



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**POSGRADO EN DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LA NACIÓN: LAS REFORMAS  
A LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES  
EN MATERIA DE ENERGÉTICOS.**

## **TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO CON ORIENTACIÓN TERMINAL EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**PRESENTA:  
LIC. FÉLIX ARIEL CARRILLO GARCÍACANO**

**ASESOR:  
DR. JAIME CÁRDENA GRACIA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. ABRIL DE 2017.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Índice

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>I.- El concepto de propiedad pública de la Nación y sus principales cambios.</b>	
1 La propiedad de la Nación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	17
1.1 La concepción Nacional de propiedad producto de la revolución Mexicana de 1917.....	17
1.2 La creación del Artículo 27 constitucional concebida por las ideas de Winstano Orozco y Molina Enriquez.....	24
1.3 La estructura del Estado autoritario y la protección de la propiedad pública...	31
2. La protección estatal de los recursos energéticos nacionales.....	34
2.1 La razón de Estado en la expropiación petrolera de 1938.....	35
2.2 La permisión de los contratos riesgo durante el sexenio Alemanista.....	41
2.3 El debate entre el dominio directo y los derechos reales administrativos.....	46
2.4 La reforma constitucional de 1960 y la prohibición de los contratos riesgo.....	50
2.5 La protección de los recursos energéticos de la Nación con la reforma a los artículo 25 y 28 constitucionales de 1983. ....	54
3 El desquebrajamiento del Estado social mexicano por el neoliberalismo de final de siglo XX.....	58
3.1. La política neoliberal de los años 80 y la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992.....	61
3.2 La protección de los recursos estratégicos del Estado en la firma del TLC...	67

3.3 El gran debate nacional surgido por el intento de privatización del petróleo en el año 2008.....	77
--	----

## **II.-La liberalización de la propiedad pública mexicana.**

1 El proceso de Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	87
1.1 Trastocar el sentido material y la teleología de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	88
1.2 El regreso del PRI a la presidencia y la conformación del Pacto por México...98	
1.3 La configuración del sistema político mexicano en el entorno de la aprobación de la Reforma energética en el año 2013.....	106
2 La Propiedad de la Nación en la Reforma Constitucional del 20 de diciembre del 2013.....	110
2.1 Liberalizar la propiedad vía los cambios a los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales.....	112
2.2 La verdadera Reforma Energética: los 24 artículos transitorios.....	120
2.3 La aceptación de los contratos, las licitaciones y las concesiones sobre el petróleo.....	122
3 La transnacionalización de la Soberanía Nacional.....	130
3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos articulada como un tratado de Derecho Privado.....	132
3.2 La posición del Estado frente a los poderes transnacionales: los grandes capitales extranjeros y las potencias internacionales.....	136
3.3 La competencia interna del mercado petrolero nacional: La caracterización de PEMEX como empresa productiva del Estado.....	141
3.4 La pérdida de los recursos petroleros y las nuevas fuentes de adquisición de recursos del erario.....	145

### **III.- El retorno del autoritarismo en la puesta en práctica de la Reforma Energética.**

1. Operacionalizar la Reforma Energética: La ley de hidrocarburos y el despojo del petróleo.....	148
1.1 La Ley de Hidrocarburos: la legislación eje del paquete de leyes energéticas.....	149
1.2 La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Secretaria de Energía (SENER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como los órgano decisorio del Estado Mexicano.....	152
1.3 La entrega de los primeros bloques territoriales petroleros a los grandes capitales.....	160
2 Las consecuencias de la liberalización de la propiedad en el régimen jurídico doméstico.....	170
2.1 Las distintas actividades petroleras y gaseras de la privatización del petróleo.....	171
2.2 La ocupación temporal y las implicaciones políticas de la expropiación de la tierra.....	175
2.3 La situación nacional del agua respecto a las actividades productivas energéticas.....	180
2.4 El desastre medioambiental producto de las políticas energéticas.....	183
3. El retorno del presidencialismo mexicano por la Reforma Energética.....	189
3.1 La reinstauración del presidencialismo en la constitución de los cambios del Estado .....	189
<b>Conclusiones.....</b>	<b>194</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>205</b>

## **Agradecimientos**

Existe una infinidad de personas a quienes me gustaría agradecer su ayuda como su compañía en la elaboración del presente trabajo. Siempre he creído que una investigación no se constriñe a una acumulación de datos sino a la combinación de ideas y experiencias generadas a partir de la búsqueda de información, el contacto con la sociedad y sus diferentes problemáticas.

En ese entendido, mi primer agradecimiento es hacia mi familia, a mis padres, a mi hermano, a mi abuelita y mis tíos, ese cercano grupo que todos los días, de distintas formas, me demuestran su cariño. A mi querida novia, Lucía Ascencio Rizo, quien me ha expresado incontable número de ocasiones su afecto.

A mi abuelito, mi amigo, alguien que siempre me escuchaba, donde quiera que se encuentre, sé que estaría orgulloso.

Le debo un agradecimiento a muchos de mis amigos que me apoyaron durante el Posgrado, sin embargo, les presto mayor atención al grupo de amigos quienes han estado conmigo incondicionalmente: Lucía Rojas Paniagua, Maylen Bourget y a José Alfredo Cortéz Ruschke, “Titi” (a quien le debía un agradecimiento), gracias por su amistad y compañía. De la misma manera, a Erika Patricia Meléndez Luna, quien siempre se encuentra pendiente de mi persona y de mi carrera académica y profesional.

A cada uno de los abogados de la Maestría en Derecho con Orientación terminal en Derecho Constitucional con quienes estudié y debatí a lo largo del posgrado sobre diversos temas en torno al Derecho y la Política.

Por parte del círculo académico, le agradezco al Maestro Gerardo Cruz Reyes por la formación que me ha brindado, sin su rigurosidad metódica, no tendría los elementos necesarios para abordar profesionalmente los procesos de la realidad contingente. Por igual, a mi estimado amigo Alejandro Rojas Méndez, compañero de estudio y debate intelectual, de quien obtuve un total apoyo para mejorar mi trabajo académico.

Durante mi estancia en la Universidad de Turín, le agradezco a la Dra. Daniela Barberis y a la Dra. Tiziana Bertaccini, quienes me apoyaron para que realizara mi investigación con las mayores facilidades posibles. Asimismo, le agradezco a mi tutor en Italia, Marco Bellingeri, con quien establecí lazos de trabajo y amistad a lo largo de ese periodo.

Le agradezco al Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia quien me apoyó en todo momento en la elaboración de la presente tesis. Tanto su disposición como su ayuda me permitieron realizar mis metas en la maestría, siendo, la elaboración del presente trabajo, uno de los objetivos principales.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el otorgamiento de la Beca que me permitió cursar la maestría. Por último, a la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, la Institución que me ha permitido desempeñarme en los procesos de investigación que le dan un sentido y dirección a mi vida.

Ciudad Universitaria, 27 de Enero del 2017.

Dondequiera encuentras impostores,  
impersonadores, simuladores;  
asesinos disfrazados de héroes,  
burgueses disfrazados de líderes;  
ladrones disfrazados de diputados,  
ministros disfrazados de sabios,  
caciques disfrazados de demócratas,  
charlatanes disfrazados de licenciados,  
demagogos disfrazados de hombres.  
¿Quién les pide cuentas?  
Todos son unos gesticuladores hipócritas.

*El Gesticulador* Rodolfo Usigli



## Introducción

El 20 de diciembre del año 2013, el Congreso de la Unión aprobó la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los cuales, componen la parte sustancial de la Reforma Energética. La reforma a la Constitución tuvo el propósito de cambiar las restricciones estatales en la generación energética a partir de la explotación de los recursos públicos propiedad de la Nación para permitir la explotación de esos recursos por parte de los particulares. Como tal, la reforma energética es un tema vasto, pleno de tópicos y problemas de orden diverso, empero, en el contexto actual, podemos referir que la reforma se aprobó con el objetivo principal de sustituir el modelo de explotación petrolera caracterizado por las funciones monopolizadoras del Estado, por la implementación de un modelo abierto para la explotación de los hidrocarburos, en el cual, mediante esquemas de contratación, la actividad privada será prioritaria en el desarrollo de la política energética nacional.

La puesta en práctica del esquema de contratación, además, configura un cambio trascendental para los principios esenciales del Estado mexicano, puesto que las características originales del Estado fueron constituidas con el objetivo de brindar beneficios a las grandes masas populares. Con la apertura a la explotación de los recursos por parte de los particulares se pone en duda el beneficio social de la actividad petrolera así como el papel del Estado en la protección de los recursos naturales. La reforma energética abre, así, una discusión teórico constitucional acerca de la estructura de la propiedad en sus diferentes modalidades, de entre las cuales se encuentra, la propiedad destinada al beneficio público o social, es decir, un propiedad caracterizada porque sus beneficios, producto de su explotación, son otorgados a cada uno de los individuos integrantes de la sociedad sin menoscabo alguno.

Ésta modalidad de propiedad a la que nos referimos se integra por comprender al concepto de propiedad como un elemento determinante de las sociedades modernas, compréndase, un concepto definido por las sociedades para ordenarse

y organizarse. En el caso mexicano, la propiedad ha tenido diversas formas y características exentas a la propia construcción del Estado en el siglo XX, las cuales se remontan a periodos anteriores al periodo colonial. El estudio de esas formas de propiedad es inabordable, requiere de una investigación histórica y antropológica que rebasa los límites del presente trabajo. Sin embargo, nuestro objeto de estudio requiere de una periodización relacionada con la concepción moderna de la propiedad prevaleciente en la actual sociedad mexicana. Por ello, los márgenes de tiempo con los que estudiaremos al fenómeno de la propiedad en México, se desarrollan tangencialmente al establecimiento del Estado y la fundación de la modalidad de la propiedad para el beneficio social; en ese recorrido histórico conceptual, nos interesa particularmente, la expresión de un propiedad de características públicas ubicados en los hidrocarburos, los cuales, por su explotación exclusiva por parte del Estado, su protección y su actual proceso de liberalización, le confieren de una gran importancia.

Un recorrido general de tal argumentación inicia por explicar la institución de la propiedad durante el Congreso Constituyente de 1917, una concepción elaborada a partir de su diferenciación con el desarrollo de la propiedad durante el siglo XIX. En la etapa del liberalismo mexicano, la característica principal de la propiedad instaurada por la Constitución Política de 1857, fue el reconocimiento de los derechos de propiedad de los particulares, quienes podrían utilizar a la propiedad libremente, sin restricción estatal alguna. Este reconocimiento, correspondió a la necesidad, analizada por los constituyentes de 1857, de modificar las relaciones sociales estratificadas provenientes de la Colonia, intactas por el proceso independentista y los diversos eventos imperantes durante el siglo.

Los constituyentes del 57 consideraban que la libre utilización de la propiedad modificaría las relaciones sociales, pues para deshacer el orden estamental, todo individuo debía de tener alguna propiedad, siendo que ésta adquisición, a su vez, debía de circular continuamente. Tal concepción liberal de la propiedad, a pesar de estructurarse como una tesis política de gran importancia para el cambio de la sociedad mexicana, en los hechos, no produjo mas que su alta concentración en

pocas manos. La expresión más evidente de ello se dio con el acaparamiento masivo de tierras en haciendas y latifundios, fenómenos que profundizaron la división social existente en la sociedad mexicana de la época. El resultado de esas medidas no fue otro que la explosión revolucionaria de 1910 y el subsecuente establecimiento del Estado con la instauración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El Congreso Constituyente de 1916-17 comprendió el papel fundamental del concepto de propiedad y las consecuencias que había tenido su libre utilización durante la última etapa del siglo XIX. Esa experiencia permitió a los constituyentes instaurar una nueva concepción de la propiedad ligada a las funciones del Estado; ahora, el Estado no reconocía derechos, sino que los fundaba y les brindaba un direccionamiento. Propiamente, no se negaba a la propiedad privada ni a su libre utilización sino que la condicionaba, al mismo tiempo que instauraba diferentes modalidades de propiedad orientadas al beneficio público o social.

Como se ha estudiado en la historia política y constitucional del país, la creación del Artículo 27 constitucional fundó la propiedad a partir de su condicionamiento por el Estado, restringiendo cierto tipo de propiedades caracterizadas por ser elementos clave para el desarrollo del proyecto político nacional. Esas propiedades no serían otros que los recursos naturales propiedad de la Nación, propiedades subordinadas a la concepción del *dominio directo*, es decir, a una restricción de su uso por particulares y el otorgamiento exclusivo de su explotación a la acción del Estado; la anterior operación conceptual configuró así, un monopolio en la explotación de los recursos naturales instituidos mediante el Artículo 28 constitucional. Asimismo, la estructura del Artículo 28 constitucional proporcionaría una preeminencia de las funciones del Estado en todo tipo de actividad, pues la relación entre Estado y propiedad, posibilitó al orden político su intervención a todo tipo de propiedad como a toda actividad particular; esta función del Artículo 28, no crearía otra cosa que una especie de Estado total, una estructura omniabarcante y autoritaria sobre la cual, se estructuraría toda la vida política y social nacional.

El caso de los hidrocarburos, desde la instauración del Estado mexicano, tuvieron la consideración de ser una propiedad con un propósito elemental para la misma continuidad del Estado, puesto que para desarrollar un proyecto nacional de amplias dimensiones se requirió del elemento económico con los cuales se pudiera conformar beneficios sociales amplios para la población mexicana. La prosecución del proyecto nacional, tendría al Estado como el límite en la explotación de los hidrocarburos, los cuales, al mismo tiempo, los excluiría de cualquier interés particular. Ésta restricción no sólo configuró a los hidrocarburos, también los relacionó con una concepción de soberanía nacional sustentada en la continuidad económica de las instituciones del Estado; luego entonces, , los hidrocarburos adquirieron una significación al concebirse como una *decisión política fundamental* del Estado mexicano. Diferentes etapas en la vida política del país así lo demostraron: ya fuese por la razón de Estado en la expropiación petrolera de 1938 o el desarrollo de la industria petrolera nacional en las décadas siguientes, los hidrocarburos tuvieron una importancia nodal para la vida del país.

Así, el tema de los hidrocarburos nos conduce a estudiarlo en torno a la reforma a la propiedad social con la implementación de la reforma constitucional del año 2013. Como lo describimos anteriormente, la reforma energética tuvo como objetivo primordial modificar el régimen de propiedad social, al que pertenecen los hidrocarburos, para permitir la utilización de la propiedad por parte de los particulares; a este proceso, lo hemos denominado en nuestra investigación como una *liberalización de la propiedad*, es decir, la eliminación de las restricciones impuestas por el Estado para configurar la libre utilización de las propiedades de dominio directo de la Nación por parte de los particulares.

Nuestra concepción sobre los cambios de la propiedad se presenta así, como un fenómeno de múltiples dimensiones, que no sólo atiende a un carácter estrictamente jurídico, sino que se compone por una multiplicidad de procesos que configurarán una investigación multidisciplinaria.

Inicialmente, nuestro estudio aborda el concepto de la propiedad en la Constitución de 1917, su establecimiento y la construcción del Estado autoritario.

Posteriormente, se conforma un análisis histórico sobre el desarrollo de la política petrolera nacional y la subsecuente protección de los recursos propiedad de la Nación; en esa parte de la investigación, abundaremos sobre la puesta en práctica del esquema de contratación entre el Estado y los particulares para la producción de petróleo durante el periodo presidencial de Miguel Alemán; ponemos atención a tal situación porque la prohibición completa de los contratos se efectuaron mediante la caracterización de los recursos petroleros como “elementos estratégicos” para dar continuidad al papel del Estado, ello mediante la reforma al Artículo 25 constitucional en 1982.

El análisis histórico tiene una acotación importante en las últimas décadas de la historia en México, puesto que la transformación del Estado mexicano comprende el cambio de sus postulados sociales por la consecución del proyecto económico de libre mercado en los años 90. En esa coyuntura, la modificación del régimen de propiedad comunal con la reforma al Artículo 27 constitucional en el año de 1992, reforma dirigida a parcelar las tierras ejidales, inició la tendencia de individualizar la propiedad, además de considerarla de uso libre.

En ese orden de ideas, la implementación del sistema económico neoliberal encontró su manifiesto más extenso con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, tratado mediante el cual, México se unió comercialmente con los Estados Unidos y Canadá para establecer un proyecto económico regional. No obstante, la construcción del proyecto macroeconómico no contempló a los recursos energéticos como la industria petrolera, por el contrario, la industria fue protegida debido a su carácter estratégico. Fue hasta el año de 2008 cuando surgió el intento de integrar un esquema de contratación para abrir la industria petrolera a la actividad privada. En ese entonces, en vez de una reforma de orden constitucional, se utilizó el artilugio legal de reformar leyes secundarias; como lo hemos descrito, el intento no fue fructífero, porque la oposición abanderó la necesidad de una reforma constitucional, la cual, no fue realizada.

No fue hasta el año de 2013 cuando se presentó la reforma constitucional que modificó el régimen de propiedad de los hidrocarburos. En este punto, nuestra línea de investigación involucra la reforma constitucional desde el ámbito del Derecho constitucional, la cual contempla los diferentes cambios de orden teórico utilizados para comprender las modificaciones. Esencialmente, el estudio de la liberalización de la propiedad abarca el análisis de los límites materiales o substanciales contenidos en la Constitución, su posibilidad de reforma y la propuesta en la utilización de medios de democracia semidirecta, como el referéndum o el plebiscito, para agravar la reforma constitucional proporcionando una mayor legitimidad a los cambios en la Carta Magna. El motivo por el que estudiamos la propuesta de democracia semidirecta es porque ésta se encuentra inmersa en el estudio político de la reforma constitucional, estudio vinculado con el funcionamiento del sistema político mexicano como la serie de pactos y alianzas entre grupos políticos diversos, los cuales posibilitan la reforma constitucional, pero omiten el posicionamiento de la población acerca de los principales cambios de la Carta Magna.

A continuación, retornamos a nuestro análisis explicando las reformas al contenido de cada uno de los artículos constitucionales trastocados por la reforma; ésta explicación sigue la siguiente línea argumental: el cambio al Artículo 25 constitucional reposicionó a los hidrocarburos como un elemento de mercado, quitándole su carácter de elemento estratégico, en consecuencia, la modificación al Artículo 27 constitucional permitió la utilización de los hidrocarburos por parte de los particulares a través de la *flexibilización del concepto de dominio directo* de las propiedades de la Nación, es decir, la flexibilización del concepto de dominio directo consta de la adquisición del sentido de beneficio social sólo si se encuentra en función de una actividad privada; por último, con la reforma al Artículo 28, el Estado se convierte en un vigilante y protector de los intereses privados, en vez de constituirse como el actor principal para la explotación de los hidrocarburos.

De igual importancia, abordamos la situación de los artículos transitorios, el orden normativo que estructura legal e institucionalmente, al nuevo mercado

petrolero, como las distintas figuras jurídicas que conforman al mercado; un ejemplo de lo anterior son las variantes de las concesiones, denominadas en el lenguaje de la reforma como licitaciones. La explicación de los cambios nos conduce a preguntarnos acerca del concepto de soberanía nacional en torno a las necesidades del país con el cambio del régimen de propiedad; para comprender esa situación, nos alejamos del estudio teórico y nos adentramos en las condiciones geopolíticas del país con respecto a las necesidades de la integración económica regional, y en especial, de los requerimiento energéticos de los Estados Unidos.

Con el concepto de *transnacionalización de la soberanía nacional*, comprendemos la protección de otros intereses soberanos sobre los intereses de México, ya sea por la adopción de intereses extranjeros al interior del país, como por la imposición de medidas de presión provenientes de entidades internacionales las cuales tienen el objetivo de desarrollar una región económica de grandes dimensiones. La conceptualización de la transnacionalización de la soberanía nos permite hablar acerca de la relación entre México con las petroleras internacionales y los grandes capitales internacionales que buscan invertir en la operación del mercado abierto; a ello se agrega, la “modernización” de Pemex como una empresa productiva del Estado, es decir, una empresa paraestatal en abierta competencia con las petroleras que buscan explotar el petróleo. Por último, presentamos la puesta en práctica del sistema de contratos como uno de los temas de mayor importancia para el desarrollo de la industria petrolera nacional.

La última parte de nuestra labor se concentra en la operación de la reforma vinculada a la creación de las instituciones y legislaciones destinadas a regular el mercado de hidrocarburos. Particularmente, analizamos la Ley de Hidrocarburos, legislación pivote sobre la que girará todo el conglomerado de leyes e instituciones configuradas para competir en la toma de decisiones de mayor importancia para la implementación del proyecto de apertura petrolera.

Respecto al nuevo orden institucional, éste se conformará por el desarrollo del sistema de contratación en dos modelos de explotación de hidrocarburos, los

cuales, incumben al Estado como a los particulares: el primero, por el sistema tradicional de perforación para la obtención de gas e hidrocarburos convencionales; y, el segundo, mediante el nuevo sistema por perforación hidráulica (*fracking*), para la obtención de gas e hidrocarburos no convencionales contenidos en las piedras de lutitas. Ambas operaciones, tendrán impactos importantes en su implementación, como lo son la ocupación temporal de las tierras, la utilización exhaustiva del agua, y el impacto medioambiental en la generación de gases que abonen al proceso del calentamiento global. Para concluir, realizamos una breve reflexión en torno al poder presidencial en el país, los cambios en el sistema político y la transformación del Estado, temas que involucran la implementación del mercado de hidrocarburos.

En resumen, la presentación de nuestra ruta crítica nos conduce a realizar una apreciación adicional a la forma de proceder en nuestra investigación, puesto que nuestras premisas metodológicas no obedecen a un estudio aleatorio sobre la reforma energética, sino que cada tema abordado se relaciona con nuestro concepto sobre la liberalización de la propiedad, sus problemáticas y sus respectivas consecuencias; asimismo, el presente estudio, estructurado primordialmente como un ensayo, a pesar de no contener un carácter explícitamente técnico, aborda problemas sobre la puesta en práctica de la reforma energética, en un intento por aportar una forma de comprensión de un fenómeno con múltiples aristas, todas ellas, relacionadas con el Derecho y la Política en México.



## **I.- El concepto de propiedad pública de la Nación y sus principales cambios.**

### *1 La propiedad de la Nación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.*

El régimen de propiedad de la Nación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue instituido durante el proceso de la Revolución Mexicana mediante el Congreso Constituyente de 1917; en ese momento histórico, el Constituyente de 1917 instituiría una concepción positiva de la propiedad distinta a la concepción instaurada durante la vigencia de la Constitución liberal de 1857. Esencialmente, la concepción de la propiedad pública de la Constitución de 1917 tendría el propósito de restablecer los derechos originarios e inalienables de la Nación para recuperar los recursos que intereses privados habían obtenido durante el transcurso del siglo XIX. En consecuencia, la recuperación de los recursos originarios de la Nación no únicamente se obtuvieron por la nueva concepción contenida en la Constitución, también, por la construcción del Estado mexicano dirigido a restablecer en los hechos, un orden *de facto* que ayudara a la recuperación de dichos recursos.

#### *1.1 La concepción Nacional de propiedad producto de la Revolución Mexicana de 1917.*

Desde el análisis histórico contemporáneo, las razones del estallido revolucionario de 1910 se han encontrado inmersas en las diferentes políticas de gobierno de Porfirio Díaz; este periodo estuvo caracterizado por la intención de modernizar económicamente al país mediante la apertura de capitales y el desarrollo acelerado de la infraestructura nacional adyacentemente a un proceso

multifactorial que giraba alrededor de la desigualdad social provocada por el régimen porfirista.

Los problemas de orden social del sistema porfiriano han sido explicados por el modelo de país que priorizaba la protección de los grandes capitales nacionales e internacionales impulsados conjunto a la modernización de la infraestructura, el desarrollo económico y la inserción del país en el panorama político mundial de finales del siglo XIX. En ese contexto, la forma de gobernar del Porfiriato justificaba la utilización recurrente de la violencia para contener el conflicto social, gobernando en un entorno en que los problemas políticos y sociales eran contenidos por periodos de tiempo prolongados.<sup>1</sup>

En el plano de las ideas, los fundamentos filosóficos del sistema de Derecho del Porfiriato se sustentaron en *la defensa a ultranza del régimen de propiedad liberal* instaurada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. El concepto de propiedad, las leyes de Reforma y la Constitución de 1857 tuvieron en su origen el propósito de hacer frente a los problemas que el país tenía a mitad del siglo XIX. La prioridad de los creadores de la Constitución liberal de 1857 era establecer un Estado secularizado, abastecido de recursos para afrontar las distintas contingencias de seguridad interna (dado el periodo imperialista e intervencionista por parte de las potencias) además de mejorar las condiciones económicas y sociales de la población.

