



Reporte especial

Nuevo régimen energético: retos, riesgos y oportunidades

7 de abril de 2025

REPORTE ESPECIAL

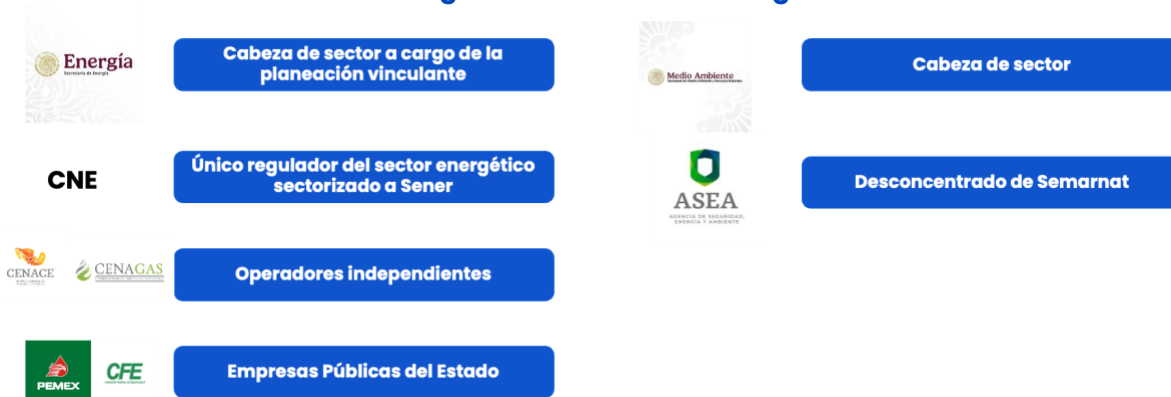
Nuevo régimen energético: retos, riesgos y oportunidades

Resumen ejecutivo

El 19 de marzo entraron en vigor las nuevas leyes secundarias del sector energético, derivadas de las reformas constitucionales de 2024 en materia de áreas y empresas estratégicas, y de simplificación orgánica. Éstas dieron origen al tercer régimen legal del sector energético en menos de diez años.

Mientras las reformas del 2013-2014 abrieron las puertas a la inversión privada y generaron mecanismos de mercado como las subastas eléctricas y las rondas petroleras, éstos fueron detenidos casi en su totalidad durante el sexenio pasado. Como consecuencia, se obstaculizaron nuevos proyectos y permisos de energía, mientras que los cambios en las leyes secundarias generaron incertidumbre y parálisis en la inversión.

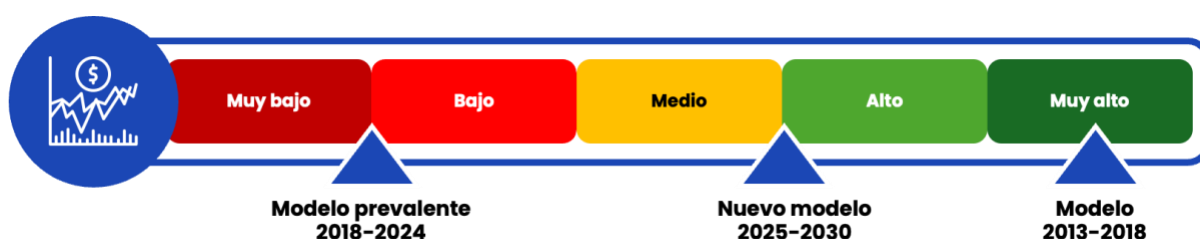
Visual 1. Nueva configuración del sector energético en México



Fuente: elaboración propia con base en las nuevas leyes secundarias del sector energético.

Este nuevo modelo si bien permite la participación privada, no se rige completamente por principios de apertura y mercado. En este contexto, se establece como mandato la participación preponderante de las empresas públicas del Estado (Pemex y CFE), lo que genera dudas respecto al grado de discrecionalidad que tendrá el gobierno en los procesos de participación del sector privado.

Visual 2. Nivel de apertura a la iniciativa privada en el sector energético



Fuente: elaboración propia con base en las nuevas leyes secundarias del sector energético.

El principal desafío para la implementación de este nuevo marco normativo radicarán en los reglamentos y disposiciones pendientes, derivadas del régimen transitorio de las nuevas leyes. Este proceso podría prolongarse varios años, lo que augura lentitud en las nuevas inversiones en el sector.

Además, preocupa que algunas disposiciones de las nuevas leyes puedan contravenir el T-MEC, especialmente en un contexto en que la revisión del tratado en 2026 se prevé compleja, dada la imposición de aranceles por parte de EE.UU. y los señalamientos de incumplimientos por parte de México, incluyendo en materia energética.

