

**Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas; del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos**

Ref.: OL MEX 3/2022

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

13 de abril de 2022

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas; Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible y Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 44/15, 46/7 y 44/13 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que hemos recibido en relación al impacto que pudiera tener sobre el medio ambiente y los derechos humanos de las poblaciones afectadas la iniciativa de reforma constitucional en materia eléctrica del 30 septiembre de 2021. Dicha iniciativa de reforma tendría múltiples efectos negativos como: 1) incrementar el consumo de combustibles fósiles contaminantes para generar electricidad y limitar el papel de las energías limpias y renovables, lo cual podría dificultar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas en tratados internacionales como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, ratificado por México el 22 de abril de 2016, y 2) provocar diversos impactos en el derecho humano al medio ambiente sano y otros derechos interdependientes como los derechos al agua y saneamiento y a la salud de muchas personas y comunidades, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad y marginación.

Dicha iniciativa de reforma está precedida por la aprobación de la reforma de la Ley de la Industria Eléctrica que tuvo la finalidad de “lograr un despacho eficiente” de la energía en el país para asegurar el acceso a una energía de menor costo.<sup>1</sup> Dicha reforma aprobada buscó fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (“CFE”), empresa de titularidad pública encargada de generar y distribuir energía eléctrica en el país, modificando el sistema de gestión energética a nivel nacional, asignando la carga del sector eléctrico a la CFE.

Por su parte, la iniciativa de reforma constitucional supone también una modificación del mecanismo de despacho de energía dando prioridad a las plantas generadoras de la CFE, con un enfoque sobre los criterios de “confiabilidad, continuidad y estabilidad”<sup>2</sup> sin considerar los costos de generación y eliminando la obligación de despachar primero la energía más barata. Esto puede tener inevitablemente un impacto negativo sobre el papel que juegan las energías renovables en el sector, que suelen ser consideradas como fuentes “intermitentes”. Al adoptarse, estas modificaciones podrían resultar en la priorización de las plantas de energía más contaminantes en detrimento de las energías renovables, limitando la

<sup>1</sup> Ley de la Industria Eléctrica, 2021 disponible en [https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/reforma\\_energetica/LIE.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/reforma_energetica/LIE.pdf), p. 3.

<sup>2</sup> Reforma Constitucional, Artículo Transitorio Cuarto

participación de los productores de energías renovables en el sector energético.

### *Contexto de la iniciativa de reforma propuesta*

El 1 de febrero de 2021, el Poder Ejecutivo envió al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos una iniciativa para reformar la Ley de la Industria Eléctrica.

El 23 de febrero de 2021, la reforma de la Ley de la Industria Eléctrica fue aprobada por la Cámara de Diputados y, pocos días después, el 3 de marzo de 2021, por el Senado.

El mismo día, el 3 de marzo de 2021, la ley entró en vigor con la aprobación de las disposiciones que reforman la Ley de la Industria Eléctrica, impulsada por el Presidente de México.

Su aprobación generó múltiples recursos de amparo ante las cortes mexicanas, presentados por empresas privadas y por otros organismos, incluyendo entidades de la sociedad civil. La ley fue suspendida con efectos relativos en base a las decisiones sobre unos recursos de amparo, afectando así esta suspensión únicamente a las personas o entidades que promovieron los amparos y quedando vigente para el resto de la población.

Una de las preocupaciones de algunos solicitantes era que, con la implementación de esta ley, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de medio ambiente, cambio climático y derechos humanos podría verse afectado, debido al cambio en los tipos de energías priorizadas. De esta manera, el derecho humano a un ambiente sano y otros derechos interdependientes, con un importante elemento climático, podría verse impactados.

En 2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió las Controversias Constitucionales 44/2021, 45/2021 y la Acción de Inconstitucionalidad 64/2021, en contra de la Ley.

En paralelo, el 30 de septiembre de 2021, se presentó una iniciativa de decreto de ley por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta iniciativa propone cambios importantes a la Constitución Mexicana en materia de gestión energética.

### *La iniciativa de reforma constitucional y su posible impacto sobre los derechos humanos, el cambio climático y el medio ambiente*

Aunque con la iniciativa de modificación al artículo 25 de la Constitución el Estado busca asegurar la preservación de la seguridad, la autosuficiencia y el abastecimiento energético para la población (“garantizar la seguridad nacional y el derecho a la vida digna”), los efectos prácticos de las modificaciones propuestas podrían desembocar en impactos negativos sobre los derechos humanos debido a la modificación del papel de la empresa CFE y de las prioridades energéticas del país.

