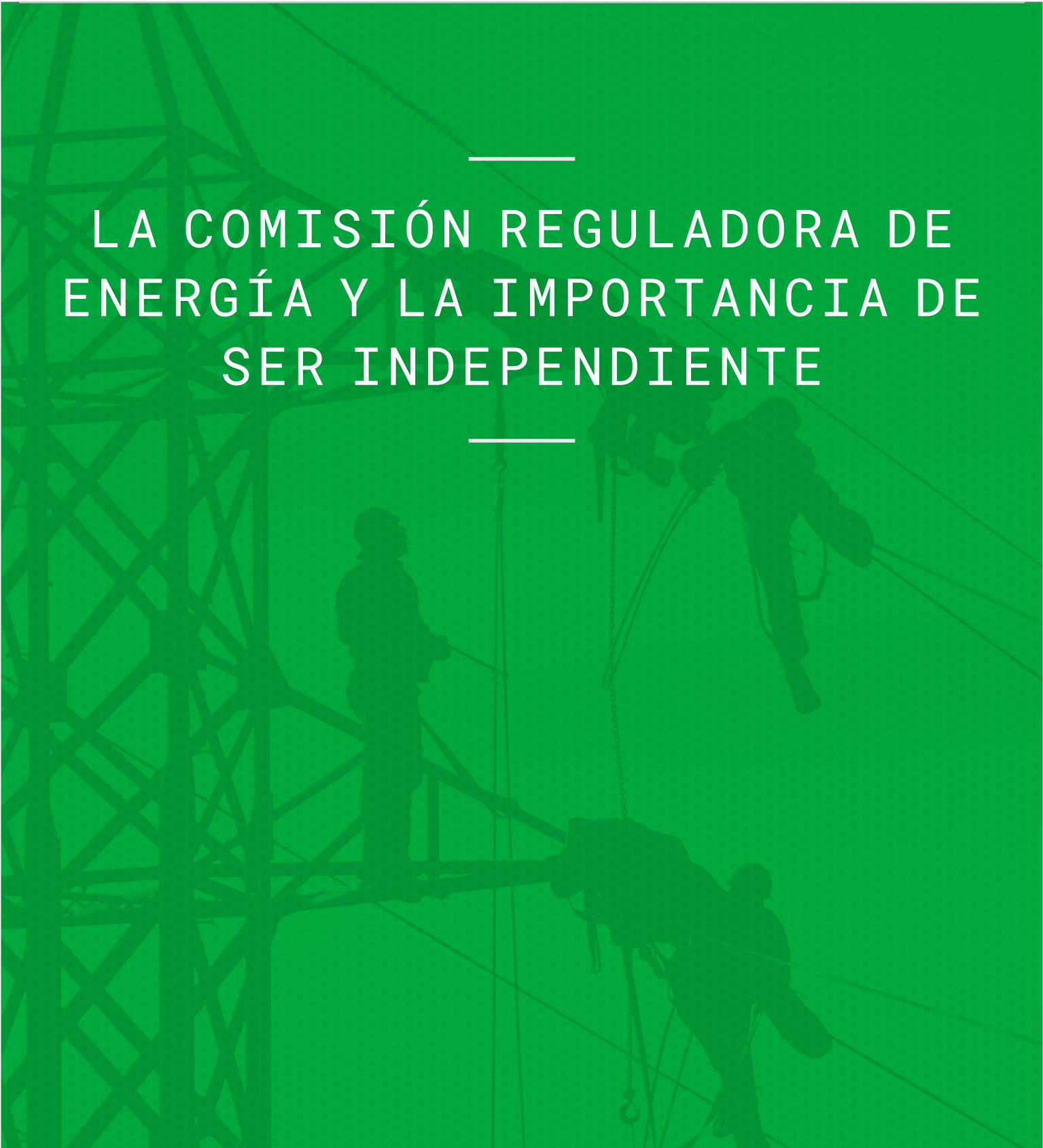




LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA Y LA IMPORTANCIA DE SER INDEPENDIENTE

Autores: Diego Díaz Pérez y Oscar Ocampo Albarrán.

Fecha: 30 de noviembre de 2021

contacto@imco.org.mx

La Comisión Reguladora de Energía y la importancia de ser independiente

Resumen ejecutivo

La Comisión Reguladora de Energía (CRE), uno de los órganos encargados de regular el funcionamiento del sector energético de México, necesita ser un ente plenamente independiente frente a la injerencia de actores externos, tanto del Estado como del sector privado.

La independencia de la CRE y la de cualquier institución regulatoria se traduce en decisiones emitidas con base en evidencia, imparciales y consistentes. **Cuando los órganos reguladores responden a su mandato legal con una visión de largo plazo, y no a grupos de interés públicos o privados, se protegen los intereses de los usuarios o consumidores de los bienes y servicios que se regulan.** Además, se genera un clima de confianza, certidumbre y estabilidad entre los distintos jugadores que participan en las industrias reguladas. Todas estas son condiciones necesarias para posibilitar una mayor inversión que beneficia no solo a las empresas públicas y privadas del sector, sino principalmente a los usuarios, que, en el caso de la CRE, son los consumidores mexicanos de electricidad e hidrocarburos.

A pesar de que la reforma energética de 2013/2014 buscó dotar a la CRE de diversas salvaguardas legales orientadas a garantizar su independencia, estas no lograron su objetivo a la luz del debilitamiento institucional que ha experimentado en los últimos tres años y las decisiones que ha tomado su órgano de gobierno.

Si bien la CRE es, en términos estrictamente legales, uno de los reguladores del sector energético a nivel mundial con mayor independencia, lo cual no necesariamente es garantía de su independencia en los hechos, **su marco jurídico no cumple con algunas de las mejores prácticas internacionales orientadas a garantizar y preservar su autonomía.** En particular, aquellos procesos relacionados con el mecanismo de selección, designación y remoción de su



personal y los miembros de su órgano de gobierno, y la forma en la que se asigna y gestiona su presupuesto.