---

<sup>1</sup> Para comprender la complejidad del porfiriato y evitar la simplicidad con que recurrentemente se llega a aseverar acerca de ese periodo histórico recomendamos el estudio clásico de Daniel Cosío Villegas *Historia Moderna de México*, acerca de la vida política interna del régimen de Porfirio Díaz, presentando, en su hipótesis principal, la constatación del ejercicio del poder que tuvo Porfirio Díaz a partir de su figura y del grupo Tuxtepecano con el que se conformarían las bases para el desarrollo del sistema político de corte autoritario que brindara gobernabilidad en el país por un gran margen de tiempo. Consúltese: Cosío Villegas, Daniel, Obras, *Historia Moderna de México, El porfiriato. La vida política interior 1-5*, Tomos 7-11, México, El Colegio Nacional, 2013.

En el ideario del liberalismo mexicano, la idea de *progreso* se sustentó en la posibilidad de que gran parte de la población tuviera propiedad, y que ésta fuera fraccionada de tal forma que su circulación fuera dinámica, generando un desarrollo mercantil benéfico para las condiciones sociales en el país.<sup>2</sup> Esta idea siempre estuvo presente en las ideas de los constituyentes de 1857, especialmente, para aquellos constituyentes que veían a la sociedad mexicana como una estructura social estamental, estratificada y clasista proveniente del periodo colonial que no había tenido modificación alguna por el proceso independentista.<sup>3</sup>

No obstante, la dificultad en la creación del Estado buscado por los constituyentes del 57 (dados los múltiples acontecimientos ocurridos en la segunda mitad del siglo XIX: la Guerra de Reforma, la Intervención Francesa y los levantamientos y asonadas militares) dieron origen al fenómeno contrario buscado por los constituyentes. La propiedad desamortizada de la Iglesia y de los antiguos

---

<sup>2</sup> En la obra clásica de don Jesús Reyes Heróles, el *Liberalismo Mexicano*, se analiza el problema de la propiedad en distintos momentos del siglo XIX a partir de la conceptualización que el mismo autor realiza de las características propias de los distintos tipos de liberalismos existentes en México durante el siglo decimonónico. El concepto *liberalismo social* refería, justamente, al desarrollo del pensamiento liberal mexicano que tiene como tesis fundamental la posibilidad de mejorar las condiciones sociales del país a partir de la amplia gama de derechos individuales brindados a la población mexicana. El análisis del debate de los constituyentes de 1856-57 muestra con puntualidad la preocupación por la creación de una gran población propietaria para hacer frente al despojo que la floreciente Nación había vivido. Véase: Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano, Los Orígenes*, 2ª ed. México, FCE, 1974, t. I. pp. 127-211.

<sup>3</sup> Como uno de los constituyentes más críticos de dichas condiciones, el político Melchor Ocampo realiza una crítica a Juárez y a Lerdo de Tejada asegurando que las leyes de Reforma y el programa de desamortización de las propiedades de la Iglesia sólo sirvieron para conllevar el conflicto político entre grupos liberales y conservadores y no para modificar las condiciones sociales del país; la claramente la intención del autor de establecer un liberalismo funcional a las condiciones de vida de la población tendría que haber sido el propósito principal de tales reformas; la célebre frase de Melchor Ocampo refleja esa construcción ideológica: "la propiedad se repartiese en el mayor número posible de personas". Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. La integración de las Ideas. Op. Cit. T. III, p. 631 y ss.*

propietarios volvería a concentrarse en pocas manos, generando nuevas clases, constituidas por terratenientes, caudillos y corporaciones nacionales e internacionales,<sup>4</sup> los poseedores de grandes extensiones de tierra, el establecimiento de latifundios y haciendas de gran extensión.<sup>5</sup>

El Porfirismo, en ese sentido, se sustentaba en un sistema de privilegios formado por las múltiples interconexiones entre los poderes reales y la clase gobernante. Por otra parte, el orden jurídico creado por la Constitución del 57, no solamente sería obnubilado por el poder de hecho predominante en el régimen, sino que sería reorientado por los intelectuales defensores del sistema de

---

<sup>4</sup> Serían esos grupos, quienes, en el transcurso y con posterioridad al proceso revolucionario, asegurarían y defenderían Derechos inamovibles e *irretroactivos* de la propiedad, por consecuencia, el sentido de propiedad de las nuevas clases propiciaría una alta concentración de la riqueza durante el Porfiriato. Los factores de este fenómeno serían distintos, no obstante, la creación de esas clases se daría por la concentración de la tierra por parte de los latifundios, hacendados y las compañías de capital internacional generadas por el desarrollo de la agricultura para el comercio exterior, siendo el ejemplo por antonomasia, las plantaciones de henequén. Véase: Florescano, Enrique, (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, Primera reimpression, México, FCE, 1987, p. 185. Igualmente, el desarrollo del ferrocarril estaría íntimamente ligado a la venta de tierras y el incremento de su precio en el comercio conforme avanzaba su construcción. Coatsworth, John H. *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato, Crecimiento contra desarrollo*, México, Era, 1976, p. 116 y ss.

<sup>5</sup> Es interesante preguntarse por la nueva concentración de la tierra y de la riqueza que hubo en la época Porfirista, pues la basta cantidad de legislaciones creadas durante la época de la Reforma, la revolución Tuxtepecana y el porfirismo, se dirigían a desamortizar la propiedad. El mismo Jesús Reyes Heróles, en la ya citada obra, analizando las leyes de desamortización de 1856, la Ley Juárez de 1863, la Ley del 15 de diciembre de 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894, llegó a la conclusión de que esos instrumentos jurídicos fueron utilizados por los propios terratenientes y compañías para despojar a las comunidades rurales, indígenas y campesinas mediante instrumentos jurídicos que buscaban la desamortización de la tierra, o sea, las legislaciones para desamortizar la tierra sirvieron para concentrarla nuevamente bajo un nuevo sistema de estratificación social creado por el porfirismo, motivado, como lo mencionamos anteriormente, por el objetivo de modernización del país a partir del desarrollo ferrocarrilero y los incentivos para la adquisición de la tierra para diferentes sectores de producción dirigidos a la exportación, entre otras múltiples actividades. *Ibid.* p. 641.

gobierno de Porfirio: los positivistas científicos;<sup>6</sup> tal grupo defendía el sistema de propiedad individual reconociendo Derechos anteriores a la creación del Estado y de la ley e inherentes al individuo.<sup>7</sup>

La concepción liberal de la propiedad se traduciría en los hechos en el despojo del territorio y de los recursos naturales de la población por parte de individuos y corporaciones, provocando una pauperización de la población que terminaría por establecer un sistema social estamental;<sup>8</sup> se crearían así, problemas sociales que no encontraron solución en la estructura constitucional liberal, por el contrario, el sistema constitucional liberal propiciaba, de una forma u otra, las relaciones de desigualdad en la sociedad mexicana.<sup>9</sup> Múltiples problemáticas se harían

---

<sup>6</sup> Consúltese: “Los científicos y el positivismo, 1888-1910” y “La reacción, 1892-1910” en: Raat, William D. *El positivismo durante el Porfiriato (1876-1910)*, Primera Edición, México, Secretaria de Educación Pública, 1975, p 107 y ss.

<sup>7</sup> La importancia de este argumento se sustenta en la idea que se tenía durante el régimen liberal porfiriano acerca del reconocimiento de derechos inalienables al ser humano. El liberalismo, en toda su expresión, se presenta en el ámbito del Derecho *como la protección de los Derechos Naturales que se encuentran más allá de los acuerdos entre los hombres, de la creación del Estado y por consiguiente, de la propia formación de la ley*; esta última, tendría el papel de reconocer esos derechos y limitarse, únicamente, a protegerlos, no a crearlos o modificarlos.

<sup>8</sup> La idea de la estatización de la sociedad significa una nueva amortización de la propiedad que repercute en los estratos sociales y los inmoviliza; propiamente, nos referimos a esa imposibilidad de darle circularidad y dinamismo a la propiedad, provocando la inmovilidad de la sociedad y su respectiva organización a un tipo de sistema político similar al feudalismo. En ese sentido, la circularidad de la propiedad y su rápido traspaso de una mano a otra, requiere destruir el sistema estamental, pues sin grupos privilegiados, la propiedad puede circular entre toda clase social, fenómeno, que se establece únicamente bajo el sistema capitalista. Para una mejor comprensión del tema, recomendamos: Córdova, Árnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976, pp. 19-68 y 151-206.

<sup>9</sup> La crítica que Emilio Rabasa hace a la Constitución Política de 1857 en su clásico texto *La Constitución y la Dictadura*, constituye la tesis jurídico-política primordial con la que se estructuró el moderno sistema político y de derecho mexicano en el siglo XX; esta tesis proponía crear una Constitución Política generada en su totalidad por las condiciones reales de la sociedad; tales condiciones, requerían para su solución una estructura fuerte totalmente apegada a un ordenamiento jurídico, es decir, construir un Estado fuertemente autoritario sujeto en todo

presentes en ese contexto: la concentración de la tierra en pocas manos, la extendida inversión extranjera, el despojo de comunidades campesinas e indígenas, el latifundio, la intensificación del caudillismo, la apropiación por parte de compañías internacionales de los recursos naturales como las minas, las amplias zonas agrícolas y el petróleo, entre muchos otros recursos adicionales.

El proceso revolucionario de 1910 intentó eliminar a las clases vinculadas directamente con el régimen,<sup>10</sup> y en la misma medida, construir un sistema político nuevo que diera respuesta a las demandas sociales abanderadas por las amplias masas populares desposeídas. La obra realizada por los grupos victoriosos de la lucha civil establecería un nuevo pacto político en el Congreso Constituyente de 1917 con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del mismo año; el nuevo orden político surgido de la Constitución, ordenaba de una forma distinta al poder político en México, dando respuesta a las múltiples peticiones de los grupos políticos, militares y las amplias clases populares que habían peleado en la Revolución.

Mediante una concepción nacionalista y popular, la nueva Constitución Política estableció un nuevo tipo de Estado con funciones y competencias definidas para instituir demandas sociales; el *constitucionalismo popular*, integrado por la serie de instituciones constitucionales protectoras de la población, fungieron con el propósito esencial de brindar un sistema de bienestar generalizado a la población a partir de la actividad constante del Estado: la *educación pública y gratuita* con el Artículo 3º; la *propiedad originaria de la Nación*, con el Artículo 27º; la *soberanía*

---

momento a una estructura de Derecho. Para el autor, esa tesis no era más que colocar una forma de gobierno dictatorial a un orden jurídico, proponiendo la conformación de un poder Ejecutivo con amplias facultades inmersas en la Carta Magna. Véase: Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Séptima edición, México, Porrúa, 1990.

<sup>10</sup> Existe una discusión extensa sobre si la Revolución mexicana desapareció a las clases gobernantes porfiristas. Para Árnaldo Córdova, esa desaparición no fue tal cual, sino que se modificaron las clases porfiristas para entrar de lleno a las condiciones que el capitalismo estaba imponiendo en el mundo. Véase: Córdova Árnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, Primera Edición, México, Era, 1973, pp 15-38.

*nacional perteneciente al Pueblo* con el Artículo 39º; las nuevas *relaciones obrero-patronales* con el Artículo 123º.<sup>11</sup>

El nuevo ordenamiento social instituido por la Constitución fue concebida a partir de una forma construcción del Derecho que permitiría darle sentido al desarrollo del Estado. El Congreso Constituyente de 1917 consideró la creación del Derecho como la principal actividad del Estado, es decir, los derechos fueron creador a partir del consenso entre grupos e instituciones pertenecientes al Estado, contrario, al reconocimiento de derechos inalienables anteriores al a construcción del Estado provenientes de la Constitución de 1857.

La anterior concepción ideológica permitió instituir el Derecho de propiedad a partir de las funciones que el Estado le brindaría a la propiedad;<sup>12</sup> tal función, no únicamente se encontraba legitimada por el orden constitucional, sino por el principio de soberanía del pueblo que había dado origen a la creación de la Constitución. En consecuencia, existe una relación intrínseca entre Artículo 27 constitucional, instaurador del nuevo concepto de propiedad, y el Artículo 39, en el que se reconoce la soberanía en el pueblo.

---

<sup>11</sup> Desde los estudios teóricos constitucionales inmersos en el estudio del Poder, las instituciones constitucionales conformadas en los artículos de carácter social se adhirieron a la concepción de reconocer en la Constitución las decisiones de carácter prioritario que le dan sentido y estructura a la formación y continuidad del Estado; esas decisiones sustentadas por diversas fuerzas políticas y sociales efectivas, denominadas por el jurista Carl Schmitt como *Decisiones políticas fundamentales*, las que estructuran un sentido al texto esencial o material al orden Constitucional. Véase: Schmitt, Carl, *Dottrina della costtuzione*, Italia, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 38-57. Desde los estudios jurídico mexicanos, quien siguió la anterior línea argumentativa fue Mario de la Cueva con su libro *Teoría de la Constitución* escrita en la década de los 80. *Cfr:* De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Segunda edición, México, Porrúa, 2008.

<sup>12</sup> Podemos mencionar que con la Constitución del 17 se relegaron los principios liberales de Derecho constituyendo así la construcción positiva del Derecho mexicano imperante en el siglo XX; una misma construcción que *definía a la creación y desarrollo del Derecho por el Estado y por las leyes*. Desde un orden filosófico mayor, se entendía *el no reconocimiento de Derechos anteriores al Estado*, puesto que su creación y desarrollo se comprendían por la organización política sustentado por el Estado.

## *1.2 La creación del Artículo 27 constitucional concebida por las ideas de Winstano Orozco y Molina Enríquez.*

La creación del Artículo 27 constitucional sería uno de los puntos nodales del nuevo orden jurídico político creado con la Constitución Política de 1917 en tanto se instauraba una nueva concepción de la propiedad pública nacional. En el momento de su creación, durante el Congreso Constituyente de 1917, éste Artículo fue aprobado por unanimidad, pues como bien lo relató el creador de dicho Artículo, el congresista Pastor Rouaix, el problema de la propiedad de la tierra y sus diversas relaciones sociales configuraban uno de los principales problemas en el país.<sup>13</sup>

El sustento teórico del Artículo 27 fue fundamentado por las ideas de Winstano Orozco y Andrés Molina Enríquez, ambos, abogados formados en el positivismo liberal del siglo XIX, críticos del sistema porfirista y analistas asiduos de las relaciones construidas por el régimen político y las estructuras sociales y los problemas de la tierra.

Para Winstano Orozco, el principal problema Nacional se encontraba en el acaparamiento de la tierra en pocas manos; las grandes extensiones de las haciendas y los latifundios no sólo habían configurado las relaciones de desigualdad que el país había vivido por un largo transcurso de tiempo, sino también, la configuración de una restricción del desarrollo de la democracia y de la prosperidad pública por las relaciones sociales “feudalizantes” impuestas por el modelo de propiedad del Porfirismo.<sup>14</sup> Ésta, sin lugar a dudas, fue la tesis que

---

<sup>13</sup> Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del C.E.N., PRI, 1984, p. 191.

<sup>14</sup> Molina, Enríquez Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, Prólogo de Arnaldo Córdova, Quinta Edición, México, Era, 1985, p. 18.



preconizaba el estallido revolucionario de 1910, comprendiendo, en su justa magnitud, el problema de la desigualdad y las clases sociales estamentarias.

Los estudios de Wistano Orozco no proponían una solución al problema de la propiedad, tan solo eran un análisis puntual y específico de la situación del país, puesto que la corriente de pensamiento del autor, proseguía las tesis liberales sobre la división de la tierra en pequeñas fracciones.

Partiendo de las ideas de Wistano Orozco, el abogado proveniente del municipio de Jilotepec, Andrés Molina Enríquez, propuso su propia estructura teórica para dar solución a los problemas que Orozco había analizado con precisión. La importancia de este autor es fundamental para el desarrollo del pensamiento político constitucional de la creación del Artículo 27, principalmente porque, Molina Enríquez, propuso una teoría política encaminada a la utilización del poder para sustentar una nueva forma de propiedad.

Contraponiéndose a las relaciones en que la propiedad individual se había instaurado por la Constitución de 1857, la propuesta de Andrés Molina Enríquez se centró en la construcción de un concepto de propiedad con características públicas que armonizara en su totalidad con el Artículo 39 constitucional. Para concebir a la propiedad como una institución totalmente pública, Molina Enríquez echó mano de sus estudios sobre el Derecho indiano y Colonial en la Nueva España,<sup>15</sup> exponiendo la siguiente tesis: en el desarrollo del Derecho Virreinal, se

---

<sup>15</sup> Sobre el Derecho indiano y Virreinal, las fuentes principales para establecer las formas de desarrollo del Derecho en la Colonia estuvieron directamente fundadas en los oficios de las bulas Alejandrinas, es decir, en los oficios que el Papa Alejandro VI elaboró para desarrollar los derechos de los individuos, de los indígenas y de las propiedades en torno a los territorios que estaban por descubrirse en ese momento. La característica principal de este tipo de Derecho es la capacidad que se le otorga a los órganos legados por una entidad centralizadora a un Estado colonizador, para establecer las relaciones de Derecho dependiendo de las necesidades del territorio, de la población y de la voluntad de la que proviene la *potestad* para crear el Derecho; asimismo, que los órganos estatales encargados de llevar a cabo la voluntad de la entidad que coloniza se encuentra

consideraba al Rey como el propietario único de todo en cuanto existía en los nuevos territorios descubiertos por los exploradores españoles, haciendo de estos últimos, propietarios únicamente por concesión. Las concesiones, en ese sentido, se encontraban condicionadas a las decisiones que el Rey tenía para sus propios intereses, por lo que en cualquier momento podría desaparecer los Derechos concesionarios y restituir las propiedades a la corona.<sup>16</sup>

---

en la obligación de imponer el Derecho que regirá en el Estado colonizado, por lo tanto, de eliminar, destruir o hacer menos de otro tipo de Derecho establecido en el lugar a colonizar. En doctrina jurídica italiana, uno de los manuales más interesantes sobre el derecho colonial y el derecho de los reinos es el siguiente: Borsi, Umberto, *Corso di Diritto Coloniale*, Seconda Edizione, Italia, Padova, Casa editrice Dtt. Antonio Milani, 1937, pp. 117-184. Por su parte, el desarrollo jurídico de tales relaciones de Derecho, contiene raíces inmersas en el estudio de la Teoría de la Propiedad Romana. Véase: Scialoja, Vittorio, *Teoria della proprietà nel diritto Romano*, Volume Primo, Italia, Roma, Attilo Sampaolesi-Editore, 1928, pp. 242-304 y 343-348; y, Scialoja, Vittorio, *Diritti Reali*, Italia, Roma, Real Università di Roma, 1888-1889. En Español, parte de la bibliografía existente sobre el Derecho Colonial y de los Reinos se encuentra puntualmente expuesta en los siguientes textos: Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho indiano*, Segunda Edición, México, UNAM, 1998. Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México, 1500-1821*, Novena reimpresión, México, Era, 1991.

<sup>16</sup> El propio Andrés Molina Enríquez estructura de la siguiente manera sus ideas sobre la propiedad y el Derecho Virreinal: “El derecho de propiedad primordial de la nación sobre todo el territorio nacional existía antes en el rey de España: los derechos de dominio en calidad de propiedad privada de los particulares, dentro de los derechos de propiedad de la nación, constan en los títulos primordiales expedidos a los particulares en la época colonial, que son los títulos que amparan todavía los mismos derechos particulares: la sumisión de los derechos de dominio de los particulares en calidad de propiedad privada a los derechos sociales, que ahora representa la nación, vienen también de la época colonial, puesto que la nación ha sustituido al rey: la aplicación de los derechos sociales que ahora representa la nación, para imponer a los derechos de dominio de los particulares, las modalidades que exija el interés público, viene de la época colonial igualmente: la división de los derechos de dominio de los particulares, entre los derechos de carácter individual de muchos individuos aislados, y los derechos de carácter comunal de las agrupaciones de población genéricamente llamados pueblos, viene asimismo de la época colonial: las disposiciones de ocupación inmediata que para equilibrar los derechos de dominio individual y los de dominio comunal, como las restituciones y donaciones en favor de los pueblos, tienen del mismo modo, precedentes coloniales. Ninguno de los elementos jurídicos que componen el artículo

Para Molina Enríquez, que la soberanía nacional se encontrara en el pueblo, significaba que la Nación era *la propietaria originaria* de todo en cuanto hubiese en el territorio y por cuanta expresión de la propiedad se podría formular. Molina Enríquez no sólo contemplaba el problema de la superficie de la tierra también lo la propiedad del área por encima y por debajo de dicha superficie además de las distintas modalidades de la propiedad.<sup>17</sup>

Molina Enríquez sustituyó el Derecho absoluto del Rey por el Derecho absoluto de la Nación lo que significaría la restructura total de la propiedad hasta el momento. La operación que sustituía el concepto de propiedad, se perfiló, en su momento, en una afrenta a la concepción liberal de la propiedad y a los distintos individuos quienes se aprovecharon de esa concepción para aumentar sus márgenes de poder político y económico.

Cuando la propiedad se convirtió en una decisión política fundamental del Estado con la instauración de la Nación como propietaria originaria, la propiedad individual o privada pasó a estatuirse en una mera concesión otorgada por el Estado a los particulares; esto quiere decir que la situación de la propiedad

---

27 era nuevo ni desconocido en el momento en que dicho artículo se elaboró.” Molina, Enríquez Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, Ed. Cit., p. 468.

<sup>17</sup> El politólogo Árnaldo Córdova lo expone de la siguiente manera: “El párrafo cuarto reserva a la nación el dominio directo de los productos del subsuelo, y el quinto considera propiedad de la misma las aguas y los mares interiores entre o en varias entidades federativas; en ambos casos, establece el párrafo sexto, el dominio de la nación es imprescindible. En fin, la fracción II del séptimo declara al gobierno federal representante de la nación. El principio clásico de la propiedad privada, se esta manera, se trastoca por completo sin que desapareciera: en efecto, *desaparecía la figura del individuo propietario anterior a la sociedad, para ocupar su lugar el ciudadano que devenía en propietario por concesión que la nación le hacía, y sobre esa base, le aseguraba su derecho. Ante todo y sobre todo, el derecho originario o directo de la nación; el gobierno federal representado a la nación para constituir, proteger y desarrollar la propiedad privada; he aquí la síntesis del poder leviatánico sobre el que se fundaba el nuevo orden político.*” [El subrayado es nuestro] *Ibid.* p. 63

privada de los particulares respecto al nuevo ordenamiento constitucional *no constituyó su desaparición* ni algún tipo de trastrocamiento, sino *un condicionamiento a la acción del Estado*.<sup>18</sup>

Reproducimos así, las partes esenciales del Artículo 27 constitucional original, que le dan sustento a la idea:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir e dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

---

<sup>18</sup> Prosigue el Doctor Árnaldo Córdova en su explicación sobre la propiedad con el siguiente párrafo: “Para Molina, en todo lo que tenían de esencial, en realidad los derechos individuales de propiedad no venían a modificarse en absoluto en cuanto tales, como derechos individuales. El artículo 27, [Molina Enriquez] estima, “(...) dejó las cosas como estaban en cuanto a los derechos de los particulares sobre las tierras y aguas del territorio nacional, pero estableció, o mejor dicho, restableció el hecho de que antes y por encima de esos derechos, estaba el de propiedad que en la sociedad reside, y que antes representaba el rey y ahora representa la nación. Así en lo sucesivos los derechos privados no podrán oponerse a la marcha evolutiva de la nación dificultando su progreso”. En otros términos, lo que el artículo 27 había hecho era, sencillamente, eliminar de las relaciones de propiedad, en general, el principio de inviolabilidad de la propiedad privada, vale decir, que ésta se volvía perfectamente “violable”, hasta la destrucción misma, si llegaba a representar un obstáculo para el interés público. Hay que creerle a Molina cuando afirma que el objetivo del artículo 27 no era destruir la propiedad privada, sino someterla, de manera absoluta, al dominio del Estado. Pero esto dicho en términos generales y en relación con el destino que debía aguardar a la propiedad, porque el artículo 27 también implicaba, en lo presente, la liquidación de las injusticias que en el pasado reciente se habían cometido en el campo de las relaciones de propiedad; dicho de otra manera, el artículo 27, eliminando el principio de inviolabilidad de la propiedad privada, condenaba a la destrucción inmediata a la gran propiedad territorial, evidentemente colocada en contra del “interés público”, como lo demostraba el estallido mismo de la Revolución.” *Ibid.* p. 64-65

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. (...) <sup>19</sup>

La expresión jurídica del Artículo 27 constitucional, no solamente innovó en la estructura teórica de la propiedad, también instauró nuevas formas de propiedad constituidas a partir del principio de *una propiedad de carácter social* en la que la propiedad podría tener múltiples y variadas formas para su utilización. <sup>20</sup>

Conforme a la variedad de formas de propiedad y el condicionamiento por parte del Estado de la propiedad privada, el Estado adquiriría sus características autoritarias (buscado por muchos juristas, políticos e intelectuales de la Revolución) como una necesidad para la restitución de los recursos de la Nación como única propietaria. La función del Estado de romper las relaciones de propiedad con la intención de retornarlas a la Nación, por la vía de los hechos, suministró al Estado de recursos para el desarrollo económico y el beneficio social. <sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (versión original)* consultada en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf) el día 15-Ene-2016.