Visual 3. Capítulos del T-MEC en posible contravención por el nuevo régimen energético



Capítulo 14.
Inversión



Capítulo 22.
Empresas Propiedad
del Estado y
Monopolios Designados



Capítulo 32
Excepciones y
disposiciones
generales

Fuente: elaboración propia.

Para el sector de hidrocarburos, por otro lado, los cambios son insuficientes para responder al desafío financiero y operativo que enfrenta Pemex. Los privados tendrían que considerar atractiva la opción de desarrollo mixto con Pemex, lo cual se vislumbra poco probable.

En general, la puesta en marcha de un nuevo modelo energético en el país, cuya característica central es concentrar el poder de decisión en el gobierno en turno, representa una apuesta arriesgada de la nueva administración. El nuevo andamiaje ofrece, sin duda, renovadas oportunidades para el sector privado, particularmente en el rubro de electricidad, pero acarrea también importantes riesgos para la inversión y crecimiento del país. Todo ello en el contexto de una renovación total del Poder Judicial que deja dudas respecto a la capacidad que tendrán los privados en el futuro para defenderse en caso de actos arbitrarios de la autoridad.

Breve análisis del nuevo marco legal

Tabla 1. Marco legal propuesto para el sector energético

Nombre de la ley	Acción propuesta
Ley de la Empresa Pública del Estado, Comisión Federal de Electricidad	Abroga la Ley de la Comisión Federal de Electricidad
Ley de la Empresa Pública del Estado, Petróleos Mexicanos	Abroga la Ley de Petróleos Mexicanos
Ley del Sector Eléctrico	Abroga la Ley de la Industria Eléctrica
Ley del Sector Hidrocarburos	Abroga la Ley de Hidrocarburos
Ley de Planeación y Transición Energética	Abroga la Ley de Transición Energética
Ley de Biocombustibles	Abroga la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (del 1 de febrero de 2008)
Ley de Geotermia	Abroga la Ley de Energía Geotérmica
Ley de la Comisión Nacional de Energía	Abroga la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Reforma a diversas disposiciones
Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones
Ley Orgánica de la Administración Pública	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones

Principales cambios y temas pendientes



Sobre las Empresas Públicas del Estado

1. Se establece la prevalencia de las Empresas Públicas del Estado y se genera un esquema de participación que las favorece sobre las empresas privadas.
2. CFE y Pemex vuelven a integrarse verticalmente al eliminarse sus empresas subsidiarias (permanecen únicamente las empresas filiales).
3. CFE y Pemex no sólo tendrán una participación preferente en los mercados, sino que se establece textualmente que sus actividades no podrán considerarse monopólicas.
4. El **régimen fiscal aplicable a Pemex** (en teoría) **se simplifica en un solo derecho petrolero para el bienestar**, que sustituye a los derechos de utilidad compartida, de extracción de hidrocarburos y de exploración de hidrocarburos. Este nuevo derecho tendrá una tasa del 30% para petróleo y en el caso del gas natural y condensados del 11.6264%. En principio, estos cambios reducen la carga fiscal de Pemex (adicional a lo ya realizado en los últimos años), lo cual, en teoría, aumentará la rentabilidad de sus proyectos.



Temas pendientes de definición

- En los sectores de hidrocarburos y electricidad se mantiene la participación privada en los mercados creados por la reforma energética de 2013. Sin embargo, persisten dudas sobre la convivencia de los permisos otorgados bajo ese modelo con el dominio actual que se da a Pemex y la CFE.
- A pesar de que ya se publicó el acuerdo por el que se emiten las disposiciones para garantizar la continuidad operativa y de funcionamiento de la CFE, permanecen dudas sobre cómo se verá la estructura de la Comisión y su funcionamiento hasta en tanto no opere su nuevo Consejo de Administración.
- Asimismo, aún está pendiente conocer cómo quedará integrada Pemex una vez que desaparezcan sus subsidiarias y cómo se limitará la tentación de llevar a cabo subsidios cruzados.



Sobre la nueva Comisión Nacional de Energía

1. El nuevo modelo energético incrementa las facultades de la Secretaría de Energía (Sener). Se crea la Comisión Nacional de Energía (CNE) que absorbe la mayoría de

las facultades de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y todas las de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). La CNE pierde la autonomía con la que contaban los órganos reguladores y su incorporación a la Sener genera dudas sobre su capacidad para desempeñarse como un regulador imparcial.

2. Dentro de las nuevas facultades de la Sener, destaca que ahora es responsable de la **planeación vinculante del sector hidrocarburos** a través del Plan de Desarrollo del Sector Hidrocarburos, que sustituye al Plan Quinquenal de licitaciones de áreas contractuales que era propuesto por la CNH. **Para el sector eléctrico, la planeación vinculante debe garantizar la preferencia del Estado** en las actividades distintas a la transmisión y distribución, para proveer a la ciudadanía de electricidad al menor precio posible.
3. En materia administrativa, a partir del 19 de marzo empezó a correr la detención de trámites por 90 días naturales, lo que inevitablemente llevará a una parálisis temporal en las decisiones de inversión. Esto retrasa, nuevamente, el otorgamiento y/o modificación de permisos que llevan años con rezago.