Estas deficiencias en el diseño institucional de la CRE facilitaron el proceso de captura regulatoria por parte de distintos actores del Estado mexicano: la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Secretaría de Energía (Sener).

Muestra de ello es que, a partir de la renuncia de cinco comisionados de la CRE en un plazo de seis meses (entre finales de 2018 y junio de 2019), la conclusión del periodo de uno de ellos en diciembre de 2018, y el correspondiente nombramiento de la mayoría de los integrantes de su órgano de gobierno (6 de 7) entre abril y octubre de 2019, **las decisiones de la CRE han respondido directamente a las decisiones de política pública del Gobierno federal, orientadas a beneficiar abiertamente a las empresas productivas del Estado, en detrimento del resto de los participantes del sector.**

Un regulador técnicamente débil o influenciado políticamente es pernicioso para el desarrollo del sector energético al generar un clima de incertidumbre. Como consecuencia, los entes regulados pierden la capacidad de producir bienes y servicios en cantidad, calidad y precio óptimos, en detrimento de los consumidores. Por ello, **es necesario entender las razones del debilitamiento de la CRE y qué cambios es necesario realizar en su diseño institucional para garantizar su autonomía, de tal forma que sus decisiones permitan el desarrollo** de un mercado energético competitivo en materia de electricidad y en los segmentos de aguas medias (*midstream*) y aguas abajo (*downstream*) de los hidrocarburos. Esto propiciará la competitividad tanto del mercado energético como del país.

Contenido

1. Introducción	6
2. La Comisión Reguladora de Energía	7
3. Independencia de los órganos reguladores	9
4. Independencia <i>de iure</i> vs. independencia <i>de facto</i> de la CRE	10
4.1 Independencia <i>de iure</i> de la CRE	10
4.2 Independencia <i>de facto</i> de la CRE	14
5. IMCO propone	21
6. Referencias bibliográficas	23

1. Introducción

El sector energético, al igual que otros sectores como el de telecomunicaciones, el transporte aéreo, los ferrocarriles, entre otros, requiere de mercados competidos y de regulación que asegure que los consumidores cuenten con bienes y servicios en cantidad suficiente, calidad óptima y precios competitivos. Los órganos reguladores deben ser independientes y técnicamente capaces para asegurar que no exista una **captura regulatoria de actores públicos ni privados**. De esta forma, se garantiza la competencia entre agentes económicos, se reducen las barreras a la entrada de nuevos participantes, se protege a los consumidores y se incentiva el desarrollo de mejores productos a precios competitivos. Estos conceptos se han probado a nivel global con distintas variantes históricas; **la característica que ha probado ser más eficaz para asegurar el cumplimiento de dichos objetivos es que las instituciones regulatorias sean órganos independientes**.

La Comisión Reguladora de Energía o CRE (en lo sucesivo también denominada como “la Comisión”) fue creada en México en 1994 como un regulador sectorial independiente en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las reformas a la legislación en materia eléctrica. En ese entonces, se permitió la participación del sector privado en la generación de energía mediante figuras como los Productores Independientes de Energía (PIE) y el autoabasto, con el propósito de ampliar la capacidad de un sistema eléctrico que se enfrentaba a un crecimiento de la demanda.

Posteriormente, en el marco de la reforma energética de 2013/2014, los cambios a la Constitución, así como la aprobación de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) y la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) le otorgaron las funciones y el marco jurídico actual a la Comisión. Legalmente, la CRE es una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada con autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica propia y que, además de las asignaciones presupuestales que recibe vía el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), puede disponer, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de los ingresos que genera por los servicios que presta.

Este grado de autonomía debería reflejarse en procesos de toma de decisiones independientes frente a las presiones de actores externos, como las empresas del sector energético sujetas a su regulación, el Gobierno federal, u otros entes o grupos de interés. Sin

embargo, a partir de la renuncia de cinco comisionados de la CRE en un plazo de seis meses (entre el 31 de diciembre de 2018 y el 15 de junio de 2019), la conclusión del periodo de uno de ellos a finales de 2018, y el correspondiente nombramiento de la mayoría de los comisionados (6 de 7) entre abril y octubre de 2019, **las decisiones de la CRE han respondido directamente a las decisiones de política pública del Gobierno federal, orientadas a beneficiar abiertamente a las empresas productivas del Estado, y en detrimento del resto de los participantes del sector.** Así, se han vulnerado las bases necesarias para garantizar las mejores condiciones para los consumidores y fomentar un piso parejo en el que todos los actores, públicos y privados, puedan competir en igualdad de circunstancias por una mayor participación en el mercado.

¿Qué falló en el arreglo institucional de la reforma energética? ¿Qué cambios se necesitan para prevenir que esto se repita en el futuro? ¿Cuál es la importancia de la independencia de la CRE para los mexicanos?

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) busca contribuir con este estudio al debate público acerca de algunas de las deficiencias y debilidades de la reforma energética de 2013/2014. En particular, de aquellas relacionadas con el diseño institucional de la CRE (tales como el mecanismo de selección y nombramiento de los miembros de su órgano de gobierno y la forma en la que se asigna su presupuesto) que permitieron su captura política por parte de distintos actores: la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Secretaría de Energía (Sener). Además, **se realiza una serie de propuestas orientadas a fortalecer el arreglo institucional de gobernanza de este ente regulador, en aras de garantizar su autonomía para beneficio de todos los mexicanos**, independientemente de los intereses políticos y económicos de los gobiernos en turno.

2. La Comisión Reguladora de Energía

La Comisión Reguladora de Energía fue concebida en 1994 como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) para regular el sector energético nacional en el marco de los cambios regulatorios que a inicios de los noventa permitieron la participación del sector privado en las actividades de generación de energía eléctrica en México.

Desde entonces, el marco jurídico de la Comisión ha presentado distintas transformaciones. El cambio más reciente corresponde a la reforma energética de 2013/2014, mediante la cual se le otorgó el carácter de órgano regulador coordinado en materia energética.

