó a uno por Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.

189. Los contratos de este tipo fueron definidos en la misma ley, como aquellos acuerdos celebrados entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, servicios conexos o potencia establecidos. Para lograr lo anterior, el generador presentará al Centro Nacional de Control de Energía los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del contrato mediante ofertas de programa fijo en

el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las “Reglas del Mercado”<sup>72</sup>.

190. En otras palabras, es un contrato en el que el generador se compromete a tener la capacidad de generar e inyectar la energía a la red en las fechas y horas que se hubiesen pactado; en ese sentido, no implica que la cobertura sea continua o permanente, sino que se entrega de conformidad con un programa acordado entre las partes, lo cual puede ser a una hora específica, para que se garantice el despacho de energía en determinados momentos.

191. A partir de dicho cambio en el mecanismo de despacho se priorizó a las **centrales hidroeléctricas**, enfatizándose con ello la intención del legislador de promover la asignación a generadores de energías renovables, a fin de alcanzar un desarrollo sostenible.

192. Así es, dentro de la jerarquización de despacho de las centrales eléctricas que estableció la reforma, se sitúa en los tres primeros lugares a las formas de generación más importantes y reconocidas de energías limpias; una de ellas, la hidroeléctrica.

193. Para ello, el legislador Federal consideró continuar con la transición energética y resguardar el derecho al medio ambiente, tal como se desprende del Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático; y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Industria Eléctrica:

#### 111. CONSIDERACIONES

**TERCERA.** Estas Comisiones Unidas del Senado de la República coinciden con la colegisladora, en el hecho de que la Nueva Política Energética demanda ajustes a la Ley de la Industria Eléctrica. El sistema del despacho de los generadores eléctricos, impuesto por la reforma energética en la Ley de la Industria Eléctrica es uno de los mecanismos que ha demostrado imponer a la generación privada privilegios, con graves perjuicio a la CFE que es la empresa obligada a prestar el servicio público de energía a todo el país. [...]

---

<sup>72</sup> Ley de la Industria Eléctrica, artículo 3, fracción XII Bis.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

Bajo dicho contexto, se coincide con la colegisladora en que es fundamental modificar la jerarquización del despacho de las centrales eléctricas para quedar sujeto al orden que se detalla a continuación:

**1. Energía Producida por las Hidroeléctricas.** Las hidroeléctricas serán despachadas en primer término, de acuerdo a los volúmenes de agua definidos por el Comité Técnico de Operaciones Hidráulicas, de conformidad con el Decreto por el que se establecen las medidas de coordinación que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el manejo de presas y la reducción de desastres por inundaciones en la cuenca del Río Grijalva, y su relación en el control y despacho de generación eléctrica, con sentido social y de protección civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2020.

**2. Energía Generada en otras plantas de la CFE.** En segundo término, se despacharán las Centrales Eléctricas de CFE, tales como la nuclear, las geotérmicas, los ciclos combinados y las termoeléctricas. Posteriormente, se despacharán las Centrales Ciclos Combinados de Productores Independientes de Energía amparadas por contratos suscritos en los términos de la abrogada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

3. Energía eólica o solar de particulares. En tercer término, se despacharán las centrales eléctricas eólicas y solares de particulares.

4. Ciclos Combinados de empresas privadas. En cuarto término; se despacharán las centrales eléctricas de ciclos combinados propiedad de particulares y el resto de los generadores de otras tecnologías. '[...]

194. El objetivo de la reforma fue el impulso de mejores prácticas de eficiencia energética, así como la promoción del uso de energías renovables para lograr un balance entre la eficiencia, desarrollo y la sustentabilidad.

195. En esos términos, con la reforma impugnada referida al nuevo mecanismo de despacho de centrales eléctricas, se consideraron medidas adicionales para la preservación del medio ambiente, a través de la preferencia de energías renovables.

196. Con base en la evidencia científica, se ha determinado que la energía producida por las plantas hidroeléctricas conlleva muchos beneficios, ya que ayuda a disminuir el uso de gas y petróleo, al servir como una herramienta en contra de las fuentes de energía más contaminante para producir electricidad.