Temas pendientes de definición

- Persiste la incertidumbre sobre la "planeación vinculante", su significado y aplicación, así como sobre los criterios que se utilizarán para el otorgamiento de permisos o la autorización de proyectos en aras de cumplir con esta planeación una vez que se reanuden los trámites.



Sobre los operadores independientes y la ASEA

1. Resalta como positivo que el nuevo marco legal conserva a los operadores independientes del sistema, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y el Centro de Control de Gas Natural (CENAGAS), así como a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA).



Sobre el sector hidrocarburos

1. **Se privilegia la exploración y extracción en las asignaciones de Pemex**, a través de un orden de prelación que coloca en último lugar a los privados a través de las nuevas asignaciones para desarrollo mixto. Este último es un esquema para que Pemex pueda asociarse con particulares para complementar sus capacidades

operativas y financieras. **No obstante, mantiene el derecho exclusivo sobre la asignación** y se establecerá la propiedad exclusiva del Estado mexicano sobre los hidrocarburos en el subsuelo.

2. En las actividades del sector de hidrocarburos que no son exploración y producción destaca que **se introduce una excepción explícita: las empresas públicas del Estado y sus empresas filiales no están sujetas a la obligación de acceso abierto.**
3. Asimismo, para las otras actividades del sector de hidrocarburos distintas de la exploración y extracción, **se elimina la regulación aplicable a las ventas de primera mano y la regulación asimétrica aplicable a Pemex o a sus empresas filiales**, perjudicando las condiciones de competencia para los privados en los mercados donde participa Pemex.
4. Se añaden obligaciones específicas para los permisionarios, como la entrega semanal de información relacionada con controles volumétricos, medición, calidad de los hidrocarburos, y operaciones comerciales.
5. Se mantiene la regulación de precios y tarifas, pero se introduce la posibilidad de establecer metodologías para garantizar el bienestar de la población y el control de la inflación en los petrolíferos.
6. Se establece que la información proporcionada por los permisionarios a las autoridades para la supervisión y verificación de obligaciones no esté protegida por los secretos comercial, bancario, fiscal ni fiduciario. Esto representa un riesgo de uso indebido o filtraciones injustificadas, en perjuicio de las empresas privadas.



Temas pendientes de definición

- Reacomodo de las facultades de administración y supervisión de contratos que tenía la CNH, en Sener.
- Establecer los detalles del funcionamiento y financiamiento de los proyectos de desarrollo mixto.
- Dejar sin efectos la regulación aplicable a las ventas de primera mano y aquella regulación asimétrica aplicables a Pemex y sus empresas filiales, así como para establecer las obligaciones para la presentación de la información respectiva.
- Migración de contratos de primera mano de Pemex a contratos de comercialización.
- Revisar los permisos vigentes de trasvase para asegurar que “no afecten el desarrollo eficiente del sector”.



Sobre el sector eléctrico

1. La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica son áreas estratégicas exclusivas del Estado y se elimina la posibilidad de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares para las actividades de transmisión.
2. Se establece que el control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional estará a cargo de la Sener con calidad de vinculante, conforme a los principios de confiabilidad, continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad.
3. Se elimina la posibilidad de que el Suministro Básico pueda ser una actividad que lleven a cabo los privados y la establece como una actividad estratégica para el desarrollo nacional, por lo que puede ser llevada a cabo únicamente por el Estado.
4. Si bien estará permitida la participación de las empresas privadas en las actividades que sean distintas a la de transmisión y distribución, la **generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de competencia, sin prevalencia para los particulares.**
5. Se estipula que la CFE suministrará al menos 54% de la electricidad del país, lo que garantiza en la práctica su preponderancia.



Temas pendientes de definición

- Al quedar en la ley estipulado que CFE tendrá garantizado un porcentaje mayoritario de la energía inyectada a la red, sin importar los precios de su electricidad, se podrían generar distorsiones de mercado. Por ello, queda pendiente aclarar cómo se medirá el porcentaje de energía inyectada a la red por el Estado, para evitar esas distorsiones.
- Por otro lado, no queda clara la forma que deberán tomar las coinversiones entre particulares y la CFE para operar en la modalidad de inversión mixta, ni se regula la participación de la CFE en cada proyecto.
- Finalmente, queda pendiente la emisión de las disposiciones administrativas de carácter general en donde se establezcan los términos, condiciones y modalidades en que los Sistemas de Almacenamiento de Energía Eléctrica participan en las actividades del sector eléctrico, así como permisos y sus requisitos necesarios. El reto permanece en lograr que la regulación no vuelva inviables económicamente a estos proyectos.



Sobre la infraestructura del sector energético

1. En materia de infraestructura, la CFE queda como el único participante que puede atender las necesidades de ampliación de la Red Nacional de Transmisión. Por lo mismo y dados los tiempos de construcción y la falta de participación privada, permanece el riesgo de un suministro eléctrico insuficiente (apagones y demora en nuevos proyectos).
2. Dicho lo anterior, dado que la economía mexicana se encuentra en una fase de bajo o nulo crecimiento y que la incertidumbre provocada por la política arancelaria de EE.UU. ha erosionado el atractivo del país para la relocalización de cadenas de suministro, es previsible que la demanda de energía eléctrica futura no aumentará drásticamente.
3. El nuevo marco legal no provee las herramientas necesarias para aumentar la producción de gas natural en México, por lo que se prevé que se mantenga la dependencia de importaciones de EE.UU.

Modelos de participación privada

A pesar de la prevalencia de las empresas públicas del Estado, se mantienen espacios para la participación privada.

En **materia de hidrocarburos**, en las actividades de **exploración y extracción** la nueva legislación introduce un orden de prelación para el otorgamiento de asignaciones o contratos. En primer lugar, se encuentran las **asignaciones para desarrollo propio**, seguidas por las **asignaciones para desarrollo mixto**, en las cuales Pemex debe mantener un mínimo del 40% de interés en los contratos. Finalmente, como última opción, se mantiene la posibilidad de realizar **contratos de exploración y extracción**.

En cuanto a las demás actividades del sector de hidrocarburos se introducen cambios en la regulación de permisos con un enfoque en la transparencia, control volumétrico y una supervisión más estricta de las actividades. Se amplían los requisitos para la obtención de permisos, se añaden nuevas causales de revocación y se establecen medidas cautelares más robustas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los permisionarios.

En **materia de electricidad**, sujeto a que la CFE tiene prevalencia en la generación y comercialización, y la exclusividad en las actividades de transmisión, distribución y Suministro Básico, los particulares podrán participar de forma individual o junto con el Estado, en los esquemas siguientes:



GENERACIÓN

- **Generación distribuida.** Aumenta la capacidad de 0.5 MW hasta 0.7 MW de capacidad sin necesidad de permiso.
- **Autoconsumo.** En dos modalidades: consumo propio sin excedentes a la red de 0.7 MW a 20 MW, y consumo propio interconectado a la red. Para la primera modalidad se prevé un régimen simplificado para la obtención de permisos, la cual debe estar destinada a satisfacer las necesidades de los Polos de Desarrollo para el Bienestar del gobierno federal y los nuevos parques industriales.

Los permisos de cogeneración no tendrán requisito de capacidad y están sujetos a nuevas reglas. Entre ellas, destaca que las centrales eléctricas que operen en esta modalidad tendrán despacho obligado limitado a:

- I. La capacidad y producción de energía eléctrica requerida para satisfacer las necesidades de vapor de los procesos indirectos;
- II. La capacidad de la central no debe ser mayor a las necesidades térmicas del proceso indirecto; y
- III. Únicamente para la electricidad consumida en el establecimiento asociado a la cogeneración **(el resto se debe regir por el despacho económico)**.

COMERCIALIZACIÓN

Los privados podrán participar en:

- Prestar el Suministro Eléctrico a las Usuarías Finales (salvo Suministro Básico).
- Representar a las Generadoras Exentas en el Mercado Eléctrico Mayorista.
- Realizar las siguientes transacciones de compraventa de: energía, servicios conexos, Potencia, Certificados de Energía Limpia (CELs), Derechos Financieros de Transmisión, entre otros.

BIOCOMBUSTIBLES Y GEOTERMIA

El concepto de bioenergéticos cambia a biocombustibles. De éstos se podrán obtener permisos para producción, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución y el expendio al público.

Régimen transitorio

Línea de tiempo con fechas clave



Fuente: elaboración propia con base en las nuevas leyes secundarias del sector energético.

El presente documento constituye un resumen general del reporte que Integralia presentó a clientes con el detalle de cada una de las leyes secundarias.



integralia

Somos una empresa de consultoría en riesgo político, asuntos públicos y planeación estratégica. Este documento es de difusión pública.

Para más información sobre nuestros productos y servicios, contactar a denise.canto@integralia.com.mx

Colaboradores del reporte

Carlos Ramírez
Mónica Rodríguez
Alberto Quiroz
Karina Manríquez



@Integralia_Mx



Integralia Consultores

Insurgentes Sur 1647-702 Col. San José
Insurgentes 03900, CDMX

(55) 5280 1347