Como se establece en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, **el mandato legal de la CRE es fomentar el desarrollo eficiente de las industrias de electricidad e hidrocarburos, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.**

En particular, la Comisión debe encargarse de la regulación y el otorgamiento de permisos para promover el desarrollo de las siguientes actividades:¹

- **En materia de hidrocarburos:** El almacenamiento, transporte y distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos.
- **En materia de electricidad:** La generación de energía eléctrica, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad. También el transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos.

En pocas palabras, como lo señala la propia CRE en el *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*, su mandato “incluye la regulación de los permisionarios y operadores del sector, CFE y Petróleos Mexicanos (PEMEX) [...] a fin de que el país cuente con el abasto eficiente, competitivo, oportuno y de calidad de una amplia gama de energéticos para el consumo, de origen nacional e importado, en particular, gas natural, gas LP, petrolíferos y electricidad, para hacerlos llegar a todos los usuarios”.²

¹ Artículo 42 de la LORCME. Véase Cámara de Diputados, “Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_200521.pdf

² CRE, *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018* (Ciudad de México: CRE, 2018), 24, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409018/Informe_Consolidado.pdf

3. Independencia de los órganos reguladores

En términos generales, el rol de los órganos reguladores de distintos mercados o sectores económicos consiste en fomentar la competencia entre agentes, reducir las barreras de entrada para nuevos participantes, proteger a los consumidores e incentivar el desarrollo de mejores productos a precios competitivos. Para lograr estos objetivos, **es necesario que los reguladores emitan decisiones basadas en evidencia, imparciales y consistentes, que generen un clima de confianza entre los distintos sujetos regulados**. Es decir, que actúen sin la presión indebida de actores externos en la toma de decisiones y que pudieran afectar negativamente su desempeño y las condiciones para los consumidores.

Como lo apunta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el estudio titulado *The Governance of Regulators*,³ existen tres situaciones que, de presentarse, requieren que la agencia reguladora de un sector económico cualquiera sea independiente. Estas tienen que ver con **1)** la necesidad de que el regulador sea visto como un actor imparcial para mantener la confianza del público en la objetividad de sus decisiones, **2)** el impacto significativo de las decisiones del regulador sobre los intereses de los participantes del sector que ameriten su imparcialidad, y **3)** la naturaleza pública y privada de los entes regulados que requiere de la neutralidad de sus decisiones.

En el caso de México, **las características del sector energético caen dentro de las tres situaciones descritas por la OCDE y, por lo tanto, requieren que el regulador sectorial –la CRE– sea un órgano autónomo, ya que:**

- 1. Existe la necesidad de que el regulador sea visto como un actor imparcial.** Sin la certeza de imparcialidad se vuelve inviable la inversión privada en el sector energético mexicano al existir dos jugadores preponderantes del Estado: Pemex y la CFE. Al existir una percepción de parcialidad hacia las empresas estatales, el país pierde atractivo para la inversión en materia energética en perjuicio, principalmente, de los consumidores.

³ OCDE, *The governance of regulators. OECD best practice principles for regulatory policy* (París: OECD Publishing, 2014), https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page53

2. **Las decisiones del regulador tienen un impacto significativo en los intereses de los participantes del sector.** Por el impacto que tiene el sector en las vidas de todos los ciudadanos, el carácter de largo plazo de las inversiones en el sector energético, y la magnitud de las mismas, es fundamental que las decisiones del regulador sean imparciales para no crear condiciones injustas e inciertas tanto para los consumidores como para los inversionistas.
3. **Entes gubernamentales y no gubernamentales son regulados bajo el mismo marco legal.** En el caso particular de la CRE, su independencia es fundamental en la medida en que tanto empresas privadas como empresas del Estado mexicano –la CFE y Pemex– están reguladas bajo el mismo marco legal y, por lo tanto, se requiere de la neutralidad de sus decisiones para que no exista un trato discriminatorio que favorezca a alguno de los participantes del sector.

Desde esta perspectiva, **la independencia de la CRE es una condición necesaria para el desarrollo de un mercado energético competitivo en materia de electricidad y en los segmentos de aguas medias (*midstream*) y aguas abajo (*downstream*) de los hidrocarburos.**

4. Independencia *de iure* vs. independencia *de facto* de la CRE

En el marco jurídico vigente de la CRE se prevén diversas salvaguardas legales que buscan blindar a la Comisión de la influencia indebida de actores externos (los entes regulados, el Gobierno federal y otros grupos de interés) en su toma de decisiones que puedan comprometer su capacidad para cumplir con su mandato legal. No obstante, **la independencia legal o formal (*de iure*) de los órganos reguladores no necesariamente es garantía de su independencia en los hechos (*de facto*).**

4.1 Independencia *de iure* de la CRE

En términos estrictamente legales, la CRE es uno de los órganos reguladores del sector energético a nivel mundial que tiene la mayor independencia para operar frente al poder político y frente a los entes regulados del sector u otros grupos de interés. Así lo señalan los *Indicadores sobre la Gobernanza de los Reguladores Sectoriales* de la OCDE, que permiten comparar los arreglos institucionales vigentes al 1 de enero de 2018 de los órganos reguladores del

sector de energía de 47 países⁴ contra las mejores prácticas de gobernanza identificadas por este organismo internacional en tres áreas: rendición de cuentas, ámbito de acción e independencia.

El componente de independencia analiza las respuestas de los órganos reguladores a 23 preguntas⁵ que abordan distintos aspectos relacionados con su diseño institucional y su capacidad para operar sin la injerencia indebida de los entes regulados u otros actores. Este componente se divide, a su vez, en tres subsecciones: **1) Relación con el Poder Ejecutivo, 2) Personal y 3) Presupuesto**. La primera subsección consiste de cinco preguntas que analizan las relaciones entre los reguladores y el Poder Ejecutivo de cada país. La segunda incluye 12 reactivos que examinan los mecanismos de selección, designación y remoción del personal y los miembros de la junta u órgano de gobierno de los reguladores. Por último, la tercera subsección consta de seis preguntas enfocadas en la forma en la que se asigna el presupuesto de los reguladores y las facultades que tienen para ejercerlo.