La introducción del nuevo párrafo 7 del artículo 28 de la Constitución establece que “la Comisión Federal de Electricidad generará al menos el cincuenta y cuatro por ciento de la energía eléctrica que requiera el país. El sector privado

participará hasta en el cuarenta y seis por ciento de la generación que requiera el país. El servicio público de abastecimiento de energía eléctrica será prestado exclusivamente por la Comisión Federal de Electricidad, la que podrá adquirir energía eléctrica del sector privado.” Las enmiendas propuestas tendrían el efecto de otorgar a la empresa pública CFE la prioridad en el abastecimiento del 54% de la totalidad de la energía consumida en el país. Esto podría generar una preferencia por las energías producidas a través de la explotación de combustibles fósiles.

Aunque la empresa pública CFE produce energía renovable, por ejemplo, a través de centrales de hidroelectricidad, la mayor parte de la energía producida proviene de los combustibles fósiles. Más específicamente, en su informe de 2019, la CFE reportaba que el 57% de su generación energética neta fue producida a partir de hidrocarburos y el resto fue generada por ciclo combinado (27%) y por energías limpias que incluyen energía hidroeléctrica (16%). Además, es importante destacar que las centrales hidroeléctricas, aunque producen energía renovable, a menudo tienen importantes impactos sobre el medio ambiente, incluyendo la generación de metano, efectos negativos sobre los ecosistemas acuáticos. Tienen impactos también sobre los derechos humanos de la población cercana, como el acceso a una vivienda digna, y sobre sus medios de vidas y recursos naturales (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/jointstatement-dams-long-final.docx>).

Es importante subrayar que la crisis climática tiene vínculos fuertes con la crisis de derechos humanos, y que la modificación del artículo 28 de la Constitución podría poner en peligro la realización de las metas nacionales sobre el cambio climático. Además, la poca consideración por los objetivos climáticos produce impactos importantes sobre los derechos humanos, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano, un derecho reconocido por la Constitución mexicana.

Desde una perspectiva de los derechos a la vida y a la salud, nos preocupa que México constituya uno de los países en América Latina con el porcentaje más elevado de muertes causadas por la contaminación atmosférica urbana debido a la quema de combustibles fósiles. En 2017, 99,7% de la población mexicana fue expuesta a un nivel de polución del aire por encima del valor de referencia recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Según la información recibida, con la implementación de este proyecto de ley, las emisiones de azufre y nitrógeno de los combustibles fósiles (combustóleo y carbón) aumentarían considerablemente y las emisiones de CO<sub>2</sub> aumentarían de 700 mil toneladas mensuales. Además, como el Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente destacó en su informe sobre aire limpio ([A/HRC/40/55](#)), “la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México calificó el inadecuado sistema de vigilancia de la calidad del aire de ese país de violación del derecho del público a la información sobre el medio ambiente y de violación del derecho a un medio ambiente saludable” (recomendación general núm. 32/2018).<sup>3</sup>

Finalmente, con respecto a la participación del sector privado en el 46% del mercado energético, la reforma no se refiere a una lista de entidades que podrían tomar parte y nos preocupa la posibilidad de que con las modificaciones propuestas se cancelen los certificados de energía limpias, que son uno de los principales mecanismos para promover el uso de energías renovables. Además, la reforma propone el establecimiento del sector energético como actividad exclusiva del

<sup>3</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, Recomendación General no. 32, 24 de Julio 2018, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral\\_032.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_032.pdf).

Estado(Artículo transitorio segundo c)).y la eliminación de los órganos reguladores (CNH y CRE), que ejercen un importante papel de supervisión del funcionamiento del régimen energético actual.

En este contexto, nos preocupan los retrocesos en derechos humanos y medio ambiente que se puedan generar con la adopción de la reforma, limitando, en la práctica, el papel y desarrollo de energías más limpias en el país. Estas últimas también deben cumplir con los estándares internacionales sobre los derechos humanos a la información, participación y justicia en materia ambiental, así como los derechos a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. Los Principios Marco sobre derechos humanos y medio ambiente proponen que “(l)os Estados deben establecer y mantener normas ambientales sustantivas que no sean discriminatorias y no tengan carácter regresivo, sino que sirvan para que se respeten, se protejan y se ejerciten los derechos humanos”.<sup>4</sup> Asimismo, existe un gran riesgo de que los cambios legislativos propuestos resulten en un retroceso en el progreso de México para limitar y mitigar los efectos de la crisis climática, en contraposición al principio de no regresión recogido en el artículo 3 del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

El compromiso de México, según el Acuerdo de París, es de reducir de 25 por ciento los Gases de Efecto Invernadero de vida corta y de asegurar la energía limpia que constituye 35 por ciento de la energía generada para 2024, y 50% para 2050. El Estado Mexicano también se comprometió a reducir las emisiones de carbono negro en un 51 por ciento. Concediendo más espacio a las energías sucias y los combustibles fósiles, no hay duda de que la reforma propuesta no serviría para cumplir los objetivos fijados.