<sup>20</sup> Pastor Rouaix lo expone de la siguiente manera: “En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y a colectiva; la de propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho, que sea su motivo y su condición.” Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917...Cit.*, p. 148.

<sup>21</sup> El jurista Martín Díaz y Díaz toma una postura crítica respecto a la creación del sentido de la propiedad, sin embargo, en su crítica, expone con precisión la creación de la estructura de la propiedad elaborada por Molina Enriquez: “Un dialogo autoritario en el origen de la Constitución” para quien, la operación de Andrés Molina Enríquez y la instauración de ese procedimiento teórico

El Artículo 27 original, en su párrafo cuarto, hace alusión al *dominio directo* de ciertas propiedades de carácter público, es decir, propiedades pertenecientes únicamente a la Nación, de las que su uso, abuso y usufructo sólo podrán efectuarse por parte de las entidades representantes de la Nación:

En ese sentido, citamos el Artículo 27 original, en su cuarto párrafo: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de las descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.”<sup>22</sup>

La concepción del dominio directo sobre los materiales de características especiales o de importancia para el desarrollo del país conformaría otro de los motivos primordiales por los que el Estado estructuraría sus características en el siglo XX. La importancia del dominio directo en el contexto de la Revolución sería de tal importancia que con posterioridad a la instauración de la Constitución, la puesta en práctica de tal concepción sería objeto de debate por las múltiples

---

ideológico en el Artículo 27 por la obra de Pastor Roauix, significaron un retroceso en el desarrollo de la propiedad, por dos motivos esenciales: 1.- Porque significaba retornar a la concepción total de la propiedad y de las relaciones condicionales de la propiedad originaria; 2.- Porque no se estaba pensando en la libertad de los ciudadanos e individuos con la concepción de la propiedad en tanto no ingresábamos a relaciones superiores que permitieran el desarrollo de la propiedad individual, por lo tanto, de la libertad moderna, al contrario, la estructura de la propiedad se fundamentaba en un Estado total que podría desaparecer derechos en cualquier momento. Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, México, IJ, UNAM, 2014, pp. 202-203.

<sup>22</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (versión original)* Cit.

implicaciones que significaba que el Estado tuviera un apropiamiento restringido a este tipo de recursos.

Nuevamente, en el plano factual y de la política, la constitución de la nueva propiedad pública-social y de las modalidades de la propiedad privada, efectuaron dos eventos de gran importancia en la política nacional: primeramente, la destrucción de las grandes propiedades territoriales realizada por la lucha armada, acelerando la formación y el desenvolvimiento de una nueva clase política durante el proceso de la Revolución Mexicana; secundariamente, la creación de un Estado autoritario funcional a los principios ideológicos contenidos en la Constitución.

### *1.3 La estructura del Estado autoritario y la protección de la propiedad pública.*

Cuando se menciona al Estado autoritario formado en la Revolución Mexicana, regularmente se hace referencia a una de las características primordiales del sistema político: las vastas facultades del Poder Ejecutivo brindadas para conducir la política nacional. Si bien, hablar del predominio del Presidente de la República sobre el Congreso de la Unión es una forma general de describir al sistema autoritario todavía predominante, se hace necesario retomar los estudios sobre el autoritarismo conforme al entrelazamiento entre el sistema jurídico y el sistema político mexicano desde su creación a inicios del siglo XX para brindar una explicación puntual al fenómeno del Estado autoritario.

El Estado autoritario surgido de la Revolución sustentó su forma de actuación, su legitimidad, por el mismo ordenamiento jurídico contenido en la Constitución, en otras palabras, su legitimidad se hallaba en el ordenamiento jurídico, y no, en la restricción que los derechos de los individuos tenían frente al Estado.<sup>23</sup> El actuar

---

<sup>23</sup>Nuevamente Arnaldo Córdova explica la función autoritaria del Estado legitimadas en el Derecho: “Según la concepción del garantismo constitucionalista clásico europeo, de Benjamín Constant en adelante, el derecho que constituye al Estado y que determina sus funciones se desenvuelven,

del Estado para la recuperación de la propiedad se concentró en trastocar los derechos privados mediante el seguimiento puntual del ordenamiento jurídico. Esta forma de actuación legitimada por el orden jurídico, permitió a la clase gobernante obtener múltiples recursos públicos, dominados, en ese momento, por los grandes intereses contrapuestos al establecimiento del Estado.

Conforme a la propiedad, el estudio del autoritarismo tiene que centrarse en la relación entre el Artículo 27 y las vías jurídicas directas para hacer cumplir los propósitos del nuevo Estado: en las postrimerías del siglo XX, los propósitos se concentrarían en eliminar la gran concentración de la propiedad perteneciente a las viejas clases políticas y económicas provenientes del siglo XIX mediante las distintas leyes fundadas en el Artículo 27 constitucional. Los ejemplos de ese argumento, fueron, a lo largo del siglo XX: las leyes agrarias creadas en la década de la Revolución; las leyes mineras y petroleras establecidas durante la década de los 20; y, la legislación, que en la posteridad, regularía la intervención del Estado para el retorno de la propiedad privada a manos públicas, la Ley de Expropiación, aprobada en la década de los 30, aún vigente hasta nuestros días.

El retorno de la propiedad originaria de la Nación y la concepción del dominio directo sobre ciertas propiedades, no sólo se sustentó en la ideología contenida en el Artículo 27 constitucional, también, en las características constitutivas del

---

forma el verdadero límite que protege la vida y los intereses individuales. Ningún acto del Estado puede dejar de estar previsto en el derecho: todo acto suyo debe de ser jurídicamente regulado; la función del derecho, pues, está dirigida a limitar el poder público y a garantizar contra el mismo al individuo y su fortuna. *En México parece haberse establecido una relación diametralmente opuesta: el derecho no sólo legitima el poder del Estado sino que abate todas las barreras que se interponen entre él y su ejercicio.* Y la razón que se reconoce sobre la subversión del principio clásico del garantismo estriba en la condición social diferente de nuestro país y la misión específica que se da al Estado entre nosotros: *no sólo había que construir un nuevo tipo de relaciones sociales sino que debían ser abatidas las viejas relaciones que se oponía a las nuevas.* En estas circunstancias ningún elemento social podía darse por intocable y la acción del Estado debía llegar a todos los rincones del país.” [El subrayado es nuestro] Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. Op. Cit.*, pp. 243-244.



Estado como el principal partícipe de toda operación económica en el país; para respaldar esta situación, se previó, mediante la institución del Artículo 28 constitucional, la no permisibilidad de monopolios en el país, brindándole al Estado, la capacidad de disolver las formas organizativas de producción consideradas como monopólicas.<sup>24</sup>

Dada la posibilidad de recuperar los recursos de la Nación, determinando las actividades particulares con carácter monopólico, la configuración del Estado adquirió tintes de ser una especie de *Estado total* que perseguía los bienes e intereses Nacionales de una forma continua y ante cualquier interés particular.<sup>25</sup> En tanto esta configuración autoritaria del Estado, la protección de aquellas

---

<sup>24</sup> Reproducimos a continuación los dos primeros párrafos del Artículo 28 original: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicio público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (versión original) Cit.*

<sup>25</sup> Que el Estado mexicano se estructurara de esa forma, no sólo se dirigiría a la protección de los materiales de dominio directo de la Nación, sino a toda propiedad y actividad económica considerada por el Estado como preponderante; así, en la política nacional del siglo XX, el conflicto por el petróleo, no únicamente contrapondría a privados contra el Estado (petroleras, corporaciones nacionales e internacionales, compañías mineras, grandes terratenientes y hacendados), sino formas de propiedad comunal o colectiva provenientes desde muchos siglos atrás (comunidades campesinas e indígenas, por ejemplo).

propiedades de *dominio directo* de la Nación, por ser las materias esenciales para el progreso y desarrollo nacional, encontraron en la propiedad del subsuelo, en particular, el petróleo, una de las principales luchas políticas, ideológicas y jurídicas en la configuración del constitucionalismo social y el Estado populista desarrollado en el siglo XX.

Los recursos de *dominio directo* de la Nación y la designación del Estado para ser el único encargado para su explotación, no únicamente configuraron legislaciones como el medio de defensa irrestricto de tales propiedades, también, el Estado se vio obligado a la creación de compañías capitalizadas con activos públicos, administradas y reguladas por el gobierno mexicano para confirmar su actividad como monopolio.

## 2 *La protección estatal de los recursos energéticos nacionales.*

Si bien, los distintos principios contenidos en la Constitución conferían a la Nación como propietaria única de sus recursos naturales, en el tema petrolero, la realidad distaba de las instituciones creadas en los Artículos 27 y 28 constitucionales.

Por veinte años, las empresas petroleras aseguraban tener derechos previos a la Constitución de 1917, por lo que en el periodo posterior a la Revolución, las compañías se volvieron prácticamente intocables, haciendo caso omiso a las distintas legislaciones que en materia petrolera fueron aprobadas para regular la materia. El apoyo a las compañías petroleras en su lucha por hacer prevalecer sus derechos, provenía en gran parte, de los gobiernos que las apoyaban, brindando un poder mayor a la actuación de la compañías dentro del territorio Nacional.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> El periodo que va de 1917 a 1938 contempla los veinte años de conflicto jurídico y político entre las compañías petroleras y el gobierno mexicano. Distintos sucesos ocurrieron en ese periodo de tiempo, entre los que se hallan el intento de puesta en práctica de impuestos sobre el petróleo extraído, con Carranza; la negociaciones entre los representantes de las petroleras, los

Las compañías explotadoras del petróleo se encontraban fuera de la institucionalidad y legalidad impuesta por el Estado mexicano, iniciando un cuestionamiento permanente acerca de la vigencia real de la Constitución Política. El conflicto entre el gobierno mexicano con las compañías duró por un periodo de tiempo prolongado, hasta que en la etapa cardenista, mediante la acción expropiatoria de la industria petrolera, el Estado mexicano restituiría la propiedad del petróleo a la Nación, estableciendo, al mismo tiempo, una nueva forma de relaciones políticas y de fuerza entre el Estado mexicano.

### *2.1 La razón de Estado en la expropiación petrolera de 1938.*

La expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938 efectuada por el presidente Lázaro Cárdenas ha sido analizada como uno de los eventos constitutivos de la construcción y desarrollo del Estado durante el siglo XX. Distintos argumentos sustentan la idea de que la expropiación fue el evento definitorio de la expresión de la soberanía nacional, pues en el entorno de la recuperación de los recursos petroleros de *dominio directo* de la Nación, se establecieron límites para la acción del Estado, efectuando, del mismo modo, vigencia al régimen constitucional.<sup>27</sup>

---

embajadores de EUA y el gobierno mexicano presidido por Álvaro Obregón en Bucareli el año de 1924; y, la crisis que pudo haber posibilitado una invasión de Estados Unidos a México en 1927, con el mandato del general Plutarco Elías Calles. Recomendamos el siguiente texto de Lorenzo Meyer en el que se estudian los distintos conflictos alrededor del tema del petróleo en el país en el transcurso de 25 años: Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1972.

<sup>27</sup> Quienes se han adentrado a profundidad en el estudio del sexenio y del programa político del expresidente Lázaro Cárdenas, han considerado de la mayor importancia el cumplimiento de la Constitución Política como un factor indispensable para llevar a cabo las ideas propuestas por el general: por increíble que ello suene, esa idea era la síntesis entre un sistema capitalista y uno socialista. Más allá de la discusión ideológica contenida en la propuesta cardenista, la importancia de hacer valer la Constitución significaba para el régimen la vía para legitimar a la clase revolucionaria, sus distintos gobiernos y la defensa al partido político formado por los cuadros

Propiamente, el conflicto petrolero se centró en la problemática del tipo de propiedad predominante en el país hasta el momento de la expropiación. La propiedad social, característica adjudicada al petróleo por la Constitución de 1917, no tenía un carácter de función pública porque en los hechos, el petróleo, como propiedad, continuaba sujeta a la concepción de libre propiedad impuesta por el gobierno de Porfirio Díaz. Históricamente, la situación de las compañías explotadoras del petróleo desde la promulgación de la Constitución hasta el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas fue de nula sujeción al ordenamiento jurídico constitucional.

Desde una perspectiva teórica, las compañías petroleras defendían su derecho sobre el petróleo por la mera acción de explotación del petróleo, lo que confería, adyacentemente, derechos adicionales a la actividad petrolera, en otras palabras, en la perforación, explotación, extracción y venta del petróleo, los distintos derechos adyacentes, como los de la propiedad de la superficie del área (la existencia encima o por debajo de la misma)<sup>28</sup> los derechos laborales de los

---

revolucionarios organizados en el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Desde la perspectiva política, la vigencia constitucional solamente se llevaría a cabo por medio de la organización de los mismos factores reales de poder cuales impulsaron las demandas sociales constitutivas del constitucionalismo social en la Revolución Mexicana: las grandes masas populares, articuladas, ahora, en torno a la modificación del partido revolucionario, constituido en ese periodo de tiempo como el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), un partido de masas direccionado a perseguir intereses y organización de carácter popular, por lo que diferentes tipos de organizaciones obreras y campesinas, coincidirían como integrantes ordenados por corporaciones en el partido. Para una explicación completa y detallada del argumento expuesto con anterioridad consúltese: Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, Décimo séptima reimpresión, México, Era, 2004.

<sup>28</sup> Jesús Silva Herzog lo explica de la siguiente manera: “A partir del código de 1884 la legislación se apartó de la tradición jurídica del país que separaba la propiedad del suelo del subsuelo y daba a la Nación el dominio de la propiedad subterránea. El código de 1884 inspirado en los principios del liberalismo económico, en aquel tiempo de moda en los países de retardada cultura occidental, dio al dueño de la tierra, derecho de propiedad no sólo del terreno sino de todo lo que había arriba y debajo del mismo en, contra los principios de la ciencia y del interés nacional. (...) El 24 de

trabajadores o la creación de infraestructura, estaban incluidos. Durante ese periodo de tiempo, en ningún momento se trastocaron las propiedades pertenecientes a los particulares en materia de hidrocarburos.

La historia del conflicto petrolero en esos años demostró que la búsqueda por modificar la propiedad de las compañías petroleras mediante el nuevo ordenamiento jurídico y las leyes secundarias provenientes de la Constitución (como la Ley del petróleo del 31 de diciembre de 1925), chocó con el interés de las compañías petroleras, cuales presionaron al Estado mexicano, revirtiendo en múltiples ocasiones las decisiones gubernamentales, orillando al Estado a llegar a acuerdos forzosos.<sup>29</sup>

---

diciembre de 1901 se expidió la primera ley petrolera estableciéndose en ella la facultad del Gobierno Federal para otorgar concesiones en las zonas pertenecientes a la Nación a las compañías que se establecieran en el país. El legislador mexicano, inspirado en la teoría liberal concedió en dicha ley, generosamente, franquicias y toda clase de facilidades a los que encontraran petróleo; franquicias tales como la expropiación a su favor de los terrenos petrolíferos, la importación libre de Derechos, por una sola vez de las máquinas para refinar petróleo o de carburos gaseosos de hidrógeno y para la elaboración de toda clase de productos que tuvieran por base el petróleo crudo, las tuberías, bombas, tanques, barriles hierro o de madera, gasómetros y materiales destinados a los edificios que fueron necesarios construir. El capital invertido en la explotación petrolera quedaba libre por 10 años de todo impuesto federal, excepto el del timbre e igual franquicia se daba a todos los productos de la explotación, mientras no pasara ésta a ser propiedad de terceras personas. Las tierras baldías y nacionales se ofrecían a los futuros dueños del petróleo de México, a los que habían de explotar las riquezas fabulosas acumuladas por los siglos del subsuelo de nuestro territorio, a los que tantas dificultades y conflictos habían de causar al Gobierno y al Pueblo de la República” Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, Cuarta edición, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1973, pp.25-26

<sup>29</sup> La presión que las compañías ejercían al gobierno mexicano tienen un punto nodal con los acuerdos de Bucareli de 1924, acuerdos de carácter legítimo, mas no legal, fraguados con la intención de respetar los Derechos de las compañías más allá del Artículo del 27 Constitucional y de las legislaciones públicas que estaban por constituirse. Con la creación de la Ley del Petróleo durante el sexenio de Calles, muchas de las compañías adujeron al respeto e intocabilidad de sus derechos cuales se encontraban sustentados en los acuerdos de Bucareli, evitando así, la entrada en vigor de la legislación, y su posterior modificación en 1927, producto de la crisis política creada

Ésta dimensión política del enfrentamiento entra las compañías petroleras y el Estado mexicano, encuentra su explicación por la composición política y financiera de dichas compañías, pues la mayoría se encontraban financiadas por capitales estadounidenses.<sup>30</sup> Los márgenes de presión que el gobierno de EUA ejerció hacia el gobierno mexicano estuvieron dirigidos a la constante amenaza de una invasión militar con la justificación de proteger las propiedades que los ciudadanos norteamericanos habían obtenido en territorio nacional desde finales del siglo XIX.<sup>31</sup> Asimismo, los factores internacionales dispuestos a una intervención se presentaron como una posibilidad latente, inserta en el delicado proceso de política internacional en el periodo de entreguerras de los años 30.

La situación del petróleo, dada la politización tan asidua de la época, constituyó una razón de Estado para el gobierno de Cárdenas. La intervención sobre las compañías y la oposición sobre los capitales internacionales en la producción petrolera se volvieron en una preocupación constante por parte del gobierno mexicano. El actuar político del país con la decisión de expropiar las empresas petroleras fue planificada desde distintos puntos de acción, siendo los más importantes, los siguientes: la continuación de la política de masas del Presidente, quien apoyaría a los sindicatos de las distintas compañías petroleras a constituirse

---

por las mismas compañías norteamericanas. Véase: Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, Op., Cit. p. 269 y ss.

<sup>30</sup> Una lista de las compañías petroleras operando en territorio mexicano hasta el momento de la expropiación es la siguiente: El Águila S. A.; Standard Oil Company; Sabalo Company; Sinclair Company; Huasteca Company; Pierce Oil Company; La imperial S. A.; Compañía Imperio; Stanford & Company; Richmond Petroleum; y, Richmond Petroleum. Consúltese: Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras...Cit.*

<sup>31</sup> La importancia de conocer el papel de los embajadores estadounidenses como representantes de los intereses de su país, o, como mediadores en los conflictos entre petroleros y el gobierno mexicano, es una característica imprescindible para conocer la política real de los Estados Unidos con respecto a México y las distintas negociaciones que se han dado a través de los años en temas específicos. Consúltese: Schuler, Friedrich E., *México between Hitler and Roosevelt. Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, USA, University of New México, 1998.

en una sola, (acción realizada en el año de 1935); la creación del aparato jurídico que sustentaría ese proceso,<sup>32</sup> de entre las que la promulgación de la Ley de Expropiación de 1936, constituiría el precedente para la recuperación de las propiedades mexicanas dirigidas a la desamortización de la tierra,<sup>33</sup> (aunque como se ha estudiado, su utilización estaría dirigida a la expropiación petrolera) y, por último, al apoyo de distintas instituciones creadas por el Presidente de la República.<sup>34</sup>

En junio de 1937, a raíz de la violación del laudo emitido por la Junta de Conciliación y Arbitraje, producto de la huelga de los trabajadores para mejorar las condiciones salariales dentro de las compañías, el gobierno mexicano dispuso

---

<sup>32</sup> La actuación del Presidente Lázaro Cárdenas fue a siguiente: "...Cárdenas había logrado ampliar su margen de acción y disponía del consenso necesario para emprender medidas que contrarrestaran cualquier acción desestabilizadora. En un vertiginoso movimiento reformista, obtuvo la aprobación de nuevas Leyes de Vías de Comunicación, de Energía Eléctrica y de Sociedades Cooperativas, la modificación del artículo de los Tratados de Bucareli que establecía el libre tránsito de ciudadanos norteamericanos por el Istmo de Tehuantepec, y el aumento de tarifas aduanales por importación. Todas estas iniciativas fueron respaldadas por el Pleno del Congreso, el partido oficial y las organizaciones obreras." Sosa Elizaga, Raquel, *Los códigos ocultos del cardenismo*, México, Plaza y Valdés, UNAM, 1996, p. 191

<sup>33</sup> Presentamos una explicación de la ley: "La ley parecía dirigida en lo inmediato a reforzar la reforma agraria. Al poner en marcha el reparto y reorganizar los ejidos, el régimen intentaba poner a salvo de la violencia tanto a los campesinos como a los terratenientes. No se dejaría en manos de ninguno de los afectados la impartición de la justicia. Tribunales especializados determinarían los requerimientos de tierra, el valor de la misma, y pondrían en marcha mecanismos para lograr la indemnización de los propietarios. Por lo demás, *se otorgaría a cualquier afectado por actos expropiatorios el derecho a ampararse ante los tribunales de justicia, entablar un juicio, y luchar legalmente para resarcirse de las pérdidas que le ocasionaran.*" [el subrayado es nuestro] *Ibid*, pp. 130 y 131.

<sup>34</sup> Una de las acciones de orden financiero se centró en la política hacendaria y fiscal del régimen: "El propio 18 de marzo, el banco de México suspendió la venta de oro y dólares. Como prueba de la seriedad con que asumía sus resoluciones, Cárdenas creó un consejo administrativo de petróleo, con los Secretarios de Hacienda, Economía y tres representantes del sindicato, mientras citaba a las compañías para fijar monto y tiempos de la indemnización..." *Ibid*. p. 196

expropiar a las compañías petroleras mediante el decreto expropiatorio del 18 de Marzo de 1938. La razón inmediata de la expropiación fue la violación por parte de las empresas de la legislación laboral y su continua rebeldía al negarse a producir y vender petróleo. Empero, desde una perspectiva estrictamente política, las razones de la expropiación se sustentaron en la recuperación por parte del Estado de los bienes materiales considerados como propiedad eminente de la Nación, siendo, la explotación del petróleo por parte del Estado, la piedra angular del desarrollo económico nacional para el progreso de las condiciones sociales del país.<sup>35</sup>

Sin duda alguna, la recuperación de las propiedades pertenecientes a la Nación por causa de utilidad pública se trató de una decisión soberana, una razón de Estado que le brindaría amplios márgenes de decisión al Estado mexicano frente a los movimientos de las grandes fuerzas políticas internacionales, fuesen otros Estados nacionales o corporaciones multinacionales.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Reproducimos a continuación parte del decreto expropiatorio original: "Artículo 1º.- Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, vías de comunicación, carros, tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Cía. Mexicana de petróleo "El Aguila" S.A., Cía. Naviera de San Cristobal, S. A., Cía. Naviera S. Ricardo , S.A., *Huasteca Petroleum Co.*, Sinclair Pierce Oil Co., Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanfor y CíaSucs., S. en C., Penn Mex Fuel Co. Richmond Petroleum Co. De México, Cia Petrolera Agwi, S.A., Cía, de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Co. Of México, Cía Mexicana de Vapores, S. Antonio, S.A., Sabato Transportation Co., Clarita, S.A., y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios , a juicio de la Sría. de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera." *Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938*, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/935/18.pdf>, el día 24-Ene-2016.

<sup>36</sup> Las reacciones a la expropiación fueron diversas, no obstante, entre las causas de la no intervención al país, se han localizado dos cuestiones de importancia: 1.- La evolución de los sistemas totalitarios en Europa, que preconizaban una guerra a gran escala; y, 2.- La reestructura del ejército mexicano, organizado de tal manera que pudiera presentar una oposición fuerte a un proceso intervencionista. Citamos una nota de un periódico estadounidense haciendo alusión a este último motivo: "Del Newsn de Buffalo, N. Y.: El ejército de Cárdenas es el más grande y



Paralelamente a la expropiación, se estableció un modelo económico sustentado en la creación de una industria nacional propia a partir de los beneficios de la explotación petrolera. Una de las acciones inmediatas a la expropiación fue la creación, por parte del Estado, de la empresa nacional dedicada a dicha actividad: Petróleo Mexicanos (PEMEX), paraestatal encargada de toda la cadena productiva de explotación del petróleo, además del abastecimiento de gas y derivados de hidrocarburos. Con posterioridad, en el año de 1941, se aprobó la Ley del Petróleo, ley reglamentaria del Artículo 27, legislación que regularía la actividad de la industria en sus múltiples actividades y le brindaría a la compañía petrolera nacional una configuración amplia para llevar a cabo sus funciones.<sup>37</sup>

## 2.2 La permisión de los contratos riesgo durante el sexenio Alemanista.

Posteriormente al gobierno cardenista, el esfuerzo por impulsar al país económicamente se dirigió a implementar una política de industrialización

---

mejor que haya tenido México. Está centralizado y purgado de exceso de generales. Su número no se conoce pero contando la política federal y las tropas de los Estados mandadas por oficiales inteligentes del ejército federal, debe tener entre 200 000 y 300 000 miembros, que es ciertamente mayor que el ejército actual de los Estados Unidos. Aunque el equipo no es comparable con el nuestro, es mucho mejor de todos los que en cualquier tiempo hayan podido disfrutar en un país latinoamericano. Una buena porción de los fondos del ejército van a la aviación. El ejército mexicano ha procurado entrenar aviadores, obligando a la Panamerican Airways y a las pequeñas compañías nativas a llevar un copiloto en cada aeroplano". García Cantú, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana (La derecha). Historia documental Tomo III (1929-1940)*, México, UNAM, 1997, pp. 174-175.

<sup>37</sup> Para dimensionar dicha industria, citamos el Artículo 5º de la ley de Petróleos Mexicanos: "Artículo 5º.- La Industria petrolera comprende: *la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la refinación y a distribución del petróleo*; y la elaboración y distribución del gas artificial" [El subrayado es nuestro]. *Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 18 de Junio de 1941*, consultado en: [www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1941-LRA27CRP-3-Publicacion-DOF.pdf](http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1941-LRA27CRP-3-Publicacion-DOF.pdf) el día 26-Ene-2016

nacional<sup>38</sup> ligada a la industria petrolera nacional, para aprovechar la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial. Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán de 1946 a 1952, se permitió en la Ley de Petróleo de 1941 un sistema de *contratos* entre PEMEX y diversas compañías petroleras para efectuar tareas en cualquier punto de la producción del petróleo;<sup>39</sup> los denominados *contratos-riesgo* por los

---

<sup>38</sup> Sobre la industrialización del país en la década de los 40, el economista Carlos Tello menciona lo siguiente: “Durante los años que van de 1940 a 1954, la economía mexicana creció a un ritmo acelerado. En conjunto, el PIB lo hizo a una tasa media anual de 6% en términos reales y el PIB por persona en algo más de 3%. Sólo en 1953, la economía se estancó. Dejó de crecer.

Mientras que durante los años de la [segunda] guerra la demanda externa explica, en buena medida, el crecimiento de la economía, a partir de 1946 la demanda interna se convirtió en el motor de la economía mexicana.” Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo económico: México 1920-2006*. Segunda reimpresión de la segunda edición, México, Facultad de Economía, UNAM, 2011, p. 297

<sup>39</sup> Son distintos los artículos cuales permiten los contratos, citamos los siguientes:

“Artículo 6º.- La Nación llevará a cabo la explotación y explotación del petróleo, en la siguiente forma:

(...) III.- Mediante contratos con particulares o sociedades.

Artículo 8º.- En caso de la fracción III del artículo sexto, podrán celebrarse contratos con particulares o sociedades para que lleven a cabo los trabajos respectivos, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos que se obtengan.

El otorgamiento de estos contratos se hará previo estudio que funde su necesidad o conveniencia, por medio de convocatoria que se expida en cada caso, y prefiriéndose a quien ofrezca las mejores condiciones.

Artículo 9º.- Los contratos de exploración y explotación, tendrán una duración máxima de treinta años, se referirán a una superficie continua y serán intransmisibles. El reglamento de esta Ley, fijará las demás condiciones necesarias a su celebración.

Artículo 10º.- Los contratos de que hablen los artículos anteriores, sólo podrán celebrarse:

I.- Con particulares mexicanos.

II.- Con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos.

III.- Con sociedades de “economía mixta”, en las que el Gobierno Federal representará la mayoría del capital social.

IV.- En ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador.

Artículo 14.- La Secretaría de la Economía Nacional podrá otorgar concesiones:

(...) Estas concesiones se sujetarán a las siguientes bases y a las disposiciones adicionales que contenga el Reglamento de esta Ley;

especialistas petroleros de la época, eran una serie de contratos que permitían realizar una actividad específica en la industria petrolera, dependiendo de la obra que se elaborara: la búsqueda, exploración o perforación de pozos petroleros como construcción de obras, e inclusive, la subcontratación de servicios.

La denominación de “riesgoso” le fue adjudicada porque en los términos del contrato entre Pemex y las compañías se acordaba el pago de las actividades de las compañías siempre y cuando la búsqueda de petróleo o la construcción de alguna obra, permitiera encontrar yacimientos petroleros para su explotación; en caso de no haber logrado ciertas metas impuestas en los contratos, aunque la compañía hubiera realizado con totalidad la actividad, Pemex estaría en la condición de no pagar los servicios a las compañías.

La intención de poner en práctica dicho sistema consistió en la necesidad extender las actividades de Pemex en torno a la industria petrolera, además de aprovechar los beneficios económicos por las ganancias de la economía de guerra en el momento. Contractualmente, las formas de pago por los convenios estipulaban lo siguiente:

Estos eran contratos entre Pemex y pequeñas empresas estadounidenses que se comprometían a explorar y perforar pozos en zonas previamente acordadas, y, *si estas eran productivas, Pemex concedía a las empresas un*

- 
- a) Se otorgarán por un lazo que no exceda de cincuenta años, al término del cual las obras e instalaciones pasarán a ser propiedad del Gobierno Federal sin compensación alguna;
  - b) Sólo podrán expedirse a las personas de que hablar el artículo 10 y no serán transferibles sino como autorización del Gobierno Federal y, en todo caso, a persona que satisfaga los mismos requisitos;
  - c) El Gobierno Federal tendrá en todo el tiempo el derecho de disponer haya de un 20% de la capacidad de aprovechamiento de los sistemas, plantas o instalaciones, materia de la concesión;
  - d) El concesionario estará obligado a mantener trabajos regulares, en la forma que determinará el Reglamento de esta Ley;” *Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 18 de Junio de 1941 Op. Cit.*

*plazo para exploración y perforación de diez a quince años, pactaba el reembolso de las cantidades invertidas sin límite de tiempo, y otorgaba a la empresa un beneficio a 15% o 18% del valor del combustible, en efectivo o en especie, durante 25 años (el subrayado es nuestro).*<sup>40</sup>

La cantidad total de contratos firmados entre 1949 y 1951 fueron 16, de los cuales, únicamente 5 subsistieron. Aproximadamente 3,858 kilómetros cuadrados del territorio Nacional, localizados a lo largo de la franja del Golfo de México, fueron asignados, mediante contratos a particulares. Los 5 contratos fueron los siguientes:

1.-De tierra sumergida, con Edwin W. Pauley, Signal Oil and Gas Company y American Independent Oil Company, en una zona de 400 km de largo y por 5 de ancho, o sea un total de 2000 kilómetros cuadrados, en el litoral comprendido entre la barra de Sancotenapan, Veracruz y Puerto Real, Campeche.

2.-Con las mismas empresas y en la misma fecha, un contrato de tierra firme abarcando un área con tres estructuras geológicas que, por sustituciones previstas contractualmente, llegaron a ocho en los estados de Campeche, Tabasco, Veracruz y Nuevo León, con una superficie de 456 kilómetros cuadrados simultáneamente, se celebró un contrato de ventas con las compañías mencionadas.

3.-Posteriormente, el primero de Julio de 1950, se afirmó con la empresa Sharmex un contrato similar en que se le asignaba áreas para exploración y perforación entre Pozarica y Tamiahua, que alcanzaron una superficie de 318 kilómetros cuadrados.

4.-El 8 de Julio de 1950 se celebró otro contrato en términos análogos con la empresa Edwin W. Pauley en la zona Noroeste, comprendiendo 923 kilómetros cuadrados para exploración y perforación.

---

<sup>40</sup> Cárdenas, Jaime, *En defensa del Petróleo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 38.

5.-Por último el 17 de Marzo de 1951, otro contrato en términos semejantes con la empresa Isthmos Development Company, para explorar y perforar un área de 161 kilómetros cuadrados en el sur de Veracruz.<sup>41</sup>

La controversia principal sobre la puesta en práctica del modelo de contratos-riesgo giró en torno a la legalidad del esquema y la subsecuente violación del Artículo 27 constitucional, puesto que la explotación de los materiales de dominio directo de la Nación se encontraba reservada, con exclusividad, a la industria petrolera nacional; ese hecho proveía al sistema de contratos de un carácter anticonstitucional.

Ante el cuestionamiento de la juridicidad de los contratos, el día 24 de Agosto de 1952, la Procuraduría General de la República (PGR) declaró legal los contratos-riesgo, argumentando la tarea exclusiva de la explotación del petróleo a Pemex, caracterizando a los contratos-riesgo como un modelo de contratación complementario para el desarrollo y “modernización” de la industria petrolera.<sup>42</sup>

A pesar de la justificación de la PGR, el cuestionamiento de la situación jurídica de los contratos-riesgo prosiguió, pues se consideró que el sistema de contratos y el Artículo 27 constitucional no eran compatibles y que el Artículo constitucional se había flexibilizado para dar cabida al sistema; en la lógica de permisibilidad, que la actividad de las compañías petroleras en la explotación del petróleo generaba una

---

<sup>41</sup> Alemán Valdés, Miguel, *La verdad del Petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977, p.681. Debemos de hacer la aclaración sobre la consulta y citación de éste libro, pues a pesar de que la información presentada sobre la política petrolera de ese tiempo se encuentra bien fundada, la totalidad del libro aparece como una justificación del periodo de gobierno de Presidente de la República. Una recomendación bibliográfica que contrarreste tal justificación se encuentra en el siguiente texto que identifica los procesos económicos del desarrollo estabilizador y la amplia inversión privada propia del sexenio alemanista: Medin, Tzvi, *El sexenio alemanista. Ideología y praxis política de Miguel Alemán*, México, Era, 1990.

<sup>42</sup> *Ibid.* p.678

ganancia por el trabajo en la cadena productiva del petróleo, brindaba utilidades a los particulares, siendo estos beneficios un beneficio directo para la Nación.

El problema teórico-jurídico de la situación anterior se hallaba en la delegación de las tareas por el Estado (permitidas por la Ley del Petróleo) que convertían a la actividad de las compañías petroleras en una figura similar a la de una *concesión* sobre la actividad petrolera; dicha figura jurídica, se encontraba prohibida en la Constitución, pues determinaban un sesión de los recursos pertenecientes a la Nación a un particular. Respectivamente, los contratos-riesgo adquirieron un carácter anticonstitucional, figurando un retroceso en la política petrolera nacional.<sup>43</sup>

Conforme a la política económica nacional, los contratos-riesgo tuvieron un desempeño negativo, pues el Estado mexicano terminaría por retribuirle a las compañías más recursos y beneficios que las utilidades o ganancias que supuestamente el sistema produciría. Al mismo tiempo, la actividad del sistema de contratos puso de nuevo en debate el tema de la propiedad de los recursos en el subsuelo y la existencia de derechos más allá de la conformación del Estado.

### *2.3 El debate entre el dominio directo y los derechos reales administrativos.*

En la década de los 40, en medio de la puesta en práctica del sistema de contratación, se llevó a cabo un debate acerca del carácter jurídico del subsuelo en torno al Artículo 27 constitucional. La discusión se centró en conocer si la

---

<sup>43</sup> El “alemanismo”, como proyecto político, ha sido identificado por la distinta historiografía como un proceso *contrarrevolucionario*; una respuesta directa a las políticas de masas del cardenismo que buscaba el beneficio de las clases medias y altas despojadas por las distintas reformas Cardenistas, es decir, un proceso reaccionario dentro del desarrollo de la Revolución Mexicana. Consúltese: Martínez, María Antonia, “El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán” en: Fowler, Will (coord.) *Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000)*, México, Colección Biblioteca INEHRM, 2004, p. 239; también consúltese: López Portillo-Lozano, Felicitas, *Estado e ideología empresarial en el Gobierno alemanista*, México, UNAM, 1995.

explotación del petróleo y las minas configuraban un derecho real, es decir, un derecho de propiedad legitimado únicamente por el uso de la cosa, siendo, que ese uso, restringiría su uso, abuso y usufructo a otros individuos.

El debate preconizado por el abogado Oscar Morineau<sup>44</sup> contra el grupo de abogados Miguel Macedo, Trinidad García, Carlos Sánchez Mejorada y, en particular, con Alberto Vázquez del Mercado determinaría el alcance del *dominio directo* respecto a la situación jurídica del petróleo en el subsuelo. En general, la posición que guardaba Oscar Morineau consistía en determinar a la Nación como única propietaria de los elementos del subsuelo mediante la institución jurídica del *dominio directo* de la propiedad. Por su parte, el grupo de abogados contraponía aquella idea con la concepción de *derechos reales administrativos*, esto es, los derechos reales que tiene un concesionario sobre todo elemento localizado por debajo de su propiedad.

La cuestión principal del debate se centró en conocer con exactitud a quién pertenecen las propiedades localizadas en el subsuelo del territorio ¿es a la Nación con el *dominio eminente* o al particular que efectúa algún trabajo para la extracción de dichos elementos que la Nación, mediante el Estado, no ha podido obtener? El grupo de abogados contrapuesto a Morineau sustentaba que mediante una interpretación del Artículo 27 constitucional, podía establecerse un sistema de propiedad para los particulares, quienes, poseyendo un territorio determinado, se hacían de la propiedad de cualquier elemento localizado en el subsuelo de dicha área.

La permisibilidad de obtener cualquier elemento en el subsuelo pasaba a ser un derecho real del propietario del área, en otras palabras, a un poseedor de un área, adyacentemente se le otorga el derecho sobre los bienes del subsuelo

---

<sup>44</sup>Véase Morineau, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, Segunda Edición, México, FCE, 1997. Nuestra reflexión se nutre sustancialmente de esta obra, en específico del capítulo "Régimen constitucional del subsuelo en México", pp. 194-242.

gracias a la apropiación del área superficial. La generación del derecho sobre los elementos del subsuelo no solo se relaciona con el uso de la superficie, también, con la posibilidad de que el usuario del terreno pueda acceder a los recursos del subsuelo para otorgarles un valor; el otorgamiento del valor de los recursos del subsuelo únicamente se brinda en el mercado mediante esquemas de derecho privado/administrativo.

Esta cadena argumentativa fue llamada *derechos reales administrativos* por sus autores, quienes esgrimían 3 motivos para sustentarla: 1.- El Artículo 27 constitucional fue creado a partir de la larga tradición de legislaciones mineras que conferían al propietario del territorio, propietario de los elementos por debajo de la superficie obtenida; 2.- Lo anterior, puede constatarse por una interpretación libre de los distintos párrafos del Artículo 27 constitucional cuales aceptaban que el propietario era dueño de los elementos del subsuelo gracias a la existencia de un sistema de propiedad desligado, en su totalidad, de la interpretación constitucional; al mismo tiempo, se ubicaba en legislaciones secundarias o jurisprudencias las formas de establecer la propiedad de los elementos del subsuelo para los privados; y, 3.- En caso de que ello no fuese así, el Artículo 27 constitucional establece un sistema de concesiones que permite a los particulares la obtención de derechos de propiedad de los recursos del subsuelo; el Estado otorgaba concesiones significantes de derechos de propiedad sobre cualquier elemento por debajo de la superficie, siempre y cuando, el particular pague al Estado los derechos de renta correspondientes, se hiciera de forma periódica, y evitara dejar de movilizar los elementos substraídos (jurídicamente: manteniendo siempre los recursos en un *status* de bien mueble y no de bienes inmuebles [inamovibles]) permitiendo el comercio y venta de los recursos del subsuelo mediante estructuras de derecho privado.<sup>45</sup>

Por su parte, los contraargumentos esgrimidos por Oscar Morineau acerca de la situación de los recursos del subsuelo fueron los siguientes: 1.- En realidad,

---

<sup>45</sup> Véase: Morineau, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México... Op., Cit.* pp. 199-238.



cuando se dice que distintos preceptos del Artículo 27 constitucional fueron tomados en su totalidad de las legislaciones mineras, se olvida que el poder constituyente creó una Constitución que establecía el nuevo Derecho en México, negando la preeminencia de cualquier otra ley contrapuesta a la propia Constitución, siendo el Pacto Político el que instituiría las relaciones de propiedad del subsuelo.

2.- El Artículo 27 constitucional es muy claro en su letra, pues tal artículo expone con claridad las formas en cómo se instituiría la propiedad privada en el país mediante la actividad del Estado, designando, de la misma forma, a la Nación como única propietaria de ciertos recursos naturales que excluían su apropiación por parte de los particulares.

3.- Efectivamente, el Artículo 27 constitucional estableció formas de propiedad mediante el otorgamiento de concesiones, las cuales tendrán reglas específicas para poder conservarse; sin embargo, como lo comentamos en el presente trabajo, el otorgamiento de concesiones no representa un derecho total sobre dichos recursos, sino un permiso determinado por el Estado, siendo que el mismo Estado puede obligar a los particulares a restituir las propiedades de la Nación.<sup>46</sup>

Siguiendo la tesis de Morinau, la posibilidad de restitución de bienes de la Nación por parte del Estado se configura como el *dominio directo* de los recursos naturales; en la misma sintonía, puede que efectivamente el valor de los elementos del subsuelo se obtenga en tanto los recursos adquieran movilidad en el mercado, estableciendo *derechos reales administrativos*, no obstante, el condicionamiento del Estado en ningún momento se rompe, es decir, la movilización de los recursos naturales en el mercado no escapa del *dominio directo*, pues la comercialización de los recursos naturales se establecerá bajo la estricta vigilancia del Estado, mediante el funcionamiento del Artículo 28

---

<sup>46</sup>*Ibid.* pp.239-242.

constitucional, brindando al Estado el monopolio sobre la explotación de los recursos del subsuelo.

Nuevamente, el argumento de mayor peso esgrimido por Oscar Morineau es la limitación de los recursos de orden social otorgada por el Estado mexicano; son los recursos del *dominio directo*, de propiedad exclusiva de la Nación, que quedan exentos de los procesos de comercio individuales (o de derechos privado) que cualquier otro recurso pudiera tener. En ese sentido, la tesis del autor, efectuaba una defensa indirecta de la industria petrolera nacional, pues el Estado, al haber constituido a Pemex, le había otorgado todos los derechos sobre la propiedad del subsuelo a una empresa nacional, representante de la función monopolizadora del Estado.

#### *2.4 La reforma constitucional de 1960 y la prohibición de los contratos riesgo.*

El periodo de tiempo en el que los contratos-riesgo estuvieron vigentes fue aproximadamente de veinte años. Desde que se firmaron, hasta que el gobierno mexicano efectuó las rescisiones de contratos en la década de los 60, no sólo se cuestionó la legalidad del esquema, sino la verdadera utilidad y beneficio de su puesta en práctica.

La rescisión de los contratos hecha en los sexenios posteriores a la administración del presidente Miguel Alemán fue motivada, primordialmente, por el problema de las ganancias que el sistema le estaba brindando a los particulares; puesto que el esquema de contratación obtenía utilidades a los particulares, y esta ganancia era parte de la renta petrolera, se cuestionó la constitucionalidad de la modalidad de contratos, pues si efectivamente era un sistema complementario para la producción petrolera, la renta petrolera estaba beneficiando a los particulares en vez de servir al beneficio directo para la Nación.

Desde el plano de las ideas, considerar a las utilidades de la industria petrolera como un beneficio directo de la Nación evitaba la flexibilización de la concepción de propiedad social contenida en el Artículo 27. En los hechos, esa precisión jurídica impidió que los particulares pudieran formar parte de la cadena productiva petrolera y, en consecuencia, ser beneficiarios de la producción y explotación del petróleo, pues para el desarrollo de la industria petrolera nacional, el Estado y su paraestatal correspondiente, serían los principales encargados de toda la operación en la producción de hidrocarburos.

La prohibición de los contratos-riesgo inició en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) con la derogación de la Ley del Petróleo de 1941 y la aprobación de una nueva Ley del Petróleo de 1958. Esta nueva ley, en su Artículo 6° prohibía explícitamente los contratos o concesiones en materia de Petróleo.<sup>47</sup> Posteriormente, para que el principio tuviera una mayor amplitud, la prohibición legal se volvió un precepto constitucional con la reforma al Artículo 27 constitucional del 20 de Enero de 1960. La citada reforma, impulsada por la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), modificaba los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo de la primera fracción del Artículo 27, siendo el cambio del párrafo sexto, el que indicase claramente la prohibición de los contratos:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se

---

<sup>47</sup> "Artículo 6°.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y *en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrá suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometan porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.*" [El subrayado es nuestro] *Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo del 29 de Noviembre de 1958* consultado en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27\\_rp/LRart27\\_RP\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRart27_RP_abro.pdf) el día 26-Ene-2016 el día 28-Ene-2016.

hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.<sup>48</sup>

Reformando la Constitución se evitaría que en adelante se firmasen contratos de exploración y producción petrolera, empero, en el contexto de la reforma y aprobación de la nueva ley no se tocaron los contratos vigentes en la época.

El motivo de evitar rescindir los contratos firmados constituyó un cálculo más allá de la jurisdicción del sistema de contratación, pues, como en una situación similar a la de la expropiación petrolera de 1938, se concibió la posibilidad de un conflicto a escala por el trastocamiento de los derechos de las compañías petroleras asociadas con Pemex; si las compañías fueran afectadas en sus derechos, podrían acudir al Derecho Internacional para solucionar la controversia, haciendo menos de la estructura jurídica del Estado mexicano; en una situación así, el posicionamiento del Estado en un plano internacional lo ubicaría en una posición de igualdad con las compañías petroleras, por las que, nuevamente, no imperaría el derecho mexicano, sino el arbitraje internacional, bajo leyes internacionales y por consecuencia, en el rango de influencia de poderes o potencias internacionales.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Reforma al Artículo 27 constitucional del 20 de Enero de 1960*, consultada en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_054\\_20ene60\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_054_20ene60_ima.pdf) el día 28-Ene-2016.

<sup>49</sup> Nos parece importante la mención del segundo párrafo del Artículo 6º de la Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional de 1958, en el que se menciona la imposibilidad de que Pemex pueda someterse a alguna jurisdicción extranjera en el caso de algún conflicto entre las compañías petroleras y la paraestatal: "Petróleos Mexicanos no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obra y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce soberanía, jurisdicción o competencia. Los contratos podrán incluir acuerdos arbitrales conforme a las leyes mexicanas y los tratados internacionales de los que México sea parte." *Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo del 29 de Noviembre de 1958. Op., Cit.* En realidad se estaba previendo la posibilidad de que en el proceso de la rescisión de contratos, los particulares pudieran acudir a instancias internacionales, las cuales podrían posicionarse en contra de la

Por tanto, se decidió no rescindir los contratos-riesgo, sino esperar su prescripción. Para 1970, casi todos los contratos se habían rescindido como lo había mostrado Pemex en el informe de ese año: 17 afirmaciones relacionadas con el mal funcionamiento del sistema de contratos:

(...) 3. Se dispuso que se negara la renovación o prórroga de los contratos, sino que se acatará la reforma constitucional que prohíbe su celebración y preceptúa su insubsistencia. Ante esta orden, Petróleos Mexicanos tenía tres caminos: incumplir los contratos, promover su nulidad o negociar su rescisión voluntaria. Este último camino era el más conveniente. (...)

5. El contrato con Cima, sobre tierras sumergidas, abarcó una superficie de 2 000 kilómetros, con extensión de 400 kilómetros por 5 kilómetros de ancho; y el de tierra firme, una superficie de 456 kilómetros. Estos contratos eran los más importantes por la superficie comprendida; por las posibilidades productivas del subsuelo; porque no se había realizado aún el reembolso de las inversiones; y porque había entre las partes puntos de controversia. (...)

7. El 5 de Junio de 1969, se rescindieron los contratos Cima a cambio de 225 millones de pesos (¡8 millones de dólares!), como pago anticipado *de las reservas probadas* que corresponderían a los contratistas a valor actual y se adquirieron dentro de esta cifra, las instalaciones superficiales como ductos, bombas, estaciones compresión y demás equipo de los contratista.

8. El 25 de noviembre de 1969 se rescindió el contrato celebrado con Sharmex, que abarcaba 318 kilómetros cuadrados. Se pagaron 11 875 000 de pesos (950 000) dólares sobre las mismas bases.

9. El 8 de diciembre de 1969 se rescindió el contrato celebrado con Isthmus Development Company, con pago de 4 937 800 pesos (395 000 dólares).

10. El 27 de febrero de 1970 se rescindió el contrato de Edwin W. Pauley, que abarcaba un área de 923 kilómetros cuadrados, con pago de 55 millones de pesos (4 400 000 dólares). (...)

---

determinación del Estado mexicano. Atendiendo a ese argumento, la cancelación de los contratos continuó siendo un problema político-jurídico constituido por la vigencia del régimen jurídico nacional sobre cualquier orden jurídico internacional o extranjero.

12. *Petróleos mexicanos pagaba una compensación mensual promedio de 4 415,300 pesos (353 228 dólares).*

13. En todos los casos se cubrieron cantidades menores de los que, a valor actual correspondería a las empresas, de acuerdo con los porcentajes que deberían entregárseles y el plazo de vencimiento de los contratos, *que iba de marzo de 1974 a marzo de 1976.*<sup>50</sup>

Como se puede apreciar, durante la vigencia del sistema de contratación el gasto por parte del Estado aumentó, provocando mayores dificultades económicas para las instituciones. Aun así, es necesario mencionar la perduración de los esquemas de *contratación por servicios* efectuados por Pemex, operaciones realizadas entre la paraestatal y las pequeñas compañías conformadas al margen del ordenamiento jurídico interno, con las que se llevarían a cabo obras y servicios, mas no actividades de exploración y perforación.<sup>51</sup>

## *2.5 La protección de los recursos energéticos de la Nación con la reforma a los artículos 25 y 28 constitucionales de 1983.*

En el desarrollo del concepto de propiedad pública, la protección de la propiedad social tuvo su mayor entrelazamiento con el papel del Estado como eje rector de la economía nacional con la reforma a los artículos 25 y 28 constitucionales del 3 de febrero de 1983, efectuada por el entonces Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

---

<sup>50</sup> Alemán Valdés, Miguel, *La verdad del Petróleo...* *Cit.* pp. 684-686 (los subrayados son nuestros).

<sup>51</sup> Cfr. *Infra*, nota 59.

Esencialmente, la reforma posicionaba al Estado como el principal actor de la economía pública, instituyendo sus tareas en la completa reforma del Artículo 25 constitucional,<sup>52</sup> el cual mencionaba en su primer párrafo:

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea igual integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>53</sup>

La relación que dicha modificación tendría con la protección de la propiedad pública, constaría en definir como *áreas estratégicas* para el desarrollo económico nacional a ciertas propiedades y actividades exclusivas para el Estado mexicano. El párrafo cuarto menciona lo siguiente:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.<sup>54</sup>

El Artículo 28 constitucional en su cuarto párrafo menciona a la actividad petrolera como actividad exclusiva del Estado:

---

<sup>52</sup> La reforma del Artículo 25 constitucional fue total, pues anteriormente, en la Constitución Política de 1917, dicho artículo trataba sobre la vigilancia y protección del correo.

<sup>53</sup> *Reforma a los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales del 3 de Febrero de 1983* consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_102\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf) el día 28-Ene-2016.

<sup>54</sup> *Ibidem*. De la misma manera, los párrafos quinto y sexto del entonces nuevo Artículo 25 constitucional, mencionan la posibilidad de participación de los sectores sociales dentro de las política estatales: “Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades del interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidados y conservación y el medio ambiente” *Ibidem*.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las *áreas estratégicas* a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; *petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica*; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y la actividad que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.<sup>55</sup>

Esta definición de áreas estratégicas le permitiría al Estado mexicano delimitar correctamente las áreas destinadas para el desarrollo económico nacional de las que el sector público sería el encargado directo.

La delimitación de los hidrocarburos como *áreas estratégicas del Estado* aseguró la prioridad de las tareas del Estado para encargarse de la política petrolera frente a las distintas crisis del mercado de los hidrocarburos, producto del panorama conflictivo internacional de la década de los 70 y 80 (como las distintos conflictos políticos-militares por el petróleo en medio oriente), además del agotamiento de formas de producción del petróleo que hasta ese momento se habían utilizado.<sup>56</sup> Conforme a la política petrolera nacional, la reforma funcionaría para terminar de llenar las prácticas de subcontratación por obras realizada por el

---

<sup>55</sup> *Ibidem*. El subrayado es nuestro. Más adelante, el párrafo 6º menciona a las paraestatales como las encargadas en la realización de dichas actividades exclusivas del Estado: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado” *Ibidem*

<sup>56</sup> Ese periodo histórico de crisis se explica por la transición de un primer régimen petrolero de extracción sencilla y barata, por un segundo régimen caracterizado por el aumento de los precios en la exploración y explotación de los hidrocarburos. El cambio de un modelo a otro trajo implicaciones políticas de gran importancia, pues la relación entre el petróleo y los centros de poder reales están relacionados intrínsecamente. Véase: Noreng, Oysteng, *La política del petróleo en la década de los ochenta. Normas de cooperación internacional*, México, FCE, 1983, pp.46-52



sindicato de Pemex, que en su contrato colectivo de trabajo permitían la contratación y subcontratación de obras y servicios.<sup>57</sup>

Si bien, la reforma a los citados artículos aumentaba la protección de la propiedad pública mexicana mediante la acción exclusiva del Estado al sector energético petrolero, paralelamente, el país iniciaba el viraje de su política económica.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> En el libro sobre el sexenio del expresidente Miguel de la Madrid, se comenta el problema de la contratación entre el sindicato petrolero y distintas compañías para la elaboración de obras: “El lunes 30 de Enero [de 1983], la Secretaria de Programación y Presupuesto acordó que en las obras Públicas por administración directa no podrán participar terceros como contratistas bajo ninguna circunstancia, sean cuales fueren las condiciones particulares, la naturaleza jurídica o modalidades que éstos adopten, incluidos los sindicatos, asociaciones, sociedades civiles y demás organizaciones o instituciones similares. (...) aunque es una medida genera, afectará directamente al sindicato petrolero, cuyo contrato colectivo estipulaba el derecho a contratar y subcontratar hasta 50% de las obras y servicios que realice Pemex, aun cuando a últimas fechas sólo habían usado 28% aproximadamente. El fin de esta prebenda puede significar para el sindicato petrolero una merma de 20 000 o 30 000 millones de pesos anuales, sobre todo si se considera que estas contrataciones se hacen normalmente con un sobreprecio de 30% respecto a la competencia.” De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia 1982-1988*, México, FCE, 2004, p.224 y ss.

<sup>58</sup> Es interesante un cuestionamiento de esta naturaleza en tanto nos ayuda a clarificar el verdadero papel de la presidencia de Miguel de la Madrid en la puesta en práctica del modelo económico neoliberal, pues la contradicción entre la protección de los recursos sociales por el Estado y el desarrollo del nuevo sistema económico que pedía la desregulación de ciertas actividades, evidenció la presión que la clase política tuvo para realizar las modificaciones correspondientes en la configuración jurídica económica mexicana. Desde otra perspectiva, puede que la apertura del mercado interno mexicano haya sido, efectivamente, una necesidad del país por abrir sus fronteras y reestructurar su economía dentro del mundo del libre mercado, es decir, que la clase política analizó las circunstancias y con base en ese análisis, decidió abrir la economía mexicana a las diversas negociaciones internacionales haciendo reserva de determinados temas.

### 3 *El resquebrajamiento del Estado social mexicano por el neoliberalismo a final de siglo XX.*

La creación del Estado social mexicano se ha estudiado como una forma particular del desarrollo capitalista en el mundo, pues la inserción del país dentro de ese sistema de producción, estaría conformado por la construcción del Estado Nacional durante el proceso histórico de la Revolución Mexicana en el que, precisamente, el Estado tendría un papel preponderante en todos los aspectos de la economía.<sup>59</sup> Este desarrollo del Estado en México se desarrolló de una manera muy parecida a los Estados que después de la Segunda Guerra Mundial se inclinaron por establecer esquemas institucionales para la protección la población en amplios sentidos.

El *Estado de bienestar* o *Welfarestate*, constituiría una nueva fase del desarrollo capitalista caracterizado por el control y límite del mercado por parte de las estructuras públicas gubernamentales del Estado.<sup>60</sup> Esa intervención permitiría

---

<sup>59</sup> Como lo trabajamos en apartados anteriores, las características principales del Estado mexicano se comprendieron por la estructura de instituciones para el beneficio de las masas poblacionales desventajadas en las estructuras de derecho liberales del siglo XIX. El *constitucionalismo social*, instaurado por la Constitución Política de 1917, instituyó a las instituciones públicas como la concepción de la propiedad social, reguladas exclusivamente por el Estado. Esa forma de concebir el papel del constitucionalismo mexicano, es el que ahora debe de ser analizado a precisión para saber si es que ha desaparecido o se ha reformado de tal forma que puede perdurar de distintas formas a las habidas en el pasado. Para saber más sobre el término del *constitucionalismo social*, Véase: Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, Primera edición (FCE) México, FCE, 1991, pp. 614 y ss.

<sup>60</sup> La construcción de los modelos económicos nacionales proteccionistas fueron concebidos por el economista John Maynard Keynes, para quien la intervención del Estado sería preponderante en el desarrollo de la economía mundial. Recomendamos la revisión de la principal teoría económica del autor para comprender, en el bagaje economista, los porqués del Estado interventor. Consúltese: Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Cuarta edición, Trad. Eduardo Hornedo, México, FCE, 2003.

mejorar las condiciones económicas y sociales de la población con distintas medidas: la creación de la seguridad social; el establecimiento de la propiedad pública de uso, abuso y usufructo popular; las formas de organización laboral colectiva para la defensa de las masas obreras con la formación de sindicatos o centrales obreras; las distintas formas de distribución de la riqueza; entre muchas otras políticas económicas adicionales, que consagrarían esa etapa histórica.<sup>61</sup>

El *Welfarestate* llegaría a su límite por los cambios del capitalismo; la reestructura del trabajo en el mundo; el ascenso de los grandes capitales y organizaciones internacionales protectoras de los capitales internacionales; la enorme acumulación del capital en pocas manos, entre múltiples factores adicionales que darían inicio al desarme de los Estados de Bienestar.<sup>62</sup> En la década de los 70, frente a la estanflación (estancamiento productivo combinado

---

<sup>61</sup> Humildemente recomendamos nuestro estudio sobre la reforma al sistema pensionario del ISSSTE, en el que, en los primeros capítulos, desarrollamos la relación entre el Estado de bienestar, las luchas obreras, el establecimiento de la seguridad social y los distintos cambios a través de la historia del siglo XX en México de ese tipo de sistemas de protección al trabajador. Véase: Carrillo GarcíaCano, Félix Ariel, *La reforma a la Ley del ISSSTE: El caso de las pensiones y la negación de los derechos históricos laborales*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM, FCPyS, 2013.

<sup>62</sup> El agotamiento de los Estados de Bienestar tiene múltiples explicaciones, muchas de ellas se centran en las modificaciones dentro del sistema productivo capitalista o del mundo del trabajo, es decir, el capitalismo con el que se estructuraron los viejos Estados benefactores tenía la característica de contar con sistemas de producción del trabajo inamovibles: el *taylorismo* y el *fordismo*: formas de producción centralizadas, ordenadas y estables con las cuales los sindicatos y las partes patronales podían efectuar negociaciones para el mejoramiento de la clase trabajadora. No obstante, desde la reconversión de las formas de trabajo en los años 70, conjunto al acelerado desarrollo de los capitales móviles internacionales (y la misma movilidad en las formas de producción), en los años 80, el trabajo y sus formas de protección (como la seguridad social) comenzaron a desaparecer, de tal forma que nos encontramos en una nueva etapa de configuración *ultraliberal* que posiciona las garantías sociales a amplios esquemas de capitales, en consecuencia, al olvido de garantías públicas y énfasis de acceso individual. *Consúltese*: Rifkin, Jeremy, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post mercato*, 3ª edizione, Italia, Milano, Baldini&Castoldis.r.l., 1995.

con inflación), las crisis internas y el endeudamiento masivo de los Estados protectores frente acreedores internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), se retomarían las viejas teorías liberales clásicas, conformando un nuevo sistema económico caracterizado por la no intervención del Estado en la economía y el desarrollo del mercado a sus máximos alcances. El *liberalismo renovado* o *neoliberalismo*, se constituyó como la respuesta a las políticas intervencionistas del Estado, posicionando al mercado como la solución total de los problemas de escases, desigualdad y desprotección de las sociedades.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Referimos la idea de las teorías liberales: “La teoría Neoclásica sostiene que a) el estudio de la economía debe concentrarse en la utilización óptima de los recursos disponibles, que son escasos, para satisfacer las necesidades y deseos de los agentes económicos; b) la utilidad de los bienes y de los servicios, no es otra cosa que la que representa, en el margen, para los consumidores; c) el equilibrio general corresponde a la utilización óptima de los recursos escaso, y se le puede identificar como un conjunto de valores para todas las variables, precios y cantidades que prevalecen de manera simultánea; d) los precios tienen significado como indicadores de la escasez (en relación a las preferencias de los consumidores), y e) la distribución del ingreso se determina por la contribución , que en el margen hacen, los factores de producción.” Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2012, p. 45. Desde las posturas filosóficas, los autores de la corriente han sido: “Los clásicos son considerados padres teóricos del liberalismo económico. Adam Smith (1776) y David Ricardo (1817), R. Torrens (1808), John S. Mill (1821) y John Ramsey Mc Culloch (1825). (...) En la literatura económica contemporánea podemos distinguir dos corrientes teóricas fundamentales: una, la de los partidarios del capitalismo regulado; y otra, la de los defensores de la denominada libre iniciativa. John M. Keynes (1936) es el ideólogo más notable de la primera. Entre sus seguidores más distinguidos están Franco Modigliani (1951), James Tobin (1953) y Alan Blinder-Robert Solow (1951). En la segunda, los ideólogos más destacados en Estados Unidos son Von Mises (1949), Hayek (1948), Knight (1956), Friedman (1968); y los nuevos clásicos Thomas J. Sargent (1979), Robert E. Lucas (1973) y Robert J. Barro (1986); en Inglaterra a L. Robbins (1937).” Avilés Ochoa, Ezequiel, “Fundamentos de la política económica neoliberal,” en; Gaxiola Carrasco, Hector E. (coord.) *El neoliberalismo mexicano*, México, Editorial UAS, 2004, pp. 15-16.

Este modelo económico es considerado por los grandes estudiosos del sistema-mundo,<sup>64</sup> como la fase actual del desarrollo capitalista en la que nos encontramos. La necesidad de estudiar a México dentro de los grandes procesos evolutivos del capitalismo, y en específico, la inmersión del país dentro del neoliberalismo, responderá al cómo y el porqué de los cambios efectuados a la Constitución, al Estado y la propiedad social.

### *3.1. La política neoliberal de los años 80 y la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992.*

Si nos preguntamos por la característica principal del neoliberalismo, esta sería *el énfasis por los procesos macroeconómicos tendientes a desregular la intervención del Estado en la economía en todas sus formas posibles*, logrando así, una autorregulación del mercado y desarrollo económico sustentado en la libertad total del actuar individual.

A pesar de las múltiples expresiones del neoliberalismo,<sup>65</sup> la característica anteriormente descrita ha provocado las modificaciones más importantes de los

---

<sup>64</sup> La idea de *sistema-mundo* es un concepto del sociólogo Immanuel Wallerstein con el que define las etapas del sistema social en un momento histórico determinado. Particularmente, este autor estudioso el capitalismo en sus marcos conceptuales considera al capitalismo como un sistema que puede desarrollarse por multiplicidad de actores, factores y procesos de diferente orden, lo que conforma al estudio del capitalismo, como un sistema inclusivo y omniabarcador. Consúltese: Wallerstein, Immanuel, *Comprendere il mondo. Introduzione all'analisi del sistema-mondo*, Italia, Trieste, 2006.

<sup>65</sup> Cuando nos referimos a las distintas expresiones del neoliberalismo lo hacemos conforme al sistema integral neoliberal, un sistema que toca todos los aspectos de la vida moderna: la economía, la filosofía, el derecho, la política, la cultura, la sociología, las relaciones internacionales, etcétera. Que la definición del neoliberalismo se dé, en primera instancia, por su aspecto económico (por el predominio de concepción de *libertad* retomada de los clásicos económicos), no quiere decir que las estructuras de estudio del neoliberalismo solamente se concentren en esa área de conocimiento. Las posturas teóricas principales del neoliberalismo han sido las siguientes.

Estados Nacionales. Con respecto al estudio del Derecho, el problema del neoliberalismo ha sido estudiado por la modificación o trastrocamiento de los conceptos esenciales de la creación del Derecho, es decir, la existencia o no de la soberanía nacional; la legitimidad de los procesos democráticos para la constitución del orden jurídico; la vigencia prioritaria del derecho internacional frente a la disminución del derecho interno; los poderes fácticos que imponen la legislación nacional; y, el cuestionamiento sobre si los sistemas jurídicos nacionales tienen vigencia.<sup>66</sup>

En los años 80, producto de las constantes crisis económicas, la nueva clase política en el poder (la tecnocracia neoliberal)<sup>67</sup> impulsó, desde la presidencia de la

---

“Los clásicos son considerados padres teóricos del liberalismo económico. Adam Smith (1776) y David Ricardo (1817), R. Torrens (1808), John S. Mill (1821) y John Ramsey Mc Culloch (1825). (...) En la literatura económica contemporánea podemos distinguir dos corrientes teóricas fundamentales: una, la de los partidarios del capitalismo regulado; y otra, la de los defensores de la denominada libre iniciativa. John M. Keynes (1936) es el ideólogo más notable de la primera. Entre sus seguidores más distinguidos están Franco Modigliani (1951), James Tobin (1953) y Alan Blinder-Robert Solow (1951). En la segunda, los ideólogos más destacados en Estados Unidos son Von Mises (1949), Hayek (1948), Knight (1956), Friedman (1968); y los nuevos clásicos Thomas J. Sargent (1979), Robert E. Lucas (1973) y Robert J. Barro (1986); en Inglaterra a L. Robbins (1937).” Avilés Ochoa, Ezequiel, “Fundamentos de la política económica neoliberal,” en; Gaxiola Carrasco, Hector E. (coord.) *El neoliberalismo mexicano*, México, Editorial UAS, 2004, pp. 15-16.

<sup>66</sup> Nos parece interesante que el estudio del neoliberalismo con respecto al Derecho se haga como un reflejo de las condiciones políticas que suceden en el mundo, es decir, los cambios más profundos en la concepción de la teoría del Derecho positivo se sustentan en las modificaciones del poder político al interior y exterior de los Estados, los cuales se ven reflejadas en las estructuras jurídicas. Un estudio que entiende esa perspectiva del estudio del Derecho, y lo conlleva al caso del Estado mexicano se encuentra en el artículo del Dr. Jaime Cárdenas “Las características jurídicas del neoliberalismo” en el que se estudia el impacto y desarrollo del neoliberalismo en el Derecho Mexicano. Véase: Cárdenas Gracia, Jaime, “Las características jurídicas del neoliberalismo”, en: *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, 2015, consultada en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n32/n32a1.pdf>, el día 5-Feb-2016.

<sup>67</sup> La importancia del cambio dentro del partido hegemónico en los años 70, consistió en el relevo generacional de sus integrantes. Con anterioridad a ese periodo, la mayoría de los integrantes del PRI habían tenido alguna relación con el proceso político de la Revolución Mexicana.

república presidida por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el cambio al modelo económico neoliberal. Las características del modelo son las siguientes: abrir el mercado lo más posible a las economías extranjeras; permitir el capital privado sobre el capital público independientemente de su proveniencia; dar énfasis a las políticas macroeconómicas sobre la microeconomía; privatizar las empresas públicas; eliminar los distintos impuestos al comercio internacional; conducir al gobierno como una empresa; desregular el papel del Estado como interventor; impedir el crecimiento de la economía nacional; minimizar las garantías sociales (ya sea reformando las legislaciones, eliminando instituciones de carácter público o focalizando programas); y, para finalizar, cambiar en su totalidad, las formas de propiedad que no beneficien las políticas económicas.

La puesta en práctica del nuevo sistema económico contradijo los principios que le dieron origen a la concepción popular del Estado mexicano a inicios del siglo XX; como se ha descrito anteriormente, la constitución del Estado mexicano se centró en brindar un apoyo de carácter institucional a las grandes clases populares que habían protagonizado el movimiento armado; cuando se integraron las medidas de economía liberal, existió una contradicción entre las concepciones social o popular del constitucionalismo mexicano y el nuevo esquema económico.

---

Posteriormente, los jóvenes que comenzarían a llegar a las principales estructuras institucionales del Estado, no sólo no tendrían relación alguna con la Revolución, sino que su formación académica lograda en escuelas estadounidenses inclinadas por las nuevas teorías liberales, consistió en la especialización técnica en alguna área de las ciencias económicas. La “tecnocracia”, como se les llamó a los jóvenes que iniciaron su carrera en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982), ejercieron el papel del gobierno dejando de lado las formas políticas de gobernar y ejerciendo el gobierno con el principio de “la eficacia por la eficacia misma”, dejando de lado las consecuencias políticas y sociales de los actos de gobierno. La combinación entre la tecnocracia especializada y las nuevas teorías neoliberales conformarían el concepto de “tecnocracia neoliberal”. Véase: Córdova, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989, p. 207 y ss.

La aplicación del sistema no se realizó de una forma tajante, sino que, por su carácter transformador, se ha realizado de forma gradual desde el sexenio de Miguel de la Madrid. Los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y el actual presidente, Enrique Peña Nieto (2012-2018), han sostenido al sistema económico, realizando los cambios pertinentes para conformar un nuevo tipo de Estado que responda totalmente al modelo económico. En ese sentido, la implantación inicial del proyecto se ha configurado como una forma de modificar las estructuras estatales establecidas con el proceso de la Revolución mexicana y conformar una nueva estructura, sustentada en la libertad económica.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, una de las decisiones de mayor importancia para integrar el sistema económico iniciaría por reformar la posición del Estado conforme a su papel en la administración pública. La reforma administrativa estableció la obligatoriedad de tomar todo tipo de decisión política o pública mediante el ceñimiento a un proceso administrativo previamente planeado.<sup>68</sup> Esa modificación tuvo la repercusión de subordinar cualquier proyecto político a un ámbito administrativo o de planeación gubernamental *super especializada*; tal condición tuvo el propósito de sostener el ámbito macroeconómico de la economía para mejorar las finanzas del Estado y permitir la acción de la política liberal de mercado.

---

<sup>68</sup>Referimos los objetivos primordiales de la reforma administrativa: “La reforma administrativa de de la Madrid estableció dos objetivos prioritarios:

- a) La redefinición de la naturaleza del Estado con el propósito de instituir una nueva relación de cercanía y entendimiento entre el sector público y el sector privado, que se encontraba alejado y contrariado por la nacionalización que había efectuado José López Portillo.
- b) El adelgazamiento del Estado mediante la reducción de la estructura de la administración pública particularmente del subsector de organismos descentralizados y empresas gubernamentales...”

Núñez Estrada, Héctor Rogelio y García Rocha, Octavio, *La crisis del neoliberalismo en México. Hacia un nacionalismo globalizado*, México, Plaza y Valdés Editores, 2011, pp. 101 y 102.



De esta forma, la reforma administrativa justificó las decisiones tomadas por la Presidencia de la República para efectuar la reforma económica del mercado interno mexicano: la privatización de múltiples industrias de carácter paraestatal, la firma del tratado de apertura económica internacional; la eliminación de impuestos a mercancías extranjeras, y el enorme recorte al gasto público. Como se sabe, las reformas de mayor importancia abarcaron dos sexenios: el de Miguel de la Madrid y el de Carlos Salinas de Gortari; en éste último periodo, fue cuando se intensificaron las medidas de implantación del sistema económico, cuando se concentraron los cambios en la reforma de las principales estructuras políticas del Estado mexicano.

En ese entonces, desde el ámbito teórico, se cuestionó que las reformas estaban en pro de desaparecer al constitucionalismo social creado a inicios de siglo, ya que los artículos constitucionales de mayor importancia para la formación del Estado en México: los artículos 3º, 25º, 27º, 28º y 123º de la Constitución Política, se encontraban en proceso de reforma.

Inmersos en el contexto “salinista”, la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, nos parece un cambio de mayor importancia para el estudio de la propiedad, puesto que fue una reforma encaminada a desarticular una forma de estructura social de la tierra. La reforma al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 modificó varias disposiciones de la función de la tierra y su vínculo con el Estado mexicano. Si bien, la concepción original del Artículo 27 en la Constitución de 1917 consideró a la tierra como una diversidad de formas de propiedad privada y pública, dentro de la propiedad pública, la propiedad de la tierra de orden comunal, denominada comúnmente como *ejido*, fueron considerados por el gobierno como bienes inmóviles (pues sus derechos se desenvolvían en relaciones familiares o de parentesco, efectuando una transmisión de padres a hijos), buscando, ante

todo, el fraccionamiento masivo de las tierras comunales para su libre circulación mediante formas de propiedad individual.<sup>69</sup>

A grandes rasgos, la búsqueda por individualizar las tierras ejidales consistió en permitir el dominio de la tierra por parte de los grandes capitales, fueren nacionales o extranjeros, para subordinarlas a los múltiples proyectos macroeconómicos que vendrían a ponerse en práctica por parte de intereses individuales de ese momento en adelante.<sup>70</sup>

Como se percibe, el tema de la reforma a la propiedad de la tierra comunal es un análisis de gran extensión que requeriría un mayor estudio, sin embargo, nosotros retomamos ese tema porque la forma en cómo se liberalizaron las tierras comunales fue muy parecida a la situación de la reforma energética del año 2013. Además, una de las líneas de estudio de la reforma energética, consiste, precisamente, en comprender el papel de la propiedad de la tierra en tanto su uso para fines energéticos. Ese argumento lo analizaremos más adelante en el presente trabajo.

---

<sup>69</sup> Véase: Ibarra Escobedo, Rubén, *Construcción del Estado neoliberal y decadencia de oportunidades de bienestar en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 91-92. También consúltese: Dotelo Valencia, Adrián, *México (re)cargado. Dependencia, neoliberalismo y crisis*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Política y Sociales, Centro de Estudios Latinoamericanos, 2014.

<sup>70</sup> Desde la opinión del geopolítico John Saxe Fernández, la reforma al Artículo 27 constitucional tuvo el propósito de subordinar la estructura jurídica nacional a los intereses norteamericanos: “[Carlos Salinas] modificó el artículo 27 modificando los impedimentos a sociedades mercantiles para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, y suprimió la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad y administrar bienes raíces entre otras medidas...” Saxe-Fernandez, John, *La compra-venta de México*, Plaza y Janés, 2002, pp. 197.

### 3.2 La protección de los recursos estratégicos del Estado en la firma del TLC.

Acorde con nuestro estudio sobre la propiedad social, uno de los temas de mayor importancia involucra directamente la condición actual de *la soberanía nacional* del Estado mexicano. El motivo de tal cuestionamiento se centra en conocer si en la actualidad el Estado mexicano ha podido conservar su soberanía frente a los distintos cambios que la Política y el Derecho han tenido en el plano internacional.

Para la teoría del Derecho Positivo, determinar si un Estado es realmente soberano o ha pasado a tener un *status* distinto (como el de colonia, Estado artificial o un territorio sin alguna condición jurídica específica), se ha entendido por *la capacidad del pueblo de otorgarse sus propias leyes*, siendo, una de sus principales instituciones, *la formación de un orden jurídico vigente*, que debe validarse al interior del territorio, limitando, al mismo tiempo, la intervención de otros sistemas jurídicos.<sup>71</sup> Desde el estudio político, la expresión de la soberanía radica en la *toma de decisión última* sobre cualquier aspecto crucial en el futuro del Estado; una decisión tomada por una entidad representativa de las necesidades nacionales que deberá de prevalecer sobre las presiones de otros poderes reales tanto al interior como al exterior del Estado.<sup>72</sup> El principio de la soberanía, durante toda la época moderna, ha sido adjudicado únicamente a los Estados Nacionales, pues por su construcción histórico-política, ha considerado a la Soberanía como un poder último que tiene expresión en las amplias actividades y facultades del Estado, desde el pacto político constitucional hasta la protección económica o alimentaria de una Nación.

Al anterior concepto de soberanía como poder último, subyace en la actualidad, una crítica importante sobre los alcances de tal idea, puesto que las condiciones con las que se generó tal concepto, se encuentran actualmente

---

<sup>71</sup> *Consúltese:* Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, pp. 456-460.

<sup>72</sup> Cfr. Schmitt, Carl, *Le categorie del "politico"*, Italia, Bologna, Ilmulino, 1972, pp. 101-166.

cuestionadas. Desde la década de los 70, a partir de las transformaciones del capitalismo, se evidenció más claramente, la actuación de actores que imponen legislaciones y limitan el poder de los Estados; actores con enormes recursos que se perfilan como grandes potencias con enorme influencia y que tienden a interactuar e interrelacionarse entre otras potencias, ya sean instituciones internacionales de gran influencia o corporaciones multinacionales, Estados o confederaciones de países.

La interacción de esos actores está desdibujando el concepto de soberanía mediante el impulso de distintas políticas que reducen de las fronteras de todo tipo; el discurso de la globalización, la integración de grandes poderes monopólicos por la conformación de multinacionales y transnacionales; el papel prioritario de organismos internacionales para el desarrollo de las economías nacionales (las instituciones financieras como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional por ejemplo); el cambio de las relaciones de poder a nivel global con el final de la Guerra Fría y la continuidad del Consenso de Washington<sup>73</sup> son los procesos que revelan la reestructura del concepto de soberanía.

---

<sup>73</sup> Explicamos a continuación el Consenso de Washington “Los orígenes del neoliberalismo –quizá difusos y doctrinarios- se encuentran en el mencionado Consenso de Washington, éste como el fundamento político-económico que las instituciones de Bretton-Woods, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) asesores de los países en vías de desarrollo, que impusieron a ciertos países del continente Americano. El modelo de desarrollo orientado a las exportaciones buscaba apartar al Estado –y sus “erróneas” intervenciones- de la política económica que había provocado entre otros males, altas tasas de inflación y excesivo endeudamiento público, México y Brasil fueron los vivos ejemplos (...).

El decálogo que presentó J. Williamson en 1989 para la región latinoamericana se integraba con las urgentes medidas económicas y ciertas recomendaciones que brevemente se describen 1) la disciplina fiscal era necesaria porque en la región casi todos los países habían acumulado grandes déficits que condujeron a crisis en la balanza de pagos y estaban experimentando inflaciones elevadas; 2) la *reordenación de las prioridades del gasto público* sugería redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres, eliminando subsidios no justificados y apoyando la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura; 3) la finalidad que tenía la reforma tributaria era

En el caso particular de México, preguntarnos acerca de su soberanía nacional nos lleva a considerar una gran cantidad de temas conforme a los recursos, actividades y órganos del Estado; a razón de nuestro estudio sobre la propiedad de orden social, nuestra pregunta sobre los recursos energéticos se sitúa en dos direcciones: la primera, el cambio del Estado mexicano por la aceptación de una economía abierta producto de las políticas de desregularización; y, la segunda, la pertenencia de los recursos propiedad de la Nación bajo la integración económica regional.

La inserción de México al panorama económico mundial inicio en 1986, cuando se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*); el tratado es un acuerdo marco-multilateral firmado entre diversas naciones con la finalidad de comprometer a los Estados firmantes (mediante la aceptación de legislación internacional para la reestructura del orden jurídico doméstico de los Estados) para reducir aranceles e impuestos, posicionando a México dentro de una nueva dinámica de economía libre entre una

---

la de combinar una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas; 4) la liberalización de las tasas de interés llevaría más adelante a la liberalización financiera, benéfica para los países; 5) el tipo de cambio competitivo, pretendía asegurar cierto prototipo de cambio regulado por el mercado; 6) la liberalización del comercio, era el camino acertado para acelerar la economía; 7) acorde a las condiciones de la región, era necesaria la liberalización de la inversión extranjera directa, que inicialmente no incluía la liberalización general de las cuentas de capital; 8) el tema de la privatización tomó relevancia por la importancia de cómo se realiza este mecanismo, que puede ser un proceso sumamente corrupto que transfiere activos a una élite privilegiada por una fracción de su valor real, o buscando el beneficio en lo concerniente a la mejora del servicio; 9) la distensión entre las barreras ingreso y salida de capitales constituyó el inicio del programa de la desregulación; 10) por último, el tema de los derechos de propiedad trataba de proporcionar el sustento para que el sector informal tuviera la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo aceptable.” Hernández de Gante, Alicia, “¿Éxito o fracaso del neoliberalismo?”, en: Hernández de Gante, Alicia, Giménez-Welsh, Adrián, Alcántara Sáenz, Manuel (Coord.) *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Salamanca, Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 121-122.

gran cantidad de Estados.<sup>74</sup> A partir de la firma del acuerdo marco, la firma de se firmaron distintos tratados de libre comercio entre México y otros países, siendo, hasta el momento, el de mayor importancia, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la presidencia de Salinas de Gortari en 1994; este tratado acuerda la modificación de las estructuras jurídicas del Estado mexicano para permitir el libre flujo de valores y mercancías entre los países de mayor influencia en América del Norte: México, Estados Unidos y Canadá.

El propósito primordial del TLCAN consistió en unir las economías de los distintos países para establecer un bloque comercial regional que haga frente al reacomodo político y económico de otros grandes bloques (como la Unión Europea o la alianza Rusas con medio oriente y Asia) y países. Por tanto, el TLCAN no solo configura una estructura económica, sino también, tiene un motivo geopolítico de reposicionamiento de América del Norte frente a otras potencias.

---

<sup>74</sup> A la firma del GATT, la primera acción para la entrada del país al libre mercado constaría de “consolidar sus derechos de aduana a un tipo máximo del 50%”, “México se convierte en miembro efectivo del GATT”, en: *El país*, Edición para México, 26 de julio de 1986, consultado en [http://elpais.com/diario/1986/07/26/economia/522712808\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1986/07/26/economia/522712808_850215.html), el día 7-Feb-2016. Revisando las consultas que el Senado realizó en mayo de 1986 a diferentes grupos académicos y empresariales sobre la entrada de México al GATT, tenemos que mencionar los constantes interrogantes sobre las ventajas de la apertura económica que el tratado le brindaría a la economía nacional, pues, con anterioridad, en 1979, el Estado mexicano se había negado a incorporarse al acuerdo multilateral. Las críticas del Colegio Nacional de Economista, de la Escuela Superior de Economía del IPN y de la Facultad de Economía de la UNAM consistían en que los efectos de la firma del tratado pasarían a ser perjudiciales para las condiciones económica del mercado interno nacional, pues este último no se encontraba preparado para competir con las grandes multinacionales y trasnacionales, provocando una eliminación del mercado interno y la dependencia económica a factores internacionales. Véase: *Consulta sobre el GATT, Memoria*, México, Senado de la República, 1986, pp. 71-108 y 371-387. EN la misma línea, también puede consultarse: del Castillo, Gustavo, *México en el GATT: ventajas y desventajas*, Tijuana, Baja California, El colegio de la frontera norte, 1986.

La posición de México en la confederación del TLCAN lo ubica como el país que suministre recursos primarios, mano de obra calificada y permita la recepción de capitales (sobre todo, del sector secundario) para estimular el crecimiento económico de México como de los Estados Unidos.<sup>75</sup> La apertura del mercado mexicano y su condicionamiento como suministrador de recursos no tendría límites al considerarse el libre mercado como una estructura equilibrada y benéfica de los países firmantes. Sin embargo, una de las restricciones discutidas en las negociaciones del tratado internacional se dio con aquellos recursos de orden estratégico dirigidos a brindar estabilidad y continuidad al Estado mexicano.

Los recursos energéticos fueron definidos como un pilar fundamental de la soberanía nacional, la protección de la industria petrolera y los recursos energéticos, significó un límite al libre mercado. La forma de protección de los recursos se estableció en las negociaciones del TLCAN y en el impedimento de reforma de los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales.<sup>76</sup>

La restricción del comercio a los recursos energéticos se estableció desde el plano internacional en el GATT, en el inciso número 5 del protocolo de

---

<sup>75</sup> Los estudios sobre México y su posición geopolítica consideran al país dentro de una zona de influencia directa de los Estados Unidos y de las corporaciones multinacionales, siendo cuestionada la verdadera independencia del país en temas económicos. El estudio clásico del economista y geopolitólogo José Luis Ceceña sobre la posición de México con respecto a las empresas transnacionales a finales del siglo XIX hasta mitad del siglo XX, muestra que nuestra independencia siempre ha estado subsumida a las necesidades de Estados Unidos como una tendencia histórica. Véase: Ceceña, Jose Luis, *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales*. México, Ediciones el Caballito, 1970.

<sup>76</sup> Aunque, el geopolitólogo Saxe-Fernandez comenta que al momento de la firma del TLC, el entonces presidente, Carlos Salinas, tuvo presiones de las corporaciones petroleras para abrir el sector energético nacional, siendo ello imposible porque para abrir el sector, hubiera sido necesario la reforma a los artículos constitucionales. Saxe-Fernandez, John, *La compra-venta de México...* *Cit.* p. 195.

adhesión;<sup>77</sup> por su parte, la protección de los recursos energéticos en el TLC fueron restringidos en el capítulo sexto del tratado internacional, siguiendo los principios del *acuerdo marco del GATT*,<sup>78</sup> impidiendo, de esa manera, que cualquier actividad petrolera pudiera ser privatizada o sujeta a explotación por parte de actores que no fuese el Estado mexicano.<sup>79</sup> La restricción expresa de los hidrocarburos se encuentra en la reserva de 602.3 del TLCAN:

---

<sup>77</sup>El protocolo de adhesión al GATT menciona: “5) México ejercerá su soberanía sobre los recursos naturales de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México podrá mantener ciertas restricciones a la exportación relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular en el sector energético, sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo y siempre y cuando tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o el consumo de bienes nacionales.” *Protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, consultado en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/215/3/RCE3.pdf>, el día 7-Feb-2016. En el mismo texto del GATT, en su Artículo XX, inciso g), se menciona la protección por las Naciones firmantes de sus recursos naturales considerados como prioritarios:

[Artículo XX. Excepciones Generales. Sujeto al requisito de que tales medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo se interpretará como impedimento para la adopción o aplicación por una parte contratante de medidas: (...)

(G) relativas a la conservación de los recursos naturales renovables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales] (traducción propia).

*The text of The General Agreement on Tariffs and Trade*, consultado en: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf) el día 7-Feb-2016.

<sup>78</sup>Consúltense el Artículo 603 del TLCAN sobre Restricciones a la importación y a la exportación en: *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, consultado en: [http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/indice1.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp) el día 7-Feb-2016.

<sup>79</sup>Sobre las excepciones de México en el TLCAN: “México definió cinco negativas precisas [en la firma del TLC]

- 1.- No a contratos de riesgo en exploración y explotación.
- 2.- No a la inversión extranjera en petroquímica básica.
- 3.- No a la garantía de suministro o seguridad de abasto.
- 4.- No a la venta de menudeo (gasolinerías).



**Artículo 602.3:** Reservas y disposiciones especiales.

1. El Estado mexicano se reserva para sí mismo incluyendo la inversión y la prestación de servicios las siguientes actividades estratégicas:
  - a. exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos y ductos;
  - b. comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución, hasta e incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes:
    - i. petróleo crudo;
    - ii. gas natural y artificial;
    - iii. bienes cubiertos por este capítulo obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y
    - iv. petroquímicos básicos; (...)
2. Conforme el Artículo 1102(2) "Inversión", no se permitirá la inversión privada en las actividades listadas en el párrafo 1. El Capítulo XII, "Comercio transfronterizo de servicios", se aplicará únicamente a la prestación de los servicios relacionados con las actividades señaladas en el párrafo 1, cuando México permita el otorgamiento de un contrato respecto a esas actividades y sólo para los efectos de ese contrato. Comercio de gas natural y de bienes petroquímicos básicos.<sup>80</sup>

De la misma forma, se reiteró la reserva en el anexo III del tratado internacional,<sup>81</sup> con estas reservas, se articuló una protección a los recursos energéticos que evitarían la reforma a las estructuras jurídicas y económicas de la industria petrolera nacional.

Esta protección encontraría su legitimación en la consecución de los principios constitucionales que consideraban a la industria petrolera como un elemento soberano que no podría colocarse como un elemento de mercado. Asimismo, tal protección entraría en la polémica generada por la firma de los tratados consistente en el orden que se le debería de dar a un tratado internacional dentro

---

5. No a la liberalización del comercio exterior de petróleo crudo, gas natural, petrolíferos.”

Elena Cardero, María, “El sector energía y petroquímica básica en los acuerdos multilaterales y el TLC” en: Elena Cardero, María, (Comp.) *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI, 1996, .126.

<sup>80</sup>*Ibid.*

<sup>81</sup>Consúltese el anexo III del tratado sobre las actividades reservadas al Estado. *Ibid.*

de la estructura jerárquica del derecho mexicano. Como se sabe, cuando se firmaron los tratados de libre comercio, se reformaron distintas legislaciones internas de orden económico con la intención de adecuarlas al contenido del tratado internacional, haciendo caso omiso a las instituciones contenidas en la Constitución Política; esencialmente, con los cambios, la polémica se situaba en conocer si continuaba prevaleciendo la Constitución o si tal orden había sido superado y consecuentemente remplazado por el contenido de un Tratado internacional.

Para el orden teórico del derecho positivo, se considera a un tratado internacional como un contrato, un contrato que tiene la intención de actualizar, reformar o complementar los órdenes jurídicos domésticos de las entidades soberanas (Estados) que crean o aceptan tal contrato. Para llevar a cabo los propósitos contenidos en el tratado internacional, los Estados se comprometen a adecuar su propio orden jurídico a las disposiciones contenidas en el tratado internacional; de esa manera, se busca incorporar el contenido de un tratado internacional al orden jurídico doméstico mediante un procedimiento previamente definido por cada Estado. Tal procedimiento de incorporación, -estipulado la mayoría de las ocasiones en las constituciones de cada Estado-, prevé la reforma del orden jurídico doméstico mediante los mismos procedimientos de creación del Derecho estipulado por cada Estado. Implícitamente, la firma, ratificación y aceptación de un tratado internacional encuentra un límite en el procedimiento de creación del Derecho instaurado por cada Estado en sus respectivas constituciones.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Los mismos principios del TLCAN mencionan el respeto de las constituciones de los miembros integrante en su Artículo 601:

“Artículo 601. Principios

1. *Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones.*
2. Las Partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida.

Desde el orden jurídico mexicano, el procedimiento para armonizar el tratado internacional con el orden jurídico doméstico del país comprende la firma y ratificación del Tratado Internacional por los órganos del Estado: el Presidente de la República y el Senado de la República, como lo estipulan los Artículos 89 fracción X y el Artículo 76, fracción primera de la Constitución Política; posteriormente, con la ratificación efectuada, la incorporación del contenido del tratado tendría que efectuarse mediante la reforma de las distintas legislaciones que engloban la materia del tratado internacional.

Para afianzar el carácter soberano de la Constitución y el respectivo procedimiento de reforma de la legislación interna, en el año de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió la interpretación del Artículo 133 de la Constitución Política respecto a la posición de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, concluyendo, que cualquier tratado internacional se encontraría subsumido a la Constitución, estableciendo, al mismo tiempo, la prevalencia de todo tratado internacional sobre cualquier legislación interna.<sup>83</sup> En realidad, cuando la posición de los tratados fue ubicado por encima de las leyes, se le adjudicó a los tratados la función de complementar el derecho interno mexicano, mas no, de suplir tales legislaciones, puesto que si un tratado internacional supliera la legislación interna, se encontraría en contradicción con el orden surgido de la Constitución, con la Constitución misma y con el principio de soberanía expreso en la Carta Magna.

Por lo tanto, la apertura económica, producto del TLCAN, se efectuó a partir de la creación o reforma de la legislación interna de la estructura jurídica mexicana,

- 
3. Las Partes reconocen la importancia de contar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover sus respectivos intereses nacionales." *Ibid.*

<sup>83</sup>Tesis aislada LXXVII/1999, amparo en revisión 1475/98 publicada en el Semanario Judicial tomo X, Noviembre de 1999

situación que encontró su límite por el orden constitucional que impidió la reforma a los artículos constitucionales que protegían los recursos energéticos propiedad de la Nación, es decir, los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Desde esta perspectiva, que en dicho momento, se haya estatuido la restricción de la apertura de la industria petrolera en la firma del TLCAN, significó la formación de un límite instaurado por la Constitución Política hacía los elementos de derecho externos a al orden jurídico doméstico.

Sería hasta la reforma constitucional de Diciembre de 2013, efectuada mediante procedimientos instaurados por el sistema de derecho mexicano, en el que se reformaron los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución constitucionales, permitiendo así, la entrada a la industria petrolera en la lógica de libre mercado. En este punto, surge nuevamente, una polémica respecto a la situación de las restricciones en materia de petróleo del TLCAN, pues que el Estado mexicano haya liberalizado los hidrocarburos mediante su propio método de reforma, colocó en indeterminación a las restricciones del TLCAN. En el panorama actual, con la libre circulación de los hidrocarburos por la reforma constitucional del 2013, se cree que las restricciones del TLCAN quedaron subsumidas a la lógica de libre mercado en materia de hidrocarburos.