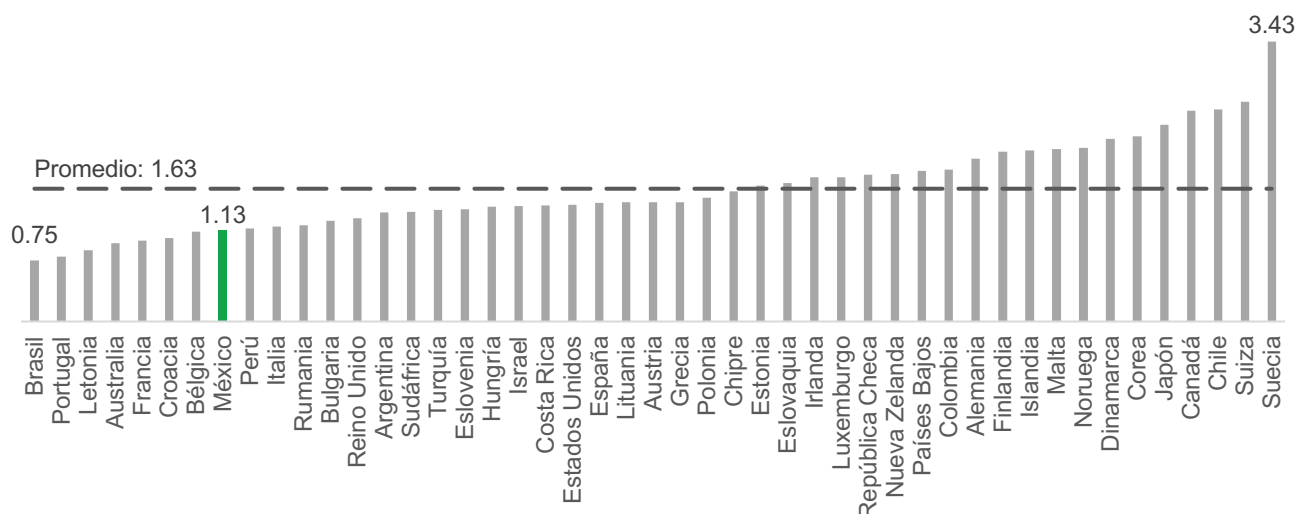
De acuerdo con este estudio, la CRE se ubicó en la posición ocho de 47 en cuanto a su independencia. **Si solo se considera a los países miembros de la OCDE, el regulador mexicano ocupó el lugar seis de 36.**⁶

⁴ En 2018 se encuestó a los órganos reguladores de 47 países: 36 países miembros de la OCDE y 11 países adicionales (Argentina, Brasil, Bulgaria, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Malta, Perú, Rumania y Sudáfrica).

⁵ Dichas respuestas fueron revisadas de forma independiente por la propia OCDE.

⁶ OCDE, *Indicators on the Governance of Sector Regulators (database)* (París: OCDE, 2019), <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm>

Gráfica 1. Independencia de los órganos reguladores del sector energético. Puntaje (0-6). A menor puntaje, mayor independencia



Notas:

\1 En el caso de Argentina y Brasil únicamente se considera al regulador del sector de electricidad, no al regulador de gas.

\2 El puntaje corresponde al promedio simple de las calificaciones obtenidas en las 23 preguntas que analizan la independencia de los órganos reguladores de cada país. Cada pregunta toma un valor entre 0 (arreglo de gobernanza más eficaz) y 6 (arreglo de gobernanza menos eficaz).

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la OCDE. Indicators on the Governance of Sector Regulators (database).

De las 23 preguntas que integran el componente de independencia (ver Anexos 1-3), la CRE cumplió con la mejor práctica de gobernanza identificada por la OCDE en 16 (70%). En cambio, en siete de ellas (30%), la Comisión presentó prácticas deficientes que facilitan, en mayor o menor medida, la injerencia indebida de grupos de interés en su toma de decisiones.

Entre los aspectos en los que la CRE no cumple con las mejores prácticas internacionales destacan aquellos relacionados con el mecanismo de selección, designación y remoción de su personal y los miembros de su órgano de gobierno, así como la forma en la que se asigna su presupuesto. A continuación se presentan las principales áreas de oportunidad de la CRE en cuanto a su independencia:

Relación con el Poder Ejecutivo

- **Participación del gobierno en la definición del programa de trabajo.** En México, el Gobierno federal participa en la definición del programa de trabajo de la CRE a través de la Sener. Esta práctica es contraria a la independencia de la Comisión. Esto no sucede en 32 de los 47 reguladores analizados.

Personal

- **Proceso de selección del personal.** La mayoría del personal de la Comisión es elegido de forma directa sin que se difundan con antelación las vacantes disponibles o sean seleccionados por un comité de selección. Esto sí sucede en 43 de los 47 órganos reguladores analizados por la OCDE.
- **Proceso de selección de los comisionados.** A diferencia de la legislación de 24 países, en la legislación mexicana no se contempla la existencia de un comité de selección independiente que determine la idoneidad de los candidatos interesados en ocupar el cargo de comisionados de la CRE. Tampoco se realizan convocatorias abiertas que le permitan a cualquier ciudadano participar en el proceso para formar parte del órgano de gobierno de la Comisión. Estas omisiones legislativas pueden comprometer la capacidad técnica de los liderazgos de la Comisión y, por ende, el desempeño de sus funciones.
- **Proceso de remoción de los comisionados.** En 11 países se puede remover a los miembros de la junta de gobierno del regulador únicamente vía un procedimiento judicial o a través de decisiones de la legislatura. Esto preserva su independencia al garantizar la permanencia en el cargo de sus integrantes, independientemente de si sus decisiones son favorables –o no– al gobierno en turno.

Presupuesto

- **Duración de las asignaciones presupuestales.** La CRE no tiene un presupuesto multianual que le de certeza sobre los recursos de los que dispondrá en futuros ejercicios fiscales y que minimice las interacciones que año con año mantiene este regulador con los actores involucrados en el proceso de aprobación de dichas asignaciones (principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP–). Esto crea espacios recurrentes de

negociación entre el gobierno y el regulador que pueden comprometer la autonomía de este último. Los reguladores de 10 países sí cuentan con presupuestos multianuales.

- **Definición de las tarifas que cobra el regulador.** La CRE no determina de forma directa los montos de las contraprestaciones que recibe por los servicios que presta. Es el Ejecutivo federal, a través de la SHCP, el que autoriza anualmente las cuotas de los aprovechamientos que cobra la Comisión por los más de 150 servicios que brinda. En el caso del pago de derechos, estos se determinan en la Ley Federal de Derechos. En 19 países el regulador sí define los montos de las tarifas que cobra a sus regulados.
- **Autoridad responsable de proponer y discutir las asignaciones presupuestales.** Al no tener autonomía presupuestal, la CRE no está facultada para enviar directamente al Congreso de la Unión, sin intervención de ninguna dependencia del Gobierno federal, el proyecto de presupuesto que atienda sus necesidades de gasto para un ejercicio fiscal determinado. Tampoco puede disponer del saldo disponible en su fideicomiso sin contar primero con la autorización de ampliaciones liquidas por ingresos excedentes por parte de la SHCP. Esto sí sucede en el caso de las agencias reguladoras de cinco países.

4.2 Independencia *de facto* de la CRE

Legalmente, la CRE es relativamente menos susceptible a ceder ante presiones de actores externos que la mayoría de los entes reguladores de otros países. No obstante, la ausencia de un comité de selección independiente que participe en el proceso de designación de los aspirantes a comisionados y las deficiencias en el mecanismo mediante el cual se le asigna presupuesto, entre otros aspectos como los descritos en la subsección anterior, representan debilidades en el marco regulatorio de la Comisión que, cuando existen diferencias con el Gobierno federal, pueden amenazar su integridad y capacidad para cumplir con su mandato. **Estas debilidades, que representan potenciales puntos de entrada (*pinch points*) a través de los cuales los entes regulados u otros actores pueden incidir indebidamente en el funcionamiento interno de la Comisión, facilitaron el proceso de captura por parte de la administración pública actual.**

A partir del nombramiento de seis de los siete comisionados que integran el órgano de gobierno de la CRE entre abril y octubre de 2019, este regulador emitió distintas disposiciones administrativas que han afectado negativamente el desarrollo y las condiciones del mercado eléctrico de México.

Cuadro 1. Nombramiento escalonado de los comisionados de la CRE

Uno de los arreglos institucionales directamente relacionados con la integridad de los reguladores consiste en el proceso mediante el cual sus integrantes, en especial los miembros de su órgano de gobierno, son seleccionados, nombrados y removidos de su cargo.

En particular, el nombramiento escalonado de los miembros de la junta u órgano de gobierno de las agencias reguladoras es un elemento de suma importancia, pues la sustitución escalonada de los liderazgos tiene por objeto garantizar la continuidad de sus actividades, preservar su memoria institucional y desvincular sus decisiones de los ciclos políticos. **A pesar de que en el caso mexicano la LORCME establece que el órgano de gobierno de la CRE se integra por siete comisionados (incluido su presidente), quienes son elegidos de forma escalonada por un periodo de siete años, esto no ha sucedido durante los dos últimos años.**

La salida de seis comisionados entre diciembre de 2018 y junio de 2019, de los cuales cinco no concluyeron su periodo, ocasionó que el nombramiento escalonado de los miembros del órgano de gobierno de la CRE no sucediera. **Entre el 4 de abril y el 17 de octubre de 2019 fueron designados seis de sus siete integrantes.** Esto alteró sustantivamente su composición y afectó su capacidad técnica, lo cual comprometió la aptitud de la CRE para actuar de forma independiente y cumplir con su mandato.

En un documento elaborado por el IMCO que realizó un recuento cronológico de las acciones regulatorias, legales y de política pública implementadas durante la actual administración, se señala que la Comisión “**ha aprobado desde enero [de 2019] una serie de acuerdos y resoluciones que favorecen a la CFE en detrimento del resto de los participantes de la industria eléctrica y de los consumidores en general**”.⁷ Algunas de estas acciones, que contravienen su mandato legal, incluso atendieron algunas de las solicitudes realizadas explícitamente por la CFE a la CRE en un pliego petitorio publicado a finales de 2019, en el que la empresa productiva del Estado enlistó

⁷ Montserrat Ramiro et al., *Los cambios al sector eléctrico: todos pierden* (Ciudad de México: IMCO, 2021), 7, <https://imco.org.mx/mexico-pierde-si-se-favorece-a-la-cfe-sobre-el-sector-privado/>

20 acciones administrativas que la Comisión debería llevar a cabo de forma inmediata para su “fortalecimiento”.⁸

Entre las principales resoluciones de la CRE que buscaron favorecer a la CFE a petición de esta última destacan las siguientes:⁹

- **Cambio en las tarifas de transmisión para contratos legados.** En mayo de 2020 la CRE publicó dos resoluciones en las que incrementó las tarifas de transmisión para contratos de interconexión legados renovables¹⁰ y convencionales.¹¹
- **Modificación de la metodología para el cálculo de las tarifas eléctricas.** En septiembre de 2020 la CRE difirió la aplicación de los montos acumulados que pudieran resultar de revisiones y actualizaciones de los costos de generación que se utilizan para el cálculo de la tarifa final de suministro básico. Así, se evita que la tarifa que cobra la CFE se ajuste a la baja durante periodos en los que se reduce el precio de los combustibles, lo que deriva en disminuciones en el costo de generación.¹²

⁸ CFE, *Puntos petitorios estratégicos. Sener-CFE-CRE* (Ciudad de México: CFE, 2019), <https://www.energiaadebate.com/file/1381/index.pdf>

⁹ Para conocer las acciones llevadas a cabo por la CRE entre 2019 y 2020 para favorecer a la CFE véase Montserrat Ramiro et al., *Los cambios al sector eléctrico: todos pierden*, <https://imco.org.mx/mexico-pierde-si-se-favorece-a-la-cfe-sobre-el-sector-privado/>

¹⁰ CRE, “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que expide los cargos por el servicio de transmisión de energía eléctrica a precios de 2018 que aplicará CFE Intermediación de Contratos Legados, S. A. de C. V., a los titulares de los contratos de interconexión legados con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, conforme a lo establecido en la resolución RES/066/2010 y su modificación emitida mediante la resolución RES/194/2010”, Resolución no. RES/893/2020, 28 de mayo de 2020, <https://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerResolucion/?id=OGI3OTUzYmMtYjYzMy00YzVhLTlwNDIzLWI0ZjQwNGIzYWU3ZA==>

¹¹ CRE, “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que aprueba los procedimientos para determinar las variables económicas requeridas para el cálculo de los cargos por servicios de transmisión a tensiones mayores o iguales a 69 kv, que aplicará CFE intermediación de contratos legados S.A. de C.V. a los titulares de los contratos de interconexión legados con centrales de generación de energía eléctrica con fuente de energía convencional, conforme a lo establecido en la resolución RES/083/98, su modificación emitida mediante la resolución RES/254/99 y su aclaración emitida a través de la resolución RES/146/2001”, Resolución no. RES/894/2020, 28 de mayo de 2020, <https://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerResolucion/?id=OWNIYTUyMjgtZGQzMj00MTgxLTlwNDIyLTkyOGQ3YzcxOThmMg==>

¹² CRE, “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se modifica el acuerdo A/038/2019 y su anexo único del 16 de diciembre de 2019, mediante el cual se expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos”,

- **Cambios a los términos para la modificación o transferencia de permisos de autoabasto.** En octubre de 2020 la CRE alteró los términos para la autorización de modificaciones a los permisos de autoabastecimiento con el propósito de impedir que nuevos socios se incorporaran a las sociedades de autoabastecimiento y se beneficiaran de la energía generada por los titulares de permisos.¹³

Si bien estas resoluciones no se han implementado debido a los recursos jurídicos que han interpuesto múltiples participantes del sector ante la justicia mexicana, su aprobación representó en sí mismo un acto que generó incertidumbre y desconfianza entre los actores regulados.

Además, la CRE ha tomado decisiones en las que la falta de independencia ha obstaculizado el desarrollo de los mercados en el sector energético. Entre ellas destacan:

- **Establecimiento de precios máximos de venta al gas licuado de petróleo (GLP).** El caso de los precios máximos de venta de GLP ilustra la necesidad de contar con un regulador independiente. En julio de 2021 la CRE acató la Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de GLP mediante la cual la Sener exhortó al regulador a establecer un esquema de precios máximos en un plazo de tres días sin considerar que:¹⁴
 - La Sener no tiene facultades legales para dictar instrucciones a la CRE.
 - El establecimiento de precios máximos para GLP requiere una declaratoria donde la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) determine la no existencia de

Acuerdo no. A/029/2020, 29 de septiembre de 2020, <https://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerAcuerdo/?id=ZGQ2OGQ0NTetNmFkYi00MGVILTc4OC04YjgzODQzOGQ5ZGI=>

¹³ CRE, “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifican las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la resolución número RES/390/2017”, Resolución no. RES/1094/2020, 6 de octubre de 2020, <https://drive.cre.gob.mx/Drive/ObtenerResolucion/?id=MTJiNmQ1ODEtZDU5YS00YTILTIxMzcyLTUyZjYzNTA4ZTY0OQ==>

¹⁴ Sener, “Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo”, 28 de julio de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625053&fecha=28/07/2021

condiciones de competencia efectiva en el mercado e instruya a la CRE a iniciar el proceso.¹⁵

- Al tratarse de una directriz de emergencia, no se abrió un proceso de mejora regulatoria en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer) con espacio y tiempo suficiente para que las partes emitieran comentarios.
- La falta de respeto al debido proceso para establecer precios máximos en el fondo es contraproducente para las autoridades al abrir la ventana a litigios por parte de las empresas afectadas, quienes podrán argumentar la violación de sus derechos.
- Las acciones de la CRE en este mercado, lejos de beneficiar a los consumidores en una situación de urgencia, empeoraron las condiciones del mismo. En el caso en el que distintos participantes de la distribución de GLP actuaran de manera incorrecta para evitar que los precios reflejen las condiciones del mercado, la CRE tiene el mandato de sancionarlos y asegurar, en coordinación con otros órganos reguladores y el Ejecutivo federal, condiciones de competencia para que una posible colusión sea castigada. Además, el Gobierno federal y los gobiernos locales podrían asegurar condiciones para el desarrollo de bienes y servicios sustitutos al GLP, por ejemplo, apoyar decididamente el desarrollo de la distribución de gas natural. La solución por la que se optó no resuelve el problema de fondo y lo agrava, pone un peso presupuestal y de operación inmanejable para la empresa estatal encargada de proveer el servicio.

En un golpe a los participantes privados en la industria, el 22 de julio de 2021 la CFE solicitó a la CRE diferir el otorgamiento de nuevos permisos de generación eléctrica y suspender aquellos que no registren avances en su construcción. La CRE enfrenta el reto de actuar conforme a su mandato legal y no acatar instrucciones de uno de sus regulados. Atender una petición de este tipo no solo atenta contra el Estado de derecho en el sector, sino que confirma la parcialidad en las decisiones del regulador energético.

¹⁵ Cámara de Diputados, “Ley de Hidrocarburos”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_200521.pdf

Cuadro 2. El presupuesto de la CRE

La independencia de la CRE, al igual que la de cualquier órgano regulador, depende en buena medida de los mecanismos de obtención de recursos y de las facultades que tiene para disponer de ellos.

Actualmente, **la legislación vigente de la CRE no cumple en su totalidad con las mejores prácticas internacionales relacionadas con su presupuesto** (ver Sección 4.1). Esto significa que la Comisión puede ser objeto de acciones que limiten su autonomía financiera y, por ende, que comprometan su funcionamiento y sus procesos de toma de decisiones. En la medida en que, por ejemplo, la Comisión no pueda ejercer sus recursos con autonomía para atraer y retener a personal altamente calificado mediante salarios competitivos, esta tendrá una capacidad limitada para emitir regulaciones que beneficien a los ciudadanos.

A partir de 2015 el presupuesto total de la CRE se ha integrado por las asignaciones presupuestarias que anualmente se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y por los ingresos generados por la propia Comisión vía el cobro de derechos y aprovechamientos por concepto de los servicios que otorga (por ejemplo, la emisión de permisos de generación de energía eléctrica). Además, la Comisión cuenta con un fideicomiso (Fideicomiso de la Comisión Reguladora de Energía) al que aporta los remanentes de ingresos propios excedentes que obtiene en determinado ejercicio fiscal hasta por un monto equivalente a tres veces su último presupuesto aprobado anual y cuyo saldo puede ser dispuesto, con autorización de la SHCP, para financiar sus necesidades de gasto.

En la Gráfica 2 se presenta el presupuesto ejercido por la CRE entre 2015 y 2020 sin considerar las transferencias que realizó a su fideicomiso; es decir, se considera únicamente su gasto operativo, compuesto por servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales. Como se puede observar en dicha gráfica, entre 2015 y 2020 el gasto de la Comisión se redujo un (-)9% en términos reales al pasar de 363.2 millones de pesos (mdp) corrientes a 406.2 mdp.

Además, destaca la reducción observada a partir del ejercicio fiscal 2019: **mientras que en 2018 la CRE ejerció 982.9 mdp corrientes, en 2020 su gasto ascendió a los 406.2 mdp, lo que significó una caída del (-)61% en términos reales en dos años.**

Gráfica 2. Recursos ejercidos por la CRE (2015-2020). Millones de pesos de 2018



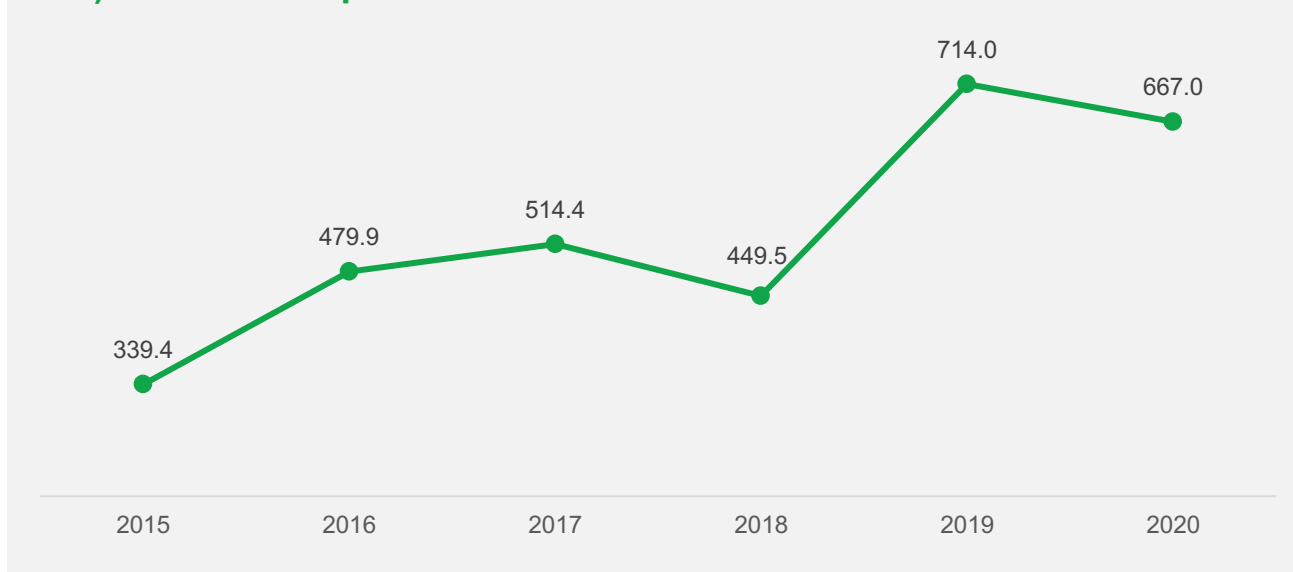
Nota: No se consideran las aportaciones de recursos de la CRE a su fideicomiso.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública (varios años).

En lo que se refiere al saldo total del fideicomiso de la CRE, este presenta una tendencia creciente desde su creación a finales de 2015. Entre el 31 de diciembre de 2015 y el cierre de 2020, el saldo disponible en dicho fideicomiso creció un 97% en términos reales al pasar de 302.2 mdp corrientes a 728.8 mdp. Al 30 de junio de 2021 el saldo disponible en este fideicomiso fue de 667.3 mdp.¹⁶

¹⁶ SHCP, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2021* (Ciudad de México: SHCP, 2021), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/iit/04afp/itanfp14_202102.pdf

Gráfica 3. Saldo del Fideicomiso de la CRE al cierre de cada año (2015-2020). Millones de pesos de 2018



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la CRE. Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018; SHCP, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública (varios años).

5. IMCO propone

La independencia del regulador del sector energético de México es fundamental para el crecimiento y el desarrollo económico del país al permitir el adecuado desarrollo de este sector. Al operar de forma independiente, y **emitir decisiones basadas en evidencia, imparciales y consistentes, la CRE velaría por el bienestar de los consumidores y generaría un clima de confianza, certidumbre y estabilidad entre los distintos jugadores que participan en las industrias que regula**. Todas las anteriores son condiciones necesarias para posibilitar una mayor inversión en beneficio no solo de las empresas, públicas y privadas, del sector, sino principalmente de los consumidores mexicanos de electricidad e hidrocarburos.

