

Reforma Energética 2025: Las nuevas reglas del juego.

Por Emilia Cardona y
Tracy Delgadillo.

Desde la aprobación de la reforma energética de 2014, el sector energético en México (el “Sector”) ha sido foco de interés y motivo de grandes discusiones políticas en el país al permitirse la inversión privada en la industria eléctrica y en la industria del petróleo e hidrocarburos.

Es bien sabido que el gobierno federal anterior buscó dar reversa a dicha reforma y cerrar el Sector a la participación privada, pausando el otorgamiento de permisos y las conocidas rondas de licitaciones en materia de hidrocarburos, presentando incluso una iniciativa para reformar las leyes de la materia, la cual no fue aprobada en su momento. Sin embargo, en octubre de 2024, se promulgó una reforma constitucional que modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la intención de reafirmar el control del país sobre sectores estratégicos como la energía, el petróleo e hidrocarburos, establecer el acceso a la electricidad como un derecho fundamental orientado al bienestar social y consolidar el papel de las empresas públicas como motores del desarrollo nacional.

La nueva reforma energética ha generado una gran expectativa entre inversionistas, participantes del Sector y la sociedad en general, al buscar un equilibrio entre el fortalecimiento de las empresas públicas, la apertura de nuevas oportunidades en energías renovables y el desarrollo de infraestructura estratégica.

El 18 de marzo de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma y redefine el marco regulatorio del Sector (la “Reforma”). Esta Reforma entró en vigor el 19 de marzo de 2025.

Impacto en el Marco Regulatorio

La nueva reforma energética originó las siguientes modificaciones al marco jurídico del Sector:

Tema	Leyes Nuevas	Leyes Reformadas	Leyes Abrogadas
Sector Eléctrico	Ley del Sector Eléctrico		Ley de la Industria Eléctrica
Sector de Hidrocarburos	Ley del Sector de Hidrocarburos		Ley de Hidrocarburos
PEMEX y CFE	Ley de la Empresa Pública del Estado, Petróleos Mexicanos. Ley de la Empresa Pública del Estado, Comisión Federal de Electricidad		Ley de Petróleos Mexicanos Ley de la Comisión Federal de Electricidad

Biocombustibles	Ley de Biocombustibles		Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
Ingresos sobre Hidrocarburos		Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	
Agencias de Regulación del Sector	Ley de Comisión Nacional de Energía		Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética
Fondos del Petróleo Mexicano		Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	
Energía Geotérmica	Ley de Geotermia		Ley de Energía Geotérmica
Organización y Planeación	Ley de Planeación y Transición Energética	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Ley de Transición Energética

Entre los principales cambios se encuentran: (1) la transformación de Petróleos Mexicanos (“PEMEX”) y la Comisión Federal de Electricidad (“CFE”) en empresas públicas del Estado (antes empresas “productivas”), (2) la reorganización de los sectores eléctrico y de hidrocarburos que ahora serán regulados por dos legislaciones distintas, en virtud de que la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos han sido abrogadas, y (3) la desaparición de la Comisión Reguladora de Energía (“CRE”) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (“CNH”) para dar paso a una nueva comisión reguladora derivada de la Secretaría de Energía (“SENER”).

PEMEX y CFE: empresas públicas del Estado

En el 2014 la CFE y PEMEX habrían sido determinadas como “empresas productivas del Estado”, término utilizado para definir a estas entidades como entidades gubernamentales, propiedad del Estado, con autonomía técnica, operativa y de gestión, operando bajo su propio marco jurídico con el fin de generar ingresos y contribuir a la economía del país. Bajo este término las empresas productivas del Estado debían competir a través de subsidiarias para maximizar eficiencia e ingresos.

La Reforma ha transformado a CFE y a PEMEX en “empresas públicas del Estado”, entidades públicas paraestatales creadas y controladas por el gobierno federal con el fin principal de satisfacer necesidades sociales y económicas dejando a un lado el objetivo de obtener un lucro o ser rentable. Al ser empresas públicas del Estado, la Reforma determina que las actividades realizadas por CFE y PEMEX no podrán ser consideradas como monopólicas, ya que proveen servicios públicos estratégicos para el país.

La nueva legislación que regula a CFE y PEMEX permite que ambas entidades puedan llevar a cabo algunas de sus actividades a través de empresas filiales, que son aquellas en las que la CFE o PEMEX, según corresponda, participe directa o indirectamente en más del 50% (cincuenta por ciento) de su capital social, ya sean sociedades mexicanas o extranjeras. Las empresas filiales no son entidades paraestatales, su naturaleza jurídica y organización es conforme al derecho privado

y su creación, fusión, escisión o liquidación debe ser autorizada por el consejo de administración de la CFE o PEMEX, según corresponda.

Sector Eléctrico

El sector eléctrico comprende las actividades de generación, almacenamiento, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, así como, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del mercado eléctrico mayorista (“MEM”), y la proveeduría de insumos primarios para el sector eléctrico.