México depositó el instrumento de ratificación del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (el Acuerdo de Escazú) ante Naciones Unidas, el 22 de enero de 2021. Este acuerdo tiene como objetivo “garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados. En este Acuerdo, se reconocen los derechos humanos de las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, se establecen mecanismos para llevarlos a efecto. Su artículo 4 instituye particularmente que “Cada Parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo”. Además, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 48/13, reconociendo el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible el 8 de octubre 2021. El derecho a respirar aire puro constituye uno de los seis elementos sustantivos de este derecho

En virtud de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, avalados por las resoluciones 17/4 y 21/11 del Consejo de Derechos Humanos, los Estados tienen el deber de adoptar medidas para garantizar que las empresas basadas en su territorio o jurisdicción actúen con la debida diligencia en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de la forma en que abordan sus repercusiones sobre los derechos humanos relacionados con

<sup>4</sup> <https://undocs.org/es/A/HRC/37/59>

sus operaciones. En particular, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos establecen en su Principio Número 4 que "Los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control".

Quisiéramos adicionalmente referirnos al informe temático del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (ref. A/HRC/32/45) y a las recomendaciones contenidas en el mismo que detallan el deber de los Estados de proteger contra los abusos de los derechos humanos relacionados con empresas que poseen o controlan. Esto incluye las siguientes consideraciones:

“88. Todas las empresas, ya sean públicas o totalmente privadas, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Esta responsabilidad es distinta, aunque complementaria, del deber que tiene el Estado de brindar protección frente a los abusos contra los derechos humanos por parte de empresas comerciales. En virtud de esa obligación, los Estados tienen que adoptar medidas adicionales de protección frente a los abusos de empresas que poseen o controlan. Ese principio afecta esencialmente a cómo debería actuar un Estado en su papel de propietario y a la manera en que su modelo de propiedad se ajusta a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.”

“94. Los Estados, como principales responsables del cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, deberían predicar con el ejemplo. Para demostrar liderazgo en el ámbito de las empresas y los derechos humanos se requieren actuaciones y un compromiso decidido en muchos frentes. También es preciso que los Estados utilicen todos los medios de que disponen para velar por que las empresas que poseen o controlan respeten plenamente los derechos humanos en todas sus operaciones. Existe un potencial sin explotar para que las empresas públicas se conviertan en defensoras de una conducta empresarial responsable que incluya el respeto de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo insta a los Estados y a las empresas públicas a que demuestren liderazgo en esta esfera.”

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las preocupaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, agradeceríamos tener su cooperación y sus observaciones sobre los siguientes asuntos:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las preocupaciones mencionadas arriba.
2. Sírvase proporcionar información sobre el impacto de las reformas propuestas por el Gobierno de su Excelencia para aplicar el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible.
3. Sírvase proporcionar información sobre la conformidad de la reforma con el Acuerdo de París, en materia de medio ambiente y cambio climático, ratificado por México y sobre las medidas aplicadas para adoptar y ejecutar una política y una regulación energética encaminadas a una transición energética justa, acorde con la emergencia climática, con enfoque de derechos humanos y género.

4. Agradeceríamos recibir información sobre los procesos de información y participación, realizados o planeados, incluyendo procesos de evaluación de los impactos ambientales y de derechos humanos, de las reformas mencionadas así como de los proyectos aprobados con fundamento en dichas reformas y posibles medidas de mitigación y adaptación previstas.
5. Sírvase indicar las medidas previstas para impulsar la participación y el poder de decisión de grupos de población en situación de vulnerabilidad o que puedan sufrir impactos significativos como son las mujeres, la niñez, los pueblos indígenas o las personas migrantes, entre otros.
6. Sírvase indicar las medidas que ha tomado el Gobierno de su Excelencia para asegurar que las empresas, incluyendo las empresas públicas, establezcan y ejecuten políticas y acciones de debida diligencia en materia de derechos humanos para reducir y eliminar sus impactos negativos y contribuir a la reparación integral.
7. Sírvase indicar las acciones tomadas, o que se planean tomar, por parte del Gobierno de su Excelencia para implementar las provisiones relevantes del Programa Nacional de Derechos Humanos del 2020-2024 (Objetivo prioritario 3: impulsar acciones focalizadas para garantizar los derechos humanos de los grupos históricamente discriminados) en el contexto de esta reforma.
8. Sírvase indicar las acciones tomadas, o que se planean tomar, por parte del Gobierno de su Excelencia, en relación con las recomendaciones proporcionadas por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas en su informe tras la visita a México de 2016 (A/HRC/35/32/Add.2), en particular tomando cuenta que todas las recomendaciones incluidas en el Informe se referían no solamente a las empresas privadas sino también a aquellas de titularidad pública.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Elżbieta Karska

Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos  
y las empresas transnacionales y otras empresas

David R. Boyd

Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos  
relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y  
sostenible

Olivier De Schutter  
Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos