

OCTUBRE - 2025 CIUDAD DE MÉXICO

Mercado eléctrico en México: nuevas reglas y camino regulatorio pendiente

La consolidación del nuevo mercado eléctrico nacional requiere un marco regulatorio predecible para la inversión

- El reto del nuevo andamiaje será balancear la planeación vinculante con un entorno atractivo para la inversión privada.
- Las inversiones mixtas serán fundamentales para cumplir con el mandato de 54% de prevalencia estatal en la inyección de energía a la red.
- La naturaleza vinculante del Plan de Desarrollo del Sector Eléctrico podría generar fallas en la asignación de recursos, permisos y prioridades que desincentiven la inversión.

El 3 de octubre de 2025 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los reglamentos de las leyes del Sector Eléctrico, Geotermia, y Planeación y Transición Energética. **Ante este panorama, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analiza los cambios en los instrumentos normativos, regulatorios y de planeación del mercado eléctrico, elementos indispensables para materializar nuevas inversiones y fortalecer la competitividad del país.** Asimismo, analiza la regulación pendiente para la plena implementación de las reformas de 2024/25. **Los elementos más relevantes de los reglamentos de las leyes secundarias de electricidad son:**

1. Prevalencia del Estado

La Ley del Sector Eléctrico establece que el concepto de prevalencia implica que el Estado debe controlar al menos 54% de la energía inyectada a la red en un año calendario. Corresponderá a la Secretaría de Energía (SENER) llevar a cabo, a más tardar en febrero, el cálculo del despacho del año anterior a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Participación del Estado (\%)} = \left(\frac{\text{Energía de centrales propias + centrales con participación estatal}}{\text{Energía total inyectada al SEN}} \right) * 100$$

Si esta evaluación identifica la necesidad de más capacidad de generación, transmisión u otra infraestructura estatal para mantener su prevalencia, deberá incluir los requerimientos de inversión en el Plan de Desarrollo del Sector Eléctrico (PLADESE). Sin embargo, la viabilidad de dicha planeación no sólo dependerá de la identificación, sino de tener los recursos necesarios y ejecutarlos adecuadamente.

Adicionalmente, de acuerdo con el reglamento de la Ley del Sector Eléctrico, **la participación estatal en la generación de energía no debe afectar el despacho por mérito económico, ni frenar la atención de la demanda o incrementar el costo del sistema.**¹ Con ello, la prevalencia del Estado busca reforzar la planeación estratégica sin limitar la entrada de capital privado ni distorsionar el mercado.

Implicaciones:

Esta disposición presupone que las acciones para cumplir el mandato de 54% de participación dependen principalmente de mayor inversión pública, no de limitar la inversión privada. Sin embargo, será fundamental que las disposiciones de operación del mercado reflejen esto y no limiten la inversión privada para cumplir con la prevalencia del Estado. Es importante dar certidumbre a los proyectos privados, así como las condiciones que prevalecerán para las inversiones mixtas y la ventana de oportunidad que tienen para ampliar la participación estatal.

La participación estatal no se limita a generación directa, la inversión privada puede sumar a dicho porcentaje siempre que implique participación del Estado, lo que abre espacio para que privados contribuyan al objetivo estatal mediante asociaciones con la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

2. Despacho eléctrico

El despacho eléctrico es el proceso mediante el cual el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) gestiona qué centrales eléctricas inyectan energía a la red en cada momento, priorizando la eficiencia —menor costo posible—, confiabilidad y seguridad del sistema. Los reglamentos mantienen la eficiencia económica como un principio operativo esencial en el Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

El reglamento establece que la meta de prevalencia del Estado debe coexistir con la eficiencia operativa del despacho económico. Para ello, la SENER actualizará las Reglas del Mercado, que definirán cómo se despachan las centrales en igualdad de condiciones. Por única ocasión, la SENER junto con la Comisión Nacional de Energía (CNE), el CENACE, la CFE y, en caso de ser necesario, representantes del sector privado, coordinarán la primera actualización de las Reglas del Mercado. En adelante, la CNE asumirá la responsabilidad de las futuras revisiones, mientras el CENACE emitirá las Disposiciones Operativas del Mercado.²

1. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico, Artículo 9. DOF, 3 de octubre de 2025.

2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico. DOF, 03 de octubre de 2025.

Implicaciones:

Los generadores privados deben aprovechar esta ventana de oportunidad para incidir en que los criterios de operación del mercado establezcan un piso parejo para todos, basado en criterios de eficiencia y minimización de costos. De igual forma será relevante el diseño del nuevo Monitor Independiente del Mercado³ (en un plazo de 150 días hábiles),⁴ que deberá ser imparcial, transparente y accesible para todos los participantes del mercado.

Estas reglas son fundamentales para el desarrollo del mercado, pues definirán las bases operativas y metodológicas del despacho al establecer el procedimiento para la asignación de las centrales eléctricas y otros recursos que cubrirán la demanda, procurando siempre la igualdad de condiciones para todos los participantes.

3. Planeación vinculante

El principal cambio del nuevo marco legal y regulatorio del mercado eléctrico es la introducción del concepto de planeación vinculante. El Estado define la estrategia para asegurar su prevalencia en el SEN a través de la planeación vinculante, con la que la SENER establecerá la política energética nacional a corto (seis años), mediano (quince años), y largo (mínimo 30 años). **Su carácter vinculante radica en que sus disposiciones son obligatorias y deben ser consideradas por la SENER y la CNE al otorgar asignaciones, contratos, permisos o autorizaciones en el sector.**

En los Instrumentos de Planeación del Sector Energético —conjunto de documentos rectores que materializarán la planeación vinculante—, destaca el **PLADESE que sustituirá al Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) como instrumento rector para el desarrollo del SEN. La función central del PLADESE será definir las necesidades de inversión del sector.** En particular, incorporará los Programas Vinculantes de Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PVIRCE) —propuestos anualmente por el CENACE, en coordinación con la CFE—, así como los Programas de Ampliación y Modernización (PAM) de las redes eléctricas. **De esta manera, el PLADESE incorporará los planes sobre qué centrales se construirán o retirarán y cómo se expandirá y modernizará la red eléctrica del país.** La SENER deberá publicar sus actualizaciones de forma anual en el mes de mayo. **Por única ocasión en 2025 se publicará en el tercer cuatrimestre del año.**

A diferencia del PRODESEN, el PLADESE tendrá carácter jurídicamente vinculante convirtiéndose en la base para decisiones de inversión, permisos, expansión y modernización del sistema. La ley establece que la SENER y la CNE deben considerar los proyectos incluidos en esta planeación para otorgar permisos y autorizaciones. **Esto implica que la inversión privada debe estar alineada con las necesidades estratégicas del Estado.**

El reglamento prevé un mecanismo inicial para integrar proyectos privados a la planeación —la SENER recibirá propuestas durante el último cuatrimestre de 2025—, y posteriormente, la convocatoria será para emitir permisos para desarrollar proyectos estratégicos definidos por el Estado en zonas

3. Plataforma creada con la finalidad de vigilar la operación del Mercado Eléctrico Mayorista.

4. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico, Artículo 177. DOF, 3 de octubre de 2025.

prioritarias.⁵ **Este esquema genera incertidumbre para la inversión y la competencia, ya que los permisos dependen de la alineación de los proyectos con los instrumentos de planeación, lo que podría reducir la flexibilidad y limitar el desarrollo del SEN.**

Implicaciones:

La inversión privada pasa de ser un motor de desarrollo del sector a un apoyo complementario del Estado para cubrir únicamente las necesidades que identifica como prioritarias. **Aunque esto, en principio, no se contrapone con los proyectos particulares, siempre y cuando se cumpla el mandato de prevalencia, se abre una ventana para la discrecionalidad en el otorgamiento de permisos bajo el argumento de la planeación vinculante.**

4. Desarrollo Mixto

El reglamento considera dos modalidades principales de proyectos público-privados: producción con contrato de largo plazo e inversión mixta. La producción con contrato de venta de energía de largo plazo con la CFE permite que un particular construya, financie, opere y mantenga la central eléctrica y sus accesorios. Al finalizar el contrato, la transferencia de los activos a la CFE es opcional y sin costo. La definición de este esquema es análoga al de la Producción Independiente de Energía de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992 (que persiste bajo el régimen legado).⁶

La inversión mixta es una asociación directa entre particulares y el Estado (ya sea a través de la CFE, otra institución o vehículos de financiamiento específicos) para desarrollar centrales eléctricas donde la participación estatal -directa o indirecta- ascienda a por lo menos 54%.⁷ La participación estatal puede realizarse a través de aportaciones líquidas, en especie o intangibles. Estas pueden materializarse como aportaciones o participaciones, incluyendo vehículos jurídicos, derechos de uso, aprovechamiento y explotación de bienes de su propiedad, entre otros. Los proyectos podrán ejecutarse por medio de fideicomisos, asociaciones en participación o sociedades mercantiles, siempre que se garanticen condiciones favorables para la Empresa Pública del Estado y el SEN.

Estos proyectos tienen una duración máxima de 30 años, tiempo que debe permitir recuperar la inversión. **La selección de socios privados se realizará mediante procesos competitivos,** con principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

Implicaciones:

Al considerar los precedentes tanto en la compra de los activos de Iberdrola en 2023 como en la creación del vehículo de financiamiento operado por Banobras para pagar las deudas de Pemex con contratistas, es previsible que los proyectos mixtos sean una de las principales apuestas de la actual administración para expandir la capacidad de generación del país y cumplir con el

5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico, Artículo Transitorio Vigésimo Primero. DOF, 3 de octubre de 2025.

6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico. Artículo tercero transitorio. DOF, 03 de octubre de 2025.

7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico. Artículo 85. DOF, 03 de octubre de 2025.

mandato de prevalencia del Estado. Su éxito dependerá de la capacidad del Estado de ofrecer condiciones de certidumbre, respeto contractual y de eficiencia en el desarrollo de proyectos.

Normatividad pendiente

Además de las nuevas Reglas del Mercado, siguen pendientes de publicarse los reglamentos de la Ley de la Empresa Pública del Estado, Comisión Federal de Electricidad y de la Ley de la Comisión Nacional de Energía, necesarios para completar el marco regulatorio del sector. De igual forma, la CNE tiene pendiente la emisión de nuevas disposiciones administrativas que estén alineadas con el nuevo marco legal del mercado eléctrico.

- **Reglamento de la Ley de la Empresa Pública del Estado.** No contempla un plazo transitorio para publicar un reglamento, no obstante, el 2 de junio de 2025 se hizo público el Estatuto Orgánico de la CFE⁸ que regula su estructura y funcionamiento interno.
- **Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Energía.** No contempla un plazo transitorio que obligue a publicar un reglamento; pero sí contempló la expedición de un reglamento interno para organizarse y poder operar como órgano regulador, mismo que fue publicado el 8 de mayo de 2025 en el Diario Oficial de la Federación.⁹
- **Nuevas Reglas del Mercado.** Actualización de las Reglas del Mercado para alinear su operación con los objetivos de la Ley.
- **Disposiciones administrativas de la Comisión Nacional de Energía.** El 6 de agosto, la nueva CNE publicó las disposiciones para otorgar permisos de generación para autoconsumo interconectado en centrales de 0.7 a 20 MW. Estas reglas buscan impulsar infraestructura propia para usuarios industriales y comerciales, estandarizando trámites y ofreciendo mayor certidumbre a desarrolladores. No obstante, aún hay disposiciones pendientes de publicar. La mayoría de la operación del sector todavía se registrará por las disposiciones emitidas por la anterior CRE, las cuales permanecerán vigentes mientras no se contrapongan a lo establecido en la Ley y su reglamento, y hasta que la CNE publique las nuevas disposiciones.¹⁰

Al contrastar con los instrumentos emitidos previamente por la CRE, la CNE deberá expedir disposiciones clave para completar el marco regulatorio y otorgar certidumbre al sector eléctrico:

- **Disposiciones para el otorgamiento de permisos de generación eléctrica:** El nuevo esquema legal requiere lineamientos generales para regular el otorgamiento de permisos de generación en todas sus modalidades.

8. (DOF, 2 de junio de 2025).

9. (DOF, 8 de mayo de 2025).

10. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Reglamento de la Ley del Sector Eléctrico. Artículo cuarto transitorio. DOF, 03 de octubre de 2025.

- **Disposiciones para el almacenamiento eléctrico:** La SENER y la CNE deben establecer los términos, condiciones y permisos necesarios para los sistemas de almacenamiento de energía eléctrica.
- **Formatos oficiales de solicitud de permisos de generación:** Formatos específicos que contengan las obligaciones de las partes legal, operativa y financieramente para los permisos de generación.
- **Modelos de contrato de conexión e interconexión:** Modelos de contrato (interconexión a RNT/RGD, conexión de centros de carga, contratos para generación distribuida y convenios de compraventa de excedentes) con reglas técnicas y comerciales uniformes para generadores y centros de carga.
- **Metodologías de cálculo de aportaciones para obras de interconexión y refuerzo:** Metodología para el cálculo de las aportaciones que los generadores deben cubrir para refuerzos de la red.
- **Metodologías y criterios para determinar y actualizar contraprestaciones:** Reglas para definir contraprestaciones aplicables a generación distribuida, generadores exentos y excedentes de energía.
- **Manuales de interconexión y conexión (requisitos técnicos):** La nueva Ley del Sector Eléctrico requiere de una nueva versión o actualización que atienda las nuevas disposiciones en materia de interconexión y conexión de centros de carga con requisitos técnicos, procedimientos y estudios de impacto.
- **Criterios y disposiciones para generación distribuida y almacenamiento:** La CNE deberá definir cómo tratar a la generación distribuida en el nuevo esquema legal.
- **Disposiciones Administrativas de Carácter General (DACG) sobre tarifas reguladas:** La CNE deberá actualizar las disposiciones administrativas con metodologías para transmisión, distribución y suministro básico, entre otros.

IMCO Propone

La infraestructura necesaria en el mercado eléctrico requiere participación pública y privada, para ello se requieren reglas claras y predecibles. **La publicación de los reglamentos faltantes representa un paso clave para concluir el andamiaje jurídico de la reforma energética de 2024/25. Sin embargo, un aspecto que definirá las posibilidades de inversión en el sector son las nuevas Reglas del Mercado y las disposiciones administrativas emitidas por la CNE.**

Estas normativas serán el último eslabón en el andamiaje institucional y deberán incorporar condiciones claras y certeras para la plena implementación del nuevo marco legal y regulatorio del sector. Ante este panorama, el IMCO Propone:

- **Precisar el criterio de generación bajo control del Estado.** Para incentivar la inversión en generación eléctrica es necesario explicitar que la energía inyectada por productores privados con contratos de largo plazo con CFE y por generadores bajo el esquema de Producción Independiente de Energía sea considerada bajo control estatal al estar representada en el MEM por la CFE y operar bajo los criterios y condiciones establecidos por la empresa pública. Esto permitirá cumplir con el mandato de prevalencia sin reducir las posibilidades de inversión en el mercado de generación eléctrica.
- **Definir en las nuevas Reglas del Mercado criterios que permitan cumplir la meta de prevalencia estatal y despacho económico de carga** sin crear distorsiones en el mercado mediante reglas claras de priorización y criterios de transparencia en costos de operación.
- **Integrar efectivamente la inversión privada en la planeación.** El mecanismo para que los particulares presenten proyectos debe servir como insumo para la planeación vinculante. Este instrumento no debe restringir las posibilidades de inversión en el mercado eléctrico, ni limitar inversiones que no están contempladas en la planeación.
- **Promover la transparencia en los proyectos de CFE.** Es necesario transparentar los fideicomisos empleados por CFE para el desarrollo de sus centrales, especialmente información como recursos disponibles y estructuras de financiamiento.
- **Garantizar que los contratos de producción de largo plazo y los proyectos de asignación mixta se asignen mediante procesos competitivos.** Para las inversiones mixtas, es crucial que el proceso de selección considere no solo el costo, sino también las sinergias y el valor agregado que los nuevos socios pueden tener con CFE.

El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.

Para entrevistas favor de comunicarse con:

Tania Sánchez | prensa@imco.org.mx | Cel. 777 788 8017