A manera de ejemplo, se calcula que cada Kilowatt producido en una central hidroeléctrica evita el uso de 2.20 litros de petróleo.<sup>73</sup>

197. Aunado a ello, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente también ha reconocido que, en los países en desarrollo, de las energías más limpias y a precios más bajos con las que se cuentan y que han sido utilizadas con mayor éxito, se sitúan la hidroeléctrica, solar, eólica, geotérmica y biomasa.<sup>74</sup>

198. Se han destacado como ejemplos positivos de la implementación de estos tipos de energía los casos de Albania, Costa Rica, Islandia, Namibia, Noruega, Paraguay y Uruguay quienes obtienen entre el 98 % y el 100 % de su electricidad a partir de energías renovables como la hidroeléctrica. O los casos de Belice, Bhután, Burundi, Kirguistán, Mozambique, Nepal, la República Democrática del Congo, la República Democrática Popular Lao, Tayikistán y Zambia, donde se utilizan este tipo de energías renovables en más del 90 % de su producción total.<sup>75</sup>

199. Adicionalmente, cabe señalar que la energía hidroeléctrica, a la cual se le da prioridad con la reforma en comento, es la fuente de energía eléctrica renovable más grande en términos de generación eléctrica, con base en la relación entre el costo y beneficio que se obtiene a partir de su uso.<sup>76</sup> Además, se estima que las plantas hidroeléctricas podrían tener vidas útiles de hasta 80 años<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Ojeda, Waldo y Herrera, Juan Carlos, *"Uso eficiente del agua y la energía en sistemas de bombeo"*, Comisión Nacional del Agua/Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México, 2000; Senado de la República, "Mirada Legislativa", Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez, núm. 64, p.6.

<sup>74</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: Derecho a un medio ambiente saludable*, Naciones Unidas, A/HRC/43/53, 30 de diciembre de 2019, p.13.

<sup>75</sup> *Idem*.

<sup>76</sup> *United Nations Economic Commission for Europe, Life Cycle Assessment of Electricity Generation Options*, Naciones Unidas, Ginebra, 2021.

<sup>77</sup> *Idem*.



200. De esta manera, se tiene que la reforma impugnada constituye una medida que da continuidad a la transición energética en cuanto a la implementación de un **suministro eléctrico ambientalmente sustentable**, confiable y seguro, al fomentar un despacho eficiente y armónico con el mandato constitucional que dispone el artículo 25. Éste establece que: “[b]ajo criterios de equidad social, productividad y **sustentabilidad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, **en beneficio general**, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el **medio ambiente**”.

### **B. Certificados de energías limpias**

201. Los Certificados de Energías Limpias son instrumentos que expide la Comisión Reguladora de Energía en los casos en que se logre acreditar la generación de un monto determinado de energía eléctrica, a partir de energías limpias dentro del Sistema de Gestión de Certificados y Cumplimiento de Energías Limpias.

202. En relación con la obtención de los Certificados de Energías Limpias, la Secretaría de Energía Federal determina la cantidad de certificados que los sujetos obligados deben obtener de los generadores de quienes adquieren la energía eléctrica. Dichos generadores, a su vez, obtienen los certificados cuando se acredita ante la Comisión Reguladora de Energía la producción de cierta cantidad de energía a partir de fuentes de energías limpias.

203. La importancia de la implementación de los Certificados de Energías Limpias radica en que se busca fomentar el desarrollo de nuevos proyectos de energías limpias, incrementar la capacidad de generación y, por ende, lograr una mayor participación en la generación nacional de energías.

204. En dos mil catorce se dieron a conocer los lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias, los

cuales establecían que tienen derecho a obtener dichos certificados: (i) Las Centrales Eléctricas Limpias que entren en operación con posterioridad al once de agosto de dos mil catorce; y (ii) Las Centrales Eléctricas Legadas que generen energía eléctrica a partir de Energías Limpias que hayan entrado en operación antes del once de agosto de dos mil catorce, cuando éstas hayan realizado un proyecto para aumentar su producción de energías limpias.

205. Las centrales eléctricas de fuentes limpias que iniciaron operaciones previo al inicio de la vigencia de la Ley de la Industria Eléctrica no pueden obtener Certificado de Energías Limpias, pues ya se contabilizaban en la generación de energías limpias del país y, además, ya habían amortizado sus costos de instalación o contaron con otros esquemas de compensación, como el porteo estampilla.

206. Lo anterior se traduce en que antes de la modificación al artículo 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica únicamente se contabilizaban los Certificados de Energías Limpias que hubieran sido adquiridos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica en dos mil catorce; mientras que **con la reforma impugnada** la obtención de dichos certificados no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las centrales eléctricas de fuentes limpias.

207. Ello significa que tal reforma **no genera un impacto en los requisitos** para la obtención de los Certificados de Energías Limpias, es decir, siguen estando vigentes los requisitos de acreditación de cierta cantidad de energía limpia para su obtención.

208. De esta manera, los certificados por sí mismos siguen acreditando la energía limpia, ya que los requisitos para su adquisición y su acreditación continúan estando vigentes a pesar de las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica. Así, se tiene que este mecanismo promueve la adquisición de energías limpias, lo cual es considerado como una **medida para salvaguardar el medio ambiente**.

209. Esto fue considerado en la exposición de motivos de la iniciativa por el cual se reforman y agregan diversas disposiciones a la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil veintiuno.

Exposición de motivos

( ... )

Establecer que el otorgamiento de Certificación de Energías Limpias no dependerá de la propiedad o la fecha de inicio de las operaciones comerciales en centrales eléctricas. Esta propuesta tiene por objeto fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias para todos los generadores, bajo condiciones equitativas independientemente de su fecha de entrada en operación comercial.

Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 3, fracción VIII, de la Ley de la Industria Eléctrica, que define a los Certificados de Energías Limpias como el título emitido por la Comisión Reguladora de Energía que acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias, y que sirven para cumplir con los requisitos asociados al consumo de los centros de carga.

Estos certificados constituyen un instrumento para acreditar el avance en la consecución de las metas en la generación de energías limpias. Cabe destacar que la implementación de la presente propuesta, no genera ningún impacto en el mercado de los Certificados de Energías Limpias ya que se impide el desabasto y propicia mejores precios en beneficio de los usuarios finales, evitando la especulación y el aumento de tarifas.

210. Al respecto, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático; y de Estudios Legislativos, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, señaló lo siguiente:

11. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

( ... )

Otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias. En este aspecto, la colegisladora estima la necesidad de fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias para todos los generadores, bajo condiciones equitativas independientemente de su fecha de entrada en operación comercial, sin distinción alguna.

En este sentido, su otorgamiento no dependerá de la propiedad o la fecha de inicio de las operaciones comerciales de las centrales eléctricas. Detalla la colegisladora que el propósito de este cambio es fomentar un mercado de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

211. De dicha exposición, se advierte que las medidas introducidas respecto de los Certificados de Energías Limpias tuvieron como intención continuar con la protección del medio ambiente a partir de la adquisición de energías limpias.

212. Esto es, el efecto directo de la ley no es menoscabar las políticas en materia medioambiental, sino únicamente el de abrir el mercado a más generadores, quienes estaban impedidos anteriormente para adquirir dichos certificados, lo cual provoca una mayor inversión en el territorio nacional y de esta manera que se pueden tener más participantes que opten por invertir en la **generación eléctrica a través de energías limpias** dentro de sus demarcaciones.

213. Así, el abrir el mercado de los Certificados de Energía Limpia a más participantes no se puede considerar una práctica que pueda perjudicar el medio ambiente, sino todo lo contrario, pues al extenderse el mercado se insta a quienes anteriormente no podían adquirir Certificados de Energía Limpia a participar mediante la generación de energías limpias y con ello, que las entidades federativas puedan cumplir sus objetivos o metas para la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

214. Sobre la base de todo el contexto expuesto, a consideración del Pleno de este Alto Tribunal no asiste razón a la Entidad actora, pues, como ha quedado de manifiesto, el nuevo diseño normativo de la reforma en materia eléctrica no se contrapone con el avance en la consecución de metas para la generación de energías renovables y sustentables.

215. Así es, porque, con la modificación del sistema integral del orden de despacho, lo que se priorizó es un tipo de energía limpia, como son las **hidroeléctricas**; mientras que, en cuanto a la emisión de los certificados de energías limpias, al no eliminarse o variarse los requisitos para su obtención, su finalidad continúa siendo la adquisición de **más energías limpias**.

216. De esta forma, a través de la nueva regulación normativa en materia de energía eléctrica, el Legislador Federal actuó no sólo de acuerdo con sus atribuciones exclusivas en el ramo, sino en conformidad con la transición energética, constituyéndose aquélla en una medida para dar continuidad a un suministro ambientalmente sustentable, al darse seguimiento a los proyectos de generación de energía principalmente de fuentes útiles y renovables.

217. Por todo ello, al tenerse en cuenta que las porciones normativas impugnadas no constituyen por sí, una medida que ocasione un impacto negativo al medio ambiente sino, por el contrario, **son modificaciones que dan continuidad al avance energético para la generación de energías limpias**, resulta inconcuso que la facultad ejercida por el Legislador Federal en materia de energía eléctrica no impacta ni trasciende en una afectación a las diversas facultades concurrentes que tiene a su cargo la Entidad de Colima en materia medioambiental, por tanto, tampoco se actualiza una interferencia ni obstáculo en el desarrollo de sus políticas que en éste ámbito de competencia estatal puede implementar.

218. Aunado a lo anterior, cabe decir que, tampoco asiste razón a la parte actora, porque la base de sus premisas en cuanto a que las modificaciones a los artículos impugnados afectan sus facultades concurrentes, las apoya en meros supuestos hipotéticos, como son que se privilegia el uso de energías fósiles y se abandona el uso de energías limpias, pues, como ha quedado visto, la destacada modificación del mecanismo de despacho de energía y de los certificados referidos, lo que fomentan es el uso de energías renovables, que los generadores cuenten con coberturas de energía suficientes para garantizar el suministro del servicio eléctrico a los usuarios finales, así como la promoción en la adquisición de más energías limpias<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Lo anterior se desprende del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Industria Eléctrica, elaborado por la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, páginas XXXIV a XXXVIII.

219. En suma, el cambio legislativo de mérito fue ejercido como una atribución exclusiva y cuyo objetivo fue continuar con la adaptación de la regulación en materia eléctrica para el desarrollo energético en México, esto a través de una generación que fomenta el uso de energías limpias a fin de mitigar las emisiones de gases efecto de invernadero y apoyar el desarrollo sostenible, por ende, dicho ejercicio legislativo no trasciende como afectación a la diversa esfera competencial concurrente en materia medioambiental.

220. En esas condiciones, se concluye que el nuevo diseño normativo de la reforma eléctrica no constituye un ejercicio desbordado ni invasivo de las que en materia medioambiental tiene la parte actora, habida cuenta que aquél fue implementado para el avance en la consecución de las metas en la generación de un suministro ambientalmente sustentable a partir de energías renovables; consecuentemente, no significan una limitante u obstáculo en el desarrollo de la política de medio ambiente de competencia estatal, sobre la cual la Entidad actora tiene intactas sus atribuciones concurrentes que en su favor prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás normativa en el ramo para actuar.

221. Derivado de todos los argumentos expuestos, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que los artículos impugnados 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 53, 101, 108, fracciones V y VI, y 126, fracción II, del Decreto de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica son **válidos**.

## **IX. DECISIÓN**

222. Por lo expuesto y fundado, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente** pero **infundada** la presente controversia constitucional.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracción I y VI, 12, fracción I, 26, 53, 101, 108 fracciones V y VI, y 126, fracción II, del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de la Industria Eléctrica.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.