Bajo la nueva Ley del Sector Eléctrico (“LSE”) se busca fortalecer a la CFE como la entidad predominante en la generación eléctrica en México. La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y el suministro básico son áreas estratégicas exclusivas del Estado que debe realizar directamente la CFE, por lo que se prohíbe la participación privada en esos servicios. Las demás actividades que desarrolle puede realizarlas directamente, a través de empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria, directa o indirectamente, o mediante cualquier figura de asociación o alianza que no sea contraria a la ley.

Anteriormente, bajo la reforma del 2014, se habrían definido normas para el despacho de electricidad basadas en el costo, priorizando las opciones más económicas (*mérito económico*), y se implementaron subastas obligatorias para los proveedores de servicio básico, con el objetivo de ofrecer tarifas más bajas a los pequeños y medianos consumidores. Ahora, la LSE reemplaza esta práctica y otorga un derecho preferente a la suministración de la CFE, obligando a que al menos el 54% (cincuenta y cuatro por ciento) de su energía sea inyectada al Sistema Eléctrico Nacional cada año, asegurando su posición como actor clave en el mercado. Asimismo, la práctica de las subastas se ve en peligro de desaparecer, pues ya no serán obligatorias bajo esta nueva legislación.

La generación de energía eléctrica en centrales eléctricas puede ser realizada por el Estado, por los particulares por sí mismos, o en conjunto en esquemas de inversión mixta, en los términos establecidos en la LSE. La generación de energía puede realizarse a través de tres figuras:

- a) Generación distribuida, que ahora se ha incrementado su capacidad permitida sin la necesidad de obtener un permiso para su operación, cambiando de 0.5 Megawatts (“MW”) a 0.7 MW;
- b) Autoconsumo, considerándose como tal a la producción de una central eléctrica con capacidad igual o mayor a 0.7 MW; ya sea aislado cuando la producción se destina exclusivamente para consumo propio en sitio, o interconectado en centrales eléctricas con capacidad de entre 0.7 y 20 MW, en cuyo caso se debe obtener un permiso de generación mediante un trámite simplificado; y
- c) Generación para el MEM, siendo la producción de energía eléctrica y productos asociados de una central eléctrica con capacidad igual o mayor a 0.7 MW destinada para su comercialización a través de los mecanismos contemplados en el MEM, la cual requiere un permiso otorgado por la CNE.

Las centrales eléctricas podrán ser desarrolladas conjuntamente entre el Estado y los particulares, a través de los esquemas de: (i) producción de largo plazo, (ii) inversión mixta, y (iii) cualquier otro que determine el reglamento o las disposiciones correspondientes.

El esquema de producción de largo plazo se caracteriza por no requerir inversión estatal y destinar toda la energía generada exclusivamente a la CFE sin poder comercializar su capacidad excedente con terceros. La CFE representa estos proyectos en el MEM y al finalizar el contrato, la transferencia de activos a la CFE es opcional y sin costo. Por otro lado, la inversión mixta exige que la CFE tenga al menos el 54% (cincuenta y cuatro por ciento) de participación en el proyecto, puede adquirir preferentemente la energía generada, y cualquier excedente puede ser comercializado a través de ella en el MEM, conforme a los contratos y regulaciones establecidas.

Las actividades de exportación e importación de energía eléctrica requieren de autorización de la SENER. Para la prestación del servicio de suministro eléctrico, se requiere permiso de la CNE en modalidad de suministradora, en el entendido de que el suministro básico corresponde únicamente a la CFE.

Todos los permisos y contratos otorgados previamente bajo la ahora abrogada Ley de la Industria Eléctrica y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica seguirán vigentes hasta su fecha de vencimiento.

Sector Hidrocarburos

El sector de hidrocarburos comprende, entre otras, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, el reconocimiento y exploración superficial, y el tratamiento, refinación, importación, exportación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo.

Bajo la nueva Ley del Sector de Hidrocarburos (“LSH”), se mantienen los mecanismos principales para la exploración y extracción de hidrocarburos (actividades de *upstream*), es decir, las asignaciones y los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Sin embargo, la LSH introduce modificaciones importantes en la forma en que PEMEX y los particulares pueden participar mediante tres modelos:

- a) Asignaciones para desarrollo propio, otorgadas por la SENER y en donde PEMEX opera en solitario y puede celebrar con particulares contratos de servicios bajo esquemas que le permitan la mayor productividad y rentabilidad;
- b) Asignaciones para desarrollo mixto, otorgadas por la SENER y donde PEMEX puede asociarse con empresas privadas mediante un contrato mixto en el que PEMEX debe contar un porcentaje de interés de participación no menor al 40% (cuarenta por ciento), manteniendo en todo momento el derecho exclusivo sobre la asignación; y
- c) Contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, que, en contraste con las conocidas rondas de licitaciones durante el sexenio del ex presidente Enrique Peña Nieto, se prevén únicamente en casos excepcionales cuando PEMEX comunique expresamente a la SENER que no tiene interés o capacidad para su desarrollo a través de las asignaciones señaladas en los incisos a) y b) anteriores. Estos contratos incluyen las modalidades ya existentes de servicios, utilidad y producción compartida o licencias, y se celebrarían

mediante licitaciones que manejará la SENER, quien deberá expedir previamente los lineamientos correspondientes.