En este sentido, es necesario atender las principales áreas de oportunidad en el diseño institucional de la CRE que permitieron la captura política por parte del Gobierno federal, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. Por ello, el **IMCO propone**:

- **Modificar el proceso de selección de los comisionados de la CRE.** De forma análoga al proceso de selección de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT),¹⁷ se propone modificar la Constitución y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética para que los comisionados que integren el órgano de gobierno de la CRE sean seleccionados y designados mediante el siguiente proceso:
 - **La creación de un Comité de Evaluación integrado por los titulares de tres órganos constitucionalmente autónomos** (p. ej. el Banco de México –Banxico–, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –Inegi–, y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –Inai–). El Comité instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.
 - **La emisión de una convocatoria pública para cubrir la vacante.** El Comité verificará el cumplimiento por parte de los aspirantes de los requisitos establecidos para acceder al cargo y, a quienes los hayan satisfecho, les aplicará un examen de conocimientos en la materia. El procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.
 - **El envío al Poder Ejecutivo de una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas.** En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El titular del Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.
 - **La ratificación a través del voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta –en los recesos, la Comisión Permanente convocará al Senado–.** En caso de que la Cámara de Senadores

¹⁷ Artículo 28 de la Constitución. Véase Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2021 (Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

rechace al candidato propuesto, el titular del Ejecutivo someterá una nueva propuesta de entre la lista de candidatos previamente seleccionados por el Comité. **Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que solo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.** Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados serán inatacables.

- **Permitir a la CRE ejercer libremente su presupuesto.** Una CRE verdaderamente independiente requiere de libertad para ejercer sus recursos sin injerencias ni techos presupuestales establecidos por el Gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El marco legal vigente permite esto a través de la figura de los órganos constitucionalmente autónomos.
- **Establecer un servicio civil de carrera independiente de la Administración Pública Federal y de los comisionados.** El sector energético requiere un regulador de excelencia en términos de calidad técnica de su burocracia. Instaurar un servicio civil de carrera, con exámenes de ingreso y regulado por un consejo independiente, es el primer paso para transitar hacia un regulador técnicamente competente, apolítico y suficientemente fuerte para resistir las presiones de los vaivenes políticos y económicos.

6. Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputados. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2021. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/1_280521.pdf
- . “Ley de Hidrocarburos”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2021. http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lhidro_200521.pdf
- . “Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. Ciudad de México:

Cámara de Diputados, 2021.

http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/lorcme_200521.pdf

Comisión Federal de Electricidad (CFE). *Puntos petitorios estratégicos. Sener-CFE-CRE*. Ciudad de México: CFE, 2019. <https://www.energiaadebate.com/file/1381/index.pdf>

Comisión Reguladora de Energía (CRE). “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se modifica el acuerdo A/038/2019 y su anexo único del 16 de diciembre de 2019, mediante el cual se expidió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas finales que aplicarán a la empresa productiva subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos”. Acuerdo no. A/029/2020. 29 de septiembre de 2020. <https://drive.cre.gob.mx/drive/obteneracuerdo/?id=zgg2ogq0ntetnmfkyi00mgvlltc4oc04yigzodqzogq5zgi=>

———. *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*. Ciudad de México: CRE, 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409018/informe_consolidado.pdf

———. “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que aprueba los procedimientos para determinar las variables económicas requeridas para el cálculo de los cargos por servicios de transmisión a tensiones mayores o iguales a 69 kv, que aplicará CFE intermediación de contratos legados S.A. de C.V. a los titulares de los contratos de interconexión legados con centrales de generación de energía eléctrica con fuente de energía convencional, conforme a lo establecido en la resolución RES/083/98, su modificación emitida mediante la resolución RES/254/99 y su aclaración emitida a través de la resolución RES/146/2001”. Resolución no. RES/894/2020. 28 de mayo de 2020. <https://drive.cre.gob.mx/drive/obtenerresolucion/?id=ownlytuymjgtzggzmi00mtgxltiwndiyltkyogq3yzcxothmmg==>

———. “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que expide los cargos por el servicio de transmisión de energía eléctrica a precios de 2018 que aplicará CFE Intermediación de Contratos Legados, S. A. de C. V., a los titulares de los contratos de interconexión legados con centrales de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable o cogeneración eficiente, conforme a lo establecido en la resolución

- RES/066/2010 y su modificación emitida mediante la resolución RES/194/2010”. Resolución no. RES/893/2020. 28 de mayo de 2020. <https://drive.cre.gob.mx/drive/obtenerresolucion/?id=ogi3otuzymmtjyzmy00yzvhltiwndizlwi0zjqwngizywu3za==>
- . “Resolución de la Comisión Reguladora de Energía por la que se modifican las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los términos para solicitar la autorización para la modificación o transferencia de permisos de generación de energía eléctrica o suministro eléctrico, contenidas en la resolución número RES/390/2017”. Resolución no. RES/1094/2020. 6 de octubre de 2020. <https://drive.cre.gob.mx/drive/obtenerresolucion/?id=mtjinmq1odetzdu5ys00ytllitixmzcyltuyzjyznta4zty0oq==>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Indicators on the Governance of Sector Regulators (database)*. París: OCDE, 2019. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm>
- . *The governance of regulators. OECD best practice principles for regulatory policy*. París: OECD Publishing, 2014. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page53
- Ramiro, Montserrat, Diego Díaz, Valeria Mendiola y Oscar Ocampo. *Los cambios al sector eléctrico: todos pierden*. Ciudad de México: IMCO, 2021. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/20210326_los-cambios-al-sector-ele%cc%81ctrico_documento.pdf
- Secretaría de Energía (Sener). “Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo”. 28 de julio de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625053&fecha=28/07/2021
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Cuenta Pública”. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/finanzas_publicas/cuenta_publica (Consultado el 29/07/2021).

- . *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2021*. Ciudad de México: SHCP, 2021.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/finanzas_publicas/docs/congreso/infotrim/2021/iit/04afp/itanfp14_202102.pdf