El reconocimiento y exploración superficial pueden llevarse a cabo por PEMEX, cualquier otra empresa pública del Estado, o cualquier persona previa autorización o permiso de la SENER. Ahora, todas las operaciones de importación y exportación de petróleo, gas natural, petrolíferos y petroquímicos requerirán también un permiso de la SENER. También se introduce la actividad de formulación de petrolíferos (o *blending*), que permitirá la mezcla de combustibles con aditivos o biocombustibles en instalaciones autorizadas.

Creación de la Comisión Nacional de Energía

La CRE y la CNH, ambas comisiones encargadas de emitir permisos operativos bajo sus respectivas industrias, dejarán de existir para ahora operar bajo una sola comisión nombrada Comisión Nacional de Energía ("CNE"). Con la Reforma se establece una nueva distribución de facultades para el sector eléctrico y de hidrocarburos, divididas entre la SENER y la nueva CNE.

Ahora, la SENER asumirá el control total sobre la regulación administrativa, técnica y económica en materia de exploración y extracción de hidrocarburos, incluyendo el otorgamiento de asignaciones y licitaciones para el otorgamiento de contratos para la exploración y extracción, su supervisión y la determinación de políticas públicas, así como la vigilancia técnica del sector. En cuanto al resto de las actividades de esta industria, la SENER mantiene su autoridad sobre todas aquellas relacionadas con petróleo crudo, así como con la importación y exportación de gas natural, petrolíferos y petroquímicos, siendo la encargada de otorgar los permisos relacionados con dichas actividades.

La CNE es un órgano desconcentrado de la SENER, con independencia técnica y operativa, entre cuyas facultades destacan: la emisión de autorizaciones y actos administrativos que se requieran, llevar un sistema de registro de permisos, autorización o actos que emitan sobre las actividades en materia energética, la supervisión del MEM, el otorgamiento, modificación, terminación y supervisión de permisos de (i) generación y comercialización de energía eléctrica, (ii) procesamiento, licuefacción, regasificación, compresión, descompresión, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural, y (iii) formulación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos.

Es así como la nueva reforma energética en México marca un cambio significativo en la regulación del sector. Se refuerza el papel del Estado en la industria energética, con nuevos esquemas de participación privada en materia de hidrocarburos y electricidad bajo estrictas condiciones regulatorias, manteniendo la prioridad del Estado en sectores estratégicos sin cerrarlos por completo a la inversión privada. Con esta Reforma, el gobierno pretende garantizar la accesibilidad de la energía, reforzar la soberanía energética y el bienestar social del país, e implementar la simplificación orgánica.

La Reforma entró en vigor el 19 de marzo de 2025 y comenzará un periodo de transición en el que el Ejecutivo Federal deberá continuar implementando los reglamentos, disposiciones y lineamientos correspondientes que complementan a las leyes publicadas con la Reforma y detallarán de mejor manera el funcionamiento de ciertas actividades del Sector.

El equipo legal de JATA está preparado para atender y resolver cualquier pregunta que puedan tener sobre la Reforma.

Marzo 2025.

Por favor envíe cualquier pregunta o comentario a info@jatabogados.com. Las autoras de esta nota son Asociada y Socia de JATA – J.A. Treviño Abogados, y pueden ser contactadas respectivamente en ecardona@jata.mx y tdelgadillo@jata.mx. JATA es una firma mexicana con oficinas en Monterrey, México y en Houston, Texas.



JATA - J.A. Treviño Abogados S.A. de C.V.

www.jata.mx

Oficina de Monterrey:
Tel. +52 (81) 8335-4200.

Oficina de Houston:
Tel. +1 (713) 963-3677.
info@jata.mx

Limitante de Responsabilidad: Las opiniones expresadas en este artículo no necesariamente representan la opinión de J.A. Treviño Abogados S.A. de C.V. (la "Firma"), y en ese sentido la Firma no será responsable por el contenido de los mismos. Cualquier artículo, comentario, cita o cualquiera otra información que aparezca bajo la autoría de alguna persona física o moral distinto a la Firma, aún y cuando dicha persona física o moral tenga alguna relación con la Firma, únicamente representa y refleja la opinión, comentario o posición del autor de la misma. La información contenida en este artículo se proporciona únicamente con fines informativos, y no deberá interpretarse o considerarse como asesoría legal. La información contenida en este artículo es propiedad exclusiva de la Firma. Los lectores de este artículo, ya sean clientes o no de la Firma, no deben actuar o dejar de actuar en base al contenido de artículo alguno sin haber recibido la asesoría legal o profesional necesaria sobre los hechos en particular y las circunstancias propias del asunto de parte de algún abogado autorizado a ejercer el derecho en la jurisdicción relevante a cada caso. El contenido de este artículo contiene información general y pudiera no estar actualizado. La Firma no será responsable de forma alguna por actos u omisiones basados en la información y contenido de este artículo.