Así, a más de veinte años de la firma del TLCAN, nuevamente se presenta la reflexión sobre la legitimidad del tratado comercial, pues ahora, con la apertura de la industria petrolera, continua latente la pregunta sobre si el tratado de libre comercio responde a las necesidades de la población mexicana, pues los estudios sobre el tratado, muestran una disparidad entre el crecimiento económico, el acaparamiento de la riqueza en pocas manos y el incremento de la desigualdad y la pobreza.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> En las conclusiones del estudio por los 20 años del TLC se detalla el incremento del comercio exterior de exportaciones no petroleras; una integración económica en bloque pronta; la duplicación de la inversión extranjera; el aumento de la producción industrial y manufacturera; y, tal vez lo más importante, el condicionamiento total de la economía mexicana a la economía

### 3.3 *El gran debate nacional surgido por el intento de privatización del petróleo en el año 2008.*

Retornando al tema de la industria petrolera nacional, debemos de introducir el tema sobre la búsqueda por la privatización del petróleo desde hace varias décadas. Ya sea por motivos de orden económico, como los de modernizar la industria a las necesidades actuales del mundo, o a la defensa de múltiples intereses relacionados con el tema petrolero, lo cierto es que ha existido una empresa que busca posicionar al recurso público del petróleo fuera de la administración y monopolio del Estado mexicano, con la intención de ubicar a la propiedad de carácter social como un bien de mercado de libre circulación. Esta tendencia inicia por el proceso de promoción de los distintos esquemas de contratos que en el pasado permitieron a la empresa privada introducirse de una forma u otra al sector petrolero controlado por el Estado Mexicano.

Un ejemplo de lo anterior se ubica en la reforma a la Ley orgánica de Petróleo Mexicanos y sus organismos subsidiarios del 16 Julio de 1992, reforma que contempló la división de PEMEX en múltiples subsidiarias con la intención de especializar sus actividades.<sup>85</sup> En ese proceso de cambio en la compañía,

---

norteamericana. Serra Puche, Jaime, *El TLC y la formación de una región. NAFTA and the Building of a Región*, México, FCE, 2015, pp. 55-58.

<sup>85</sup> Para el ingeniero Alfonso Hickman Sandoval, la reestructura de Pemex prosiguió de la siguiente forma: “En una revisión retrospectiva, ahora queda claro que lo importante de la política de la “reconversión industrial” dada a conocer en 1986 era sentar las bases para convertir a Pemex en exportador neto de petróleo crudo, detener la fuerte tendencia expansiva en los descubrimientos de nuevos yacimientos y en la construcción de instalaciones de transformación industrial, transporte, almacenamiento y distribución, socavando el mandato constitucional de que Pemex fuera el único proveedor de la autosuficiencia energética del país, abriendo con esto la posibilidad del suministro de gas, petrolíferos y petroquímicos a empresas privadas internacionales” más adelante, “La reforma de 1992 replanteó el papel del Estado en la industria petrolera, argumentando que el crecimiento y diversificación de las instalaciones petroleras y el mejoramiento

volvieron a incentivarse los contratos riesgo,<sup>86</sup> teniendo como telón de fondo la caída de las reservas petroleras; esa situación justificaría la decisión de promover los contratos: “En 1998, se tenía cuantificadas 34.2 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce); para el año 2007 estas cayeron a 14.7 mmbpce”.<sup>87</sup> En los sexenios de la década de los 90 y del 2000, los esquemas petroleros fueron reutilizados pues durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo, quien fungiría como el director de Pemex, Adrian Lajous, se promocionaron los contratos de servicios integrales en distintas áreas petroleras.<sup>88</sup>

---

de la administración de la industrial (...) Para cumplir con ese propósito se optó por la descentralización de las áreas operativas para convertirlas en organismos descentralizados, manteniendo a Petróleo Mexicanos como la entidad conductora de la industria petrolera estatal. (...) Con la ley organiza de Petróleos Mexicanos y organismos Subsidiarios se crearon organismos descentralizados siguientes: Pemex-Exploración y producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Pemex-Petroquímica. Hickman Sandoval, Alfonso, “La reconversión industrial: inicio de las reformas neoliberales privatizadoras en Pemex previas a la Reforma Energética 2008”, en: Ángeles Cornejo, O. Sarahí (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional, Privatizadora y Desnacionalizante*, México, Editorial Cosmos, Tomo I, 2011, pp. 39 y 57. Recomendamos el ensayo anteriormente citado por los detalles en la historia del abandono de la paraestatal PEMEX.

<sup>86</sup>Sobre la reestructura de la empresa petrolera: “La orientación de las entidades paraestatales de la industria petrolera, fue definida por las denominadas iniciativas gubernamentales contenidas en el proyecto de reorganización de Petróleos mexicanos del 14 de Julio de 1992, con ellas se inició la progresiva apertura a la iniciativa privada a través de contratos y permisos, así como el gradual, pero inexorable deterior de las fortalezas internas de Pemex, y con esto, su desvinculación de los otros ramos del sector de la energía y de las cadenas productivas de sus proveedores y clientes nacionales.” *Ibid.* p.59

<sup>87</sup>*Ibid.* p. 70.

<sup>88</sup>Los contratos por servicios integrales son los siguientes: “...los contratos de servicio son acuerdos mediante los cuales una compañía petrolera privada o pública contrata proveedores especializados para que efectúe un trabajo en específico o una serie de trabajos en geociencias (geología, geofísica, etc.) ingeniería petrolera (perforación registros, terminación, fracturamientos, etc.) y otras materias. El prestador del servicio recibe un pago monetario que cubre gastos y honorarios. Los contratos de servicios no son convenios de explotación. A una compañía de servicios no se le asigna un bloque donde tenga derechos exclusivos. En ningún caso el contratista adquiere la propiedad de los hidrocarburos *in situ*, derechos de extracción, o derechos

Asimismo, durante el periodo de Vicente Fox, el director de Pemex, Luis Ramírez Corso, permitió contratos de servicios múltiples.<sup>89</sup> En la lógica de la permisibilidad de los contratos, cuando éstos tuvieron un carácter ilegal y anticonstitucional, el único tipo de contratos que faltaron por poner en práctica fueron los de exploración y explotación de petróleo.

Durante el año, la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa presentó una iniciativa para reformar las leyes secundarias de la legislación petrolera, con la que se le daba cabida a la firma de contratos de exploración y producción petrolera sustentados en la posibilidad de que el Estado mexicano permitiera la inversión de capital privado, extranjero o nacional; compartiera riesgos en la producción de petróleo, así como efectuara pagos con parte de la renta petrolera como en especie (con barriles de petróleo) producto de los trabajos realizados por los contratos. Para impulsar la iniciativa presidencial se elaboró un análisis acerca de la situación del petróleo en el país, de su producción y la subsecuente crisis

---

sobre la producción. El contratista no asume ni el riesgo geológico ni el de mercado. El pago no está atado al establecimiento de la producción o a su volumen; proviene del flujo de caja general de la empresa contratante. El contrato dura el tiempo que exige la realización de la obra o la prestación de servicio, normalmente no más de tres años. la exclusividad espacial, temporal o profesional a favor del contratista es nula o fuertemente restringida en el contrato.” Más adelante “Los CSI aparecieron en México en 1996 en el arco de los planes de desarrollo del potencial gasífero de la Cuenca de Burgos. La primera licitación se publicó en diciembre de ese año y se dio el fallo en abril de 1997. La empresa ganadora fue el consorcio formado por Schlumberger, Perforadora México y Compañía Mexicana de Exploraciones (Comesa), filial de Pemex. *Ibid.* pp74 y 75.

<sup>89</sup>La explicación de los Contratos por Servicios Múltiples es la siguiente: “Los CSM contemplan obras de “desarrollo, infraestructura y mantenimiento”, que permiten a firmas nacionales y extranjeras explorar, extraer, producir, transportar, procesar y elaborar gas natural y petroquímicos básicos, en un área predeterminada denominada “bloque”. Permiten al contratista subcontratar todas las obras, compartir decisiones fundamentales con Pemex y participar de los resultados de la explotación. El contratista asume las inversiones necesarias y se le paga con los ingresos que genera la venta de la producción; realiza todos los trabajos petroleros con su propio personal o el de los subcontratistas (el personal de Pemex está incluido).” *Ibid* p. 76 y ss.

financiera que vivía PEMEX.<sup>90</sup> Este análisis se concentraba en la necesidad de invertir capital privado a la industria petrolera para modernizar a la industria mediante la obtención de tecnología y la experiencia que compañías privadas podrían ofrecer al explotar los yacimientos en aguas profundas y ultraprofundas del territorio nacional, logrando, como un producto de los cambios, la permanencia en las cifras de la producción petrolera como un incrementando considerable.<sup>91</sup>

Ante la inminente aprobación de las reformas a las leyes secundarias se desencadenó una confrontación entre posiciones en el Senado de la República entre los grupos de izquierda y de derecha que presentaron distintos argumentos conforme a los párrafos que permitían los contratos de exploración y explotación.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Muy en la sintonía de la crisis de la producción petrolera, el estudio explicaba en diversas partes, la necesidad por la inversión privada en el área de hidrocarburos. Más allá de la justificación por la reforma propuesta por el Ejecutivo, la importancia de ese estudio se configuró por la serie de datos que diversos analistas arrojaban sobre una crisis substancial del petróleo en México, o sea, del agotamiento de sus fuentes y de la necesidad de actualizar la cadena productiva que había sido abandonada por décadas. Véase: Rosenwieig Mendialdua, Francisco y Lozano Diez, José Antonio, *La reforma petrolera. El paso necesario*. México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2008.

<sup>91</sup> Para la investigadora en geopolítica Rosío Vargas Suárez la solución de la compra de tecnología: “d. El argumento anterior se asoció a la “necesidad” de tecnología para la explotación petrolera ya que el país carecía de la misma. Se presentó una falsa disyuntiva entre no hacer nada y/o acceder a la tecnología necesaria compartiendo la riqueza petrolera de México. No está por demás señalar que la tecnología se puede comprar en el mercado petrolero internacional sin mayor dificultad; sin necesidad de establecer alianzas estratégicas con las trasnacionales y sin compartirla producción petrolera. Baste citar dos proyectos de desarrollo y explotación en aguas profundas de México: El Proyecto Independencia y el Proyecto Matterhorn como ejemplo del fácil acceso a la tecnología en aguas profundas.” Rosío Vargas Suárez , “La estrategia para aprobar la Reforma Energética en México”, en: Angeles Cornejo, O. Sarahí (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional, Privatizadora y Desnacionalizante*, México, Editorial Cosmos, Tomo I, 2011, p. 140 revisa como insertas las citas, parece que lo hiciste a la carrera y sólo para darle volumen a la tesis.

<sup>92</sup> “Sin embargo, lo más grave de la regulación en materia de contratación, tuvo que ver con lo ocurrido en el Senado de la República al momento de Aprobar el dictamen sobre la reforma petrolera. El día 23 de Octubre de 2008, sin explicación ni justificación alguna, desaparecieron del texto final del dictamen previo que se presentó para su aprobación ante el pleno del Senado, las



Como una medida de orden político, aconteció la toma de tribuna de abril del 2008, evento en el que los legisladores del Frente Amplio Progresista, (FAP, compuesto por los partidos Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano) tomaron las tribunas del Congreso argumentando que la aprobación de la iniciativa presidencial sería realizada sin aprobación alguna y que dicha iniciativa presentaba en esencia un carácter anticonstitucional, a lo que, las fracciones del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Mexicana (PAN y PRI, respectivamente) reclamaron tal evento y argumentaron la plena constitucionalidad de la iniciativa presidencial. Tal enfrentamiento tuvo una repuesta por el Senado de la República cuando se plantearon una serie de foros entre el 13 de Mayo y el 22 de Julio del 2008 en los que se debatieron los distintos temas sobre la industria petrolera.<sup>93</sup>

Entre los temas discutidos en los foros, los de mayor importancia para nuestro estudio se centraron en la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las

---

fracciones VII y VIII del artículo 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos. La fracción VII mencionaba que “No se suscribirán contratos de exploración o producción que contemplen el otorgamiento de bloques o áreas exclusivas para un contratista”. La fracción VIII decía: “No se suscribirán contratos donde se reúnan para un mismo contratista las actividades de exploración y producción en un campo determinado.” Además el dictamen aprobado eliminó dos párrafos más: “Los contratos a que se refiere este Artículo 61 podrán ser revisados por la Auditoría Superior de la Federación o por la Secretaría de la Función Pública, en los términos y conforme a los procedimientos previstos en las leyes aplicables”. “ (...) Es obvio que la importancia de dichas fracciones de dichas fracciones y de las facultades de fiscalización que pudieron preverse en la reforma petrolera, radicaban en la prohibición a cualquier posibilidad de que una parte importante del territorio del país se “cuadricule” y reparta en bloques en beneficio de las grandes transnacionales del petróleo.” Cárdenas Gracia, Jaime, “Crítica constitucional de las leyes relacionadas con la Reforma Energética”, en: Ángeles Cornejo, O. Sarahí (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional, Privatizadora y Desnacionalizante*, México, Editorial Cosmos, Tomo I, 2011, pp. 192-193.

<sup>93</sup>Un análisis pormenorizado de lo discutido en el Senado de la República se presenta en: Ortíz Fragoso, Onel, *Debate nacional por Petróleos Mexicanos 2008*, México, D3 ediciones, 2013, p. 24 y ss.

iniciativas presidenciales, toda vez que el apego o no de las reformas a las leyes secundarias a la Constitución, establecería las formas en cómo la propiedad pública y social sería utilizada en adelante, es decir, si el petróleo seguiría siendo propiedad de la Nación o si pasaría a manos privadas. Así, los días 20 y 22 de Mayo del 2008, el análisis de la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las iniciativas presidenciales fue debatida por distintos especialistas en Derecho y en Ciencia Política.

La defensa sobre la constitucionalidad de la reforma fue sustentada por académicos como HectorFix Fierro, Arturo Zaldivar, Mario Becerra Pocaroba, José Roldán Xopa, Sergio López Ayllón, José Luis Romero Apís, FauziHamdán, Jose Elías Romero y Miguel Carbonell, quienes sostenían que la aprobación de las reformas a las leyes secundarias no contravenían el texto constitucional. Se argumentó que la actualización del contenido práctico de las normas jurídicas (los distintos artículos de la Ley de Petróleos y la Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional) revitalizarían el contenido del Artículo 27, puesto que éste artículo se encontraba en función de necesidades completamente distintas a las requeridas en la actualidad por la industria petrolera,<sup>94</sup> se necesitaba un cambio con la intención de brindar un nuevo contenido al Artículo 27.

---

<sup>94</sup> Realmente se aseguró, palabras más, palabras menos, que el Artículo 27 constitucional estaba lleno de ideología que no correspondía a las necesidades actuales de la industria petrolera internacional, cual respondía, a la practicidad total de la industria, independientemente de sesgos políticos e ideológicos. Dilo de otra manera. El argumento general fue: "...los abogados de las petroleras internacionales han alegado lo siguiente: que la carta magna de 1917, y por ende el artículo 27 constitucional, no fueron producto de un genuino Congreso Constituyente; que el dominio directo de la nación tiene una naturaleza meramente virtual, es decir, no es equiparable al derecho de propiedad como tal; que la norma suprema en cita no podía ser aplicada retroactivamente a los fondos petroleros adquiridos al amparo de las leyes porfiristas, tesis que fue recogida en los llamados "Tratados de Bucarelli"; que el Estado no podía ejercer el dominio directo como tal, sino que necesariamente tenía que hacerlo por medio del sistema de concesiones; que la exclusividad de la nación para explotar industrialmente los hidrocarburos no excluía la posibilidad de suscribir contratos de riesgo." Jiménez Vázquez, Raúl, "Resultado del debate sobre la constitucionalidad de las iniciativas privatizadoras" en: Suárez del Real y Aguilera, José Alfonso

Adicionalmente, se esgrimió que la contratación para la exploración y explotación del petróleo constituyó un elemento primordial para la expropiación petrolera efectuada por el general Cárdenas en 1938, momento en el que la contratación por obras y servicios, complementó la puesta en práctica de la industria petrolera nacional con posterioridad al proceso expropiatorio.<sup>95</sup>

La defensa de la constitucionalidad de la reforma energética de 2008 se comprendió como una reinterpretación de los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales, una especie de defensa del reformismo de las leyes secundarias que conformarían un proceso modernizador del texto constitucional sin tomar en cuenta el contenido social, histórico, económico y político de la propia Constitución. Para los defensores de la iniciativa presidencial, se llegó a establecer, como el elemento sustancial reformador de las instituciones constitucionales, *la permanencia en el tiempo de los cambios efectuados en las leyes secundarias que vendrían a modificar los principios contenidos en la Constitución*, es decir, se justificaba la modernización de la industria petrolera por los efectos prácticos del tiempo.<sup>96</sup>

---

(Coord.) *Balance del debate sobre la reforma energética*, México, Centro de Producción Editorial, grupo Parlamentario del PRD, Cámara de diputados, Congreso de la Unión LX legislatura, 2009, pp. 63-64.

<sup>95</sup> Como lo analizamos en el apartado segundo del presente capítulo, existió la contratación con posterioridad de la expropiación, pero su simple existencia no eliminaba su anticonstitucional, pues contravenía los motivos de la expropiación y al propio Artículo 27 constitucional. En consecuencia, la existencia de la contratación obedeció a los distintos negocios que la clase política tenía con las compañías petroleras expropiadas, en vez de un seguimiento estricto de los principios jurídicos establecidos en la Constitución y en las leyes secundarias.

<sup>96</sup> También, desde el intento de permitir los contratos riesgo de exploración y producción del petróleo, se sustentó la tesis de que el Artículo 27 únicamente se refería a actividades primarias de la producción del petróleo y no a toda la cadena productiva: “Dentro de los foros de Debate organizados por el Senado de la República afloró el enésimo intento por defenestrar el artículo 27 constitucional mediante la formulación de una interpretación *sui generis*, según la cual dentro de su texto gramatical se utilizaban los vocablos “exploración”, “productos” y “petróleo”, deduciendo de

Desde la posición contraria, los especialistas como Árnaldo Córdova, Juventino Castro y Castro, Jaime Cárdenas, Luis Javier Garrido, y Raúl Carrancá y Rivas argumentaron que la reforma energética de 2008 contravenía los principios políticos e históricos contenidos en la Constitución Política. Para estos especialistas, la Constitución no podría ser modificada o actualizada mediante una reforma a las leyes secundarias sin la existencia de un proceso formal de reforma constitucional.<sup>97</sup>

---

ello que el derecho constitucional de la nación para desarrollar los hidrocarburos no se extiende a la totalidad de las fases constitutivas de la industria petrolera, sino que está circunscrita a los trabajos inherentes a la producción primaria, es decir, se reduce a la mera actividad de la exploración y extracción del crudo; y que, por tanto, el concepto de área estratégica del petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica a la que se contrae el artículo 28 de la ley fundamental no abarca a la industria petrolera nacionalizada como tal, con todas y cada una de sus etapas o cadenas productivas, sino que se limita al petróleo como un simple producto comercial". Jiménez Vázquez, Raúl, "Resultado del debate sobre la constitucionalidad de las iniciativas privatizadoras" en: Suárez del Real y Aguilera, José Alfonso (Coord.) *Balance del debate... Op. Cit.*, p. 64.

<sup>97</sup> Muchas de las tesis abanderadas por los especialistas con contenido histórico, teórico filosófico y constitucional se han presentado en el presente trabajo; en ese sentido, mediante la siguiente cita referimos algunos postulados conforme a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales: "Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo e hidrocarburos contienen cuatro principios:

1. El que señala la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, la que tienen el derecho de transmitir su dominio a los particulares para que estos constituyan la propiedad privada.
2. El de dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, incluyendo los hidrocarburos.
3. El de la explotación directa de los hidrocarburos por una parte de la nación, en consecuencia la prohibición expresa de otorgar contratos a particulares concesiones o contratos en la materia, según lo disponga la ley reglamentaria.
4. El que expresa que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional y que el sector público las tendrá a su cargo de manera exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales." Cárdenas Jaime, "La irreformabilidad constitucional en materia de petróleo e hidrocarburos" en: Almazán

Cuando los especialistas refirieron a un proceso de reforma constitucional, en realidad, buscaban un fundamento legitimador del proceso de cambio de las instituciones políticas contenidas en la Carta Magna que no tuviera que ver con un proceso de adecuación mediante la simple acción del tiempo (como la parte contraria argumentó), sino en la génesis de la conformación de las instituciones constitucionales para realizar los cambios correspondientes. Se buscó, ante todo, resituar el debate jurídico-político sobre la reforma, insertando el problema de la permisibilidad de los esquemas de contratación, en la composición político y social de la Constitución conforme a la posibilidad de modificación de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Un argumento de tal naturaleza confería al proceso legislativo concerniente a la reforma constitucional, como el único medio por el cual podría ser plausible un cambio de la industria petrolera nacional. De no efectuarse así, debería de realizarse una consulta pública-popular que abanderara un acto de legitimidad sobre el cambio de los artículos anteriormente citados, como decisiones políticas fundamentales para la estabilidad del pueblo mexicano. De evitar un proceso constitucional como de una consulta (e inclusive, una combinación), la aprobación de la reforma a las leyes secundarias estarían conferidas de ilegalidad y anticonstitucionalidad, pudiendo, con el paso del tiempo, provocar una reversión que no necesariamente respetara un proceso de creación legislativa.

Desde el análisis político-constitucional de estos especialistas, la reforma energética del 2008, en la que se buscaba instituir nuevamente los contratos-riesgo, no era más que una “chicanada” (como el mismo Reyes Heróles se refería a las condiciones jurídicas que en el porfiritato permitían la enorme acumulación

---

González, José Antonio (Coord.) Exclusividad de la nación en materia del petróleo, México, Centro de Producción Editorial, grupo Parlamentario del PRD, Cámara de diputados, Congreso de la Unión LX legislatura, 2008, p. 66

de tierras) para permitir la privatización de los recursos naturales propiedad de la Nación.

Con posterioridad al debate, se realizó una reforma en 2008, que si bien, no tendría en su composición a los contratos de exploración y explotación del petróleo, sí mantendría una gran cantidad de formas de contratación de la industria petrolera.<sup>98</sup> La reforma aprobada en 2008 solamente sería un paso adicional en la modificación total de la industria petrolera conducida a dirigir a la industria hacia los nuevos modelos de actividad económica que buscaron de la propiedad social, una propiedad de carácter individualizada, apta, para su movilidad en el mercado.

---

<sup>98</sup> La Ley de Petróleos Mexicanos en su Artículo 60 de la reforma de 2008 menciona lo siguiente: “Petróleos Mexicanos y su organismo subsidiario podrán celebrar con personas físicas y morales los contratos de obras y prestaciones de servicios que la mejor realización de actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6º de la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.” Cárdenas Gracia, Jaime, “Crítica constitucional de las leyes relacionadas con la Reforma Energética”, en: Ángeles Cornejo, O. Sarahí (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional...* Cit. p. 187. De la misma manera, exponemos las leyes modificadas en el paquete de reforma estudiadas por el Doctor Jaime Cárdenas en el trabajo anteriormente citado: *Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Ley para el aprovechamiento sustentable de Energía.*

## II.-La liberalización de la propiedad pública mexicana.

### *1 El proceso de Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Como muchas Constituciones en el mundo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye en su estructura, su propio procedimiento de reforma y modificación expreso en el Artículo 135 constitucional;<sup>99</sup> este proceso de reforma posiciona al Congreso de la Unión como el actor principal en la aprobación de cualquier tipo de reforma a la Constitución, no obstante, en el procedimiento de reforma subyace una duda sobre la posibilidad de reformar la totalidad de las instituciones contenidas en la Constitución, o por lo contrario, la existencia de límites de reforma en las partes sustanciales, materiales o teleológicas de la Carta Magna. Persiste la pregunta sobre si todas las instituciones o normas contenidas en la Constitución tienen un mismo rango e importancia o si existen instituciones que por su contenido, tienen una mayor trascendencia.

En ese sentido, creemos que no se ha explicado con atención la relación existente entre el papel del sistema político en la continua y constante modificación de la Constitución y los cambios tan abruptos a partir de tales modificaciones. La existencia, desde un ámbito político, de un “reformismo constitucional latente”, ha prevalecido en la historia del país como la posibilidad de modificar todo el orden normativo de la Constitución en cualquier momento.

La presente línea argumentativa se sitúa en los estudios acerca del Derecho Positivo dirigido a comprender las partes *materiales* del ordenamiento constitucional, partes que por su contenido fundamental, consideran a las circunstancias políticas y sociales reales que le dan sentido al ordenamiento jurídico. Estos temas se encuentran relacionados por las grandes líneas de

---

<sup>99</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultada en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm), el día 19-Marzo-2016.

estudio que ligan Política, Derecho y Democracia, por tanto, nuestro estudio sobre la Constitución y la legislación material, son una necesidad en los estudios sobre los problemas jurídico-políticos actuales.<sup>100</sup>

### *1.1 Trastocar el sentido material y la teleología de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

La investigación sobre el sentido material, teleológico o ético de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es un análisis innovador dentro de los estudios jurídicos en México; ya en los años 80, muchos de los principales constitucionalistas del país se inclinaban por el estudio de la Constitución Política por la corriente teórica que comprendía las *decisiones políticas fundamentales* del Estado mexicano, intentando, de la misma manera, encontrar dentro de los estudios del presidencialismo y el autoritarismo mexicano, la separación entre la mera estructura formal de la Constitución y su contenido substancial.<sup>101</sup> No obstante, los análisis sobre las partes substanciales de la Constitución no se abordaron con mayor profundidad por la tendencia a estudiar las modificaciones del sistema autoritario producto del intento de transición democrática en el país.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Citamos al autor Miguel Ángel Suarez Romero "...es importante concebir este ordenamiento constitucional, según los dos criterios que lo conforman y delimitan. Por una parte, el criterio que podríamos llamar material en el que el ordenamiento constitucional está considerado como ordenamiento político, correspondiéndose con la idea ser una norma que regula la producción del derecho, precisamente porque en un Estado constitucional el poder se expresa a través del Derecho." Suarez Romero, Miguel Ángel, *Crisis de la ley y Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2015, pp.96-97

<sup>101</sup> Ejemplificamos esta idea con uno de los juristas más destacados del México de siglo XX: Ignacio Burgoa Orihuela, quien en sus respectivos libros dedicados al Derecho Constitucional, se encontraba la preocupación por analizar las cuestiones anteriormente citadas: Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima edición, México, Porrúa, 2009, pp. 348-361.

<sup>102</sup> En nuestra opinión, no es que los juristas mexicanos, efectivamente, hayan olvidado elaborar estudios sobre la parte material de la Constitución de 1917, por el contrario, su formación teórica y política los conducía a estudiar la importancia de la estabilidad de las instituciones a partir de la



En la actualidad, los estudios sobre la Constitución se han orientado a analizar al ordenamiento constitucional desde una lógica *racionalizada*, comprendida por una visión de Derechos, Principios o estructuras fundamentales, que han servido para ampliar los límites de la comprensión y aplicación del derecho. Pareciera que se han dejado de lado, total o parcialmente, el análisis de la Constitución desde un ámbito político, un ámbito, que por mucho tiempo se abordó desde la Filosofía política, la Ciencia Política o el Derecho Positivo. Estas ramas del conocimiento presentan su objetivo primordial al desarrollo de *la política* (ya sea como confrontación o como procesos de negociación),<sup>103</sup> como una de las principales fuentes del Derecho.

Siguiente esta última línea teórica, es que la consideración de la Constitución como un *pacto de orden político* (no racionalista, ni iusnaturalista, sino producto de la integración de la política, un producto del Derecho positivo) comprende las relaciones de poder contenidas en el texto constitucional. Desde el Derecho Positivo, ésta línea argumental atiende a la comprensión del constitucionalismo material, entiéndase, al estudio de la Constitución desde la comprensión de las decisiones políticas fundamentales que le dan sentido y dirección al orden jurídico-político mexicano.<sup>104</sup>

---

fuerte estructura del Poder Ejecutivo como una de las decisiones políticas fundamentales que sostenía todas las demás estructuras del Estado. El libro de Jorge Carpizo sobre el presidencialismo mexicano, expone con claridad, lo que para estos autores significaba la figura del Presidente de la República, y cómo todo giraba a su alrededor, haciendo de menos, otros temas como el de los contenidos esenciales de la Constitución y la importancia de estos contenidos para el desarrollo público y social nacional.

<sup>103</sup> Bovero, Michelangelo, y Bobbio, Norberto, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, Grijalbo, 1985, pp. 19-64.

<sup>104</sup> En este punto, hacemos referencia a la teoría del Constitucionalismo material o sustancial a partir de la cual sustentamos nuestro trabajo. Esta teoría fue desarrollada por la doctrina jurídica italiana en los años 30 del siglo XX siguiendo los pasos de los juristas alemanes que veían en el desarrollo del Liberalismo, bajo la expresión del Positivismo Jurídico, su formulación más intensa con la eliminación total de la Política de los estudios del Derecho (presidida por la *Teoría Pura del*

Haciendo una generalización, puede decirse que las siguientes son las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Política Mexicana: la estructura prioritaria del Poder Ejecutivo en el Presidencialismo mexicano, aun cuando en este momento todavía se haga alusión a una transición democrática, se entiende que la figura del Ejecutivo sigue siendo un punto nodal en la organización de la política mexicana. El tipo de *Estado social popular* o *Derecho Social*, ahora desdibujado por los procesos macroeconómicos, tendientes a reconvertir ese Estado en una especie de *Estado liberal* con una vertiente social. Un tipo de gobierno con estructuras democráticas, entiéndase, la representación política mediante un Congreso.<sup>105</sup> La *Propiedad Social* instaurada para darle vitalidad a la parte económica y social de la Constitución (ligada al Derecho Social mexicano); y, finalmente, la pertenencia del verdadero *Poder Constituyente* perteneciente únicamente al Pueblo mexicano, poder, que encuentra su expresión, indiscutiblemente, en el Artículo 39 constitucional.

---

*Derecho* de Hans Kelsen y seguida más adelante por la *Teoría del Derecho* de Norberto Bobbio); así, la revitalización de la Política en los estudios jurídicos fue presidida por el jurista Carl Schmitt, con su obra, *Teoría de la Constitución*, en la que reposicionaba a la Constitución Política como un acto político, o sea, un pacto entre diversas partes para configurar un Estado a partir de *decisiones políticas fundamentales*, es decir, elementos estructurales que le daban vida y continuidad al mismo Estado. El desarrollo de la teoría material de la Constitución desarrollada en Italia mediante el autor más importante del Constitucionalismo material, el jurista Constantino Mortati, comprendía, dentro del contexto histórico italiano de la primera mitad del siglo XX - conformado por la contraposición al formalismo, a las estructurales liberales creadas por el siglo XIX y a la floreciente creación de la ideología fascista-, la utilización de las ideas de Schmitt para constituir los elementos imprescindibles para la continuidad del Estado. *Consúltase*: Costantino, Mortati, *La costituzione in sensomateriale*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 1998.

<sup>105</sup> Para comprender con exactitud los conceptos entre tipo de Estado y forma de gobierno recomendamos los clásicos de Derecho Constitucional: De Vergottinni, Giuseppe, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, Italia, Padova, CEDAM, 2001, pp. 93-110; y, Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato, Le forme di stato e le forme di governo le costituzioni moderne*, Terzaedizione, Italia, Milano, Giuffrèeditore, 1974, pp. 49-113.

Al ser nuestro tema de interés, la *Propiedad Social*, como una decisión política fundamental del Estado mexicano, nuestro interés por su reciente modificación nos ha llevado a preguntarnos si el procedimiento de reforma contempló algún cuestionamiento de importancia. Para el presente estudio, la reforma constitucional del 20 de diciembre de 2013, en la que se reformaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, cambió sustancialmente el sentido de la *propiedad social* del Estado mexicano al modificar el propósito de la propiedad de los hidrocarburos que el Estado había impuesto mediante su instauración en el Constituyente de 1917.

Con la reforma constitucional, la propiedad de la Nación, caracterizada por su única explotación por parte del Estado, pasó a conformarse como una propiedad liberalizada, irrestricta a la utilización de los particulares (públicos o privados), no condicionada por el Estado, aunque regulada, mínimamente, por el marco jurídico. Este *trastrocamiento de la propiedad social*, se presenta como un cambio en los límites que el Estado impuso a la propiedad para otorgarle un beneficio directo a la población. Ahora, con la actual reforma, al no existir los límites impuestos por el Estado, la propiedad al servicio de la libre utilización particular, contempla el beneficio público como un producto de la actividad de los particulares, de la que el Estado, se dedicará a vigilar y proteger.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> En ese punto se hace imprescindible mencionar la concepción de la *función social de la propiedad*, concepto abordado por los estudios civilistas, en el que, justamente, se le concibe a la propiedad con una función de carácter social innata a su concepción; sin embargo, esa concepción es incorrecta pues la función social de la propiedad proviene de la intervención por parte del Estado en el uso libre y arbitrario que los particulares le pueden dar a la propiedad. Desde esa línea teórica, la propiedad requiere de un límite, pues su libre utilización por parte de los particulares no proporciona los beneficios que los límites impuestos por el Estado pueden brindar. El uso en específico de la propiedad ha significado, como parte del desarrollo del Derecho Civil en el siglo XX, la utilización que el Estado ha tenido de la propiedad para conformar un proyecto económico de grandes alcances que posibiliten algún tipo de bienestar para la población, y por ende, para el mantenimiento del Estado. Éste principio del límite de la propiedad, encuentra su parte contraria en el liberalismo económico clásico que concibe al derecho de propiedad como un derecho intocable, dado la libre utilización de la propiedad por parte de los particulares como una

El problema del trastrocamiento de la propiedad social en la reforma de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se observa como un problema sobre la legitimidad en la modificación de un contenido de importancia sustancial para el Estado mexicano, puesto que la reforma se efectuó como si hubiera sido la modificación de cualquier otra institución contenida en el ordenamiento constitucional, cuando en realidad, la propiedad social es una de las decisiones de mayor importancia para la continuidad del Estado en México; por lo tanto, someter al proceso de reforma común, a una institución como la propiedad, tiene como consecuencia un problema acerca de la legitimidad.

Se argumenta, en ese sentido, que el seguimiento puntual del procedimiento del Artículo 135 constitucional contiene toda la legitimidad necesaria para conformar una reforma de tal magnitud, inclusive, dentro del procedimiento de reforma, existe un mecanismo que proporciona un sustento de mayor grado que agrava un cambio en el orden constitucional (mecanismo consistente en la aprobación de dos terceras partes de los congresos de los Estados de la República) con el cual, se obtiene un mayor grado de legitimidad. Como se aprecia, el seguimiento puntual del procedimiento subsume la legitimidad en la legalidad, y es justamente esa subsunción, que crea un problema con respecto a la legitimidad de la reforma.

El problema sobre un elemento sustancial en la estabilidad del Estado mexicano como lo es la propiedad, sugiere que su modificación así, tendría que pasar por un mecanismo adicional que asegure un mayor grado de legitimidad en su modificación. Evidentemente, un mecanismo que ayude a incrementar la

---

condición indispensable para establecer relaciones sociales. Véase: Mattei, Ugo, *Trattato di Diritto Civile. I Diritti Reali. La proprietà*, Seconda Edizione, Italia, Torino, UTET Giuridica, 2015, 109 y ss. Rodotà, Stefano, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*, Italia, Bologna, ilmulino, 1990, pp. 175-273. En el caso mexicano, como lo analizamos en el primer apartado de la presente tesis, la propiedad con una función social constituida por el Estado fue por excelencia, **el Petróleo**.

legitimidad de un cambio de esas características, debe de constituirse por un mecanismo que consulte directamente al Pueblo, considerando a esa abstracción, como el elemento primordial para la creación y sustento del Derecho.

En efecto, la inexistencia de una consulta directa a la población mexicana sobre los principales cambios a la Constitución, actualmente configura un “déficit de legitimidad” que acarrea un sinnúmero de problemas de orden político en la aceptación generalizada de las reformas constitucionales. Este déficit, claramente visto por las estructuras institucionales, han encontrado una respuesta en las legislaciones sobre la Consulta Popular y el Referéndum impulsadas para dar mayor dinamismo a los procesos de legitimidad de la creación del derecho;<sup>107</sup> empero, la sola existencia de esas legislaciones, adicionalmente a la imposibilidad expresa en las mismas de impugnar las reformas constitucionales, dejan en duda su función.

Por lo tanto, en nuestra línea argumentativa, la propuesta se concentra en introducir controles a la reforma constitucional, mediante las formas de participación directa, tales como el *referéndum* o el *plebiscito*, ejercicios necesarios para agravar el proceso de reforma constitucional, que complementariamente, proporciona un grado mayor de legitimidad.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Consúltese: *Ley Federal de consulta popular*, consultada en:

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf), el día 9 de Enero 2017.

<sup>108</sup> La opinión del constitucionalista y politólogo Pedro de Vega sobre estos medios es interesante: “Porque el referéndum constitucional es, ante todo, un acto de control, no cabe interpreta *l’appelauppeople* [la opinión de la gente] como un medio a través del cual el poder de revisión –que es siempre un poder constituido – se convierte en un poder constituyente soberano. Dicho con toda rotundidad: el referéndum constitucional no legitima políticamente la reforma constitucional como un acto de soberanía.” De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, 3ª reimpresión, España, Salamanca, Editorial Tecnos, 1995, p. 144. Sin embargo, el autor aclara adelante: “La ausencia de referéndim nunca puede interpretarse como una forma de consentimiento táctio de pueblo, entre otras razones, porque la omisión del mismo no se produce por un acto de voluntad del propio pueblo, sino de los órganos o sujetos a quienes el ordenamiento constitucional otorga la facultad de convocarlo o no. (...) *Ibid.* p. 116. El autor, prefiere la forma de

En este punto se suscita la pregunta del porqué, hasta ahora, se requiere del uso de controles de democracia semidirecta para obtener mayor legitimación en la reforma de las partes sustanciales de la Constitución. Probablemente, la respuesta tiene que ver con el particular desarrollo de la doctrina jurídica mexicana que consideró al concepto del “Poder Constituyente Permanente” –concepto inspirado en la doctrina constitucional francesa- como el principio sobre el que la totalidad de la creación del Derecho giraba. Propiamente, la idea de un poder constituyente permanente, como un poder constantemente legitimado por los procesos democráticos y por los principales órganos del Estado: el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, sustentaron por un periodo prolongado de tiempo cualquier reforma a la Constitución.<sup>109</sup>

---

plebiscito como el método ideal de expresión del pueblo: “Mientras el referéndum se sitúa en la mecánica del poder constituido, y en los esquemas de la democracia representativa, el plebiscito sería el medio a través del cual el pueblo decide libremente, sin el concurso de ningún órgano estatal, como la expresión más contundente de la democracia de la identidad.” *Ibid* pp-117-118

<sup>109</sup> En este punto, el argumento principal proviene del jurista Tena Ramírez, quien en el análisis del proceso de reforma a la Constitución inmerso en el Artículo 135 constitucional, denominado como *Poder Constituyente Permanente*, (concepto inspirado en la tradición constitucionalista francesa proveniente de las ideas de Sieyès) se le brinda a la actividad del Congreso, un órgano que tiene toda la legitimidad necesaria para realizar un cambio de nivel constitucional. En efecto, tal concepto teórico expone la disolución del *poder constituyente originario*, cual tiene como principal característica, ser totalmente **Soberano**, a un órgano del Estado, que *no es soberano por sí mismo*, pero que al llevar a cabo los procesos de modificación constitucional, *ejerce una acción soberana* fundada en el mismo proceso jurídico. Véase: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, Trigésima novena edición, México Porrúa, 2005. pp. 45-64. La aceptación de tal teoría por parte de la clase política y de la estructura jurídica mexicana, ha implicado la conformación de la principal justificación de la reforma constante de la Constitución, que sobre el mismo proceso de reforma contenido en el Artículo 135, ha modificado, casi en su totalidad, los principios fundamentales de la Constitución y del Estado, sin hacer hincapié, en que el único elemento que puede decidir sobre la estructura y continuidad del sistema social mexicano, es el Pueblo, expreso, en el poder constituyente originario.

La idea del Poder Constituyente Permanente se utilizó como una justificación a la reforma constitucional durante el periodo hegemónico del PRI; en esta etapa, la función prioritaria del poder Ejecutivo sobre las funciones del Congreso de la Unión era una característica esencial del sistema político mexicano. La creación o modificación legislativa, en la mayoría de los casos, provenía de las iniciativas del Presidente de la República, que tenía en la actividad del Congreso de la Unión, un respaldo que seguía sin cuestionamiento dichas iniciativas.

Los cambios en el sistema autoritario de las últimas décadas, han permitido una mayor representación en las posturas e intereses políticos dentro del Congreso de la Unión, incrementando la actividad del Poder legislativo. El cambio del presidencialismo mexicano, ha dejado en una situación indeterminada a la reforma constitucional –e inclusive, a las mismas funciones del Presidente de la república- que continúan presentando las mismas características habidas durante el periodo autoritario en condiciones distintas a las del día de hoy.

Consideramos a la anterior argumentación como el motivo principal en el impulso de la aceptación de los controles de democracia semidirecta en la reforma constitucional, reconduciéndonos, nuevamente, a comprender los límites materiales contenidos en la Constitución; límites, relacionados con la idea de soberanía nacional como el eje articulador del Derecho.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Sobre la relación entre el principio de soberanía nacional o el constitucionalismo material “El principio político de soberanía popular condicionará, por su parte, la obligada aparición de unos límites implícitos materiales, cuya fundamentación y desarrollo han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como necesario correlato de los valores materiales y los supuestos políticos en que se inspira y se vertebrata el moderno Estado constitucional. Considerar –como hacen Merklis y Ross– desde un criterio puramente normativista, y desde la lógica exclusiva de la legalidad, como únicos límites implícitos a la reforma las normas de procedimientos equivaldría a despojar al concepto de Constitución de toda significación política y de cualquier tipo de proyección histórica. Como con agudeza observó Schmitt, la idea de Constitución se transformaría entonces en un concepto puramente “instrumental, en una ley en blanco (*Blanko-Verfassung*) que en cada caso podría llenarse según las prescripciones sobre la reforma constitucional.” *Ibid.* p.283-284

Empero, parte de la propuesta de sustentar límites materiales inmersos en la Constitución y relacionarlos con el concepto de soberanía nacional, contempla un problema sobre la permanencia del Derecho en el tiempo.<sup>111</sup> Según el siguiente razonamiento, considerar principios, ideales o fundamentos éticos de una generación como si fueran los ideales de otras generaciones, puede inmovilizar el

---

<sup>111</sup> Se presenta el problema principal de la teoría de Constitucionalismo material, pues su elaboración estuvo aparejada a la crisis del sistema liberal en Europa en las primeras décadas del siglo XX, por lo tanto, al desarrollo político de los Estados fascistas y totalitarios de la década de los 30. Propiamente, entender a la Constitución como un *Pacto Político* con límites materiales refiere de una legitimación política en la conformación de la misma Constitución. Ello se entiende por la existencia de una fuerza dominante que legitima *de facto* la posición de la Constitución como pacto, es decir, que la existencia de un límite material constitucional presupone una fuerza dominante del espectro político que pueda defender, efectivamente, las decisiones políticas fundamentales de la Constitución. Desde la teoría *decisionista* de Carl Schmitt, esta fuerza dominante se expresa en un soberano: un actor legitimado por la actividad democrática directa (plebiscitaria), que le brinda a ese actor, la toma de una decisión que diferencie los amigos y los enemigos del Estado. Véase: Schmitt, Carl, *Le categorie del "político"...*, *cit.* Desde la teoría del constitucionalismo material pensada por Constantino Mortati, el carácter político que sustenta a la Constitución como pacto, no se encuentra en un actor (o dictador) sino en *el conglomerado de instituciones que dirigen la confrontación de las fuerzas políticas para mantener el orden constitucional*. Dogliani, Mario, "Costituzionemateriale e indirizzo político" en: Catelani, Alessandro e Labriola Silvano, *La Costituzione materiale. Percorsi culturali de attualità di un'idea*, Italia, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 171-310; y, Dogliani, Mario, *IndirizzoPolitico. Riflessioni su regole e rolaritànel dirittocostituzionale*, Italia, Napoli, Casa EditriceDott. Eugenio Jovene, 1985, pp. 158-154 y ss. Mortati, Constantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Italia, Padova, Cedam, 1962, pp. 187-189. Estas dos teorías, el *decisionismo* de Schmitt y el *institucionalismo* de Mortati, refieren sustancialmente un proceso conflictivo ya resuelto (como la presuposición de la democracia en Kelsen para formar su teoría pura del Derecho), no obstante, en el primer autor, la democracia al interior del Estado parece disolverse en la aceptación total del soberano, creando así, una especie de autocracia fundada en la aceptación total del pueblo; en el segundo autor, las *estructuras institucionales* son las que dirigen a los actores políticos evitando, de esa manera, un atentado contra las partes sustanciales de la Constitución, es decir, las partes democráticas del Estado como entidades vivas que continúan presentes dentro de la estructura del Estado, resolviendo al interior de las instituciones, los diversos conflictos existentes en la actividad democrática.



Derecho. Desde el ámbito constitucional, mantener estructuras sustanciales para la pervivencia del Estado, puede configurar monumentos monolíticos, intocables e inmodificables que condicionarán el principio del pueblo de otorgarse sus propias leyes y de cambiarlas en cualquier momento.

Al alejar al pueblo del principio de actualización del Derecho, la teoría del constitucionalismo material configura un problema adicional (problema que toca a otras teorías del Derecho); este problema se constituye en la defensa de la estructura constitucional ¿Qué órgano del Estado determina una defensa cabal de las instituciones del Estado? ¿Esta defensa del orden constitucional, se contrapone a la actividad legislativa? La respuesta a esas preguntas ha tenido la propuesta de establecer a las cortes supremas y a los jueces como las entidades indicadas para proteger el orden constitucional, no obstante, la designación de esa función al poder judicial puede verse como un remplazo de las funciones legislativas. Es una crítica interesante, que por sus múltiples características y consecuencias, no se abordará en el presente trabajo.

Retornando a la anterior crítica teórica del constitucionalismo material, podemos decir que la imposición de límites a las partes esenciales de la Constitución, no pueden considerarse como inamovibles, pues el reconocimiento de estructuras fundamentales para la supervivencia del Estado, por su carácter político, no pueden contradecir el principio de que el pueblo pueda darse sus propias leyes, por consiguiente, los límites constitucionales, o las partes materiales, pueden ser revocadas, derogadas o actualizadas.

Luego entonces, ¿existe una complementación entre el principio político de la creación del Derecho y las partes materiales de la Constitución? Nuestra postura, consiste en que la complementación del constitucionalismo material con la formación del Derecho, se haya en el reconocimiento de partes sustanciales en la constitución que para mantener su vigencia y conocer su permanencia, deben de

ser consultadas o refrendadas por la población.<sup>112</sup> Nuestra inclinación por insertar estructuras de democracia semidirecta en el proceso de reforma constitucional, como un complemento al proceso, es decir, un control a la modificación de la estructura constitucional, se vincula con la necesidad de consultar la posición del pueblo. Respetar el principio democrático de la modificación de la Constitución mediante la inserción de referéndums o plebiscitos en las partes más importantes de la Constitución, no sólo constituye la posibilidad de brindar legitimidad a los cambios constitucionales, también, de posicionar al debate público los temas más importantes sobre el Derecho en México.

En nuestro tema sobre la propiedad social, se sabe, que por los medios jurídicos, la reforma fue perfectamente legal (con el déficit de legitimidad del que ya nos hemos referido); ahora, nos tocará hablar sobre la forma en cómo se constituyó la negociación de orden político de los grandes sectores para establecer un cambio trascendental en la estructura jurídica mexicana.

### *1.2 El regreso del PRI a la presidencia y la conformación del Pacto por México.*

De entre las múltiples características del sistema político mexicano, la permanente reforma a la Constitución, el “reformismo constitucional”, ha sido el ejercicio principal que ha permitido a la clase política realizar múltiples modificaciones al ordenamiento político, económico y social del país; la reforma constante de la Constitución se ha expresado en la posibilidad de modificar todo su contenido, empero, la posibilidad de reformar la totalidad de la Constitución también se

---

<sup>112</sup> La importancia de refrendar una medida de tal calibre con respecto al generador del Derecho y la Política en México, es decir, el pueblo mexicano, tiene que tener una importancia máxima, pues en se encuentra en juego la propia estabilidad del Estado: “Cualquier reforma promovida y operada por los poderes constituidos, cuando las asambleas, en contra o al margen de la voluntad del pueblo, en lugar de expresar la voluntad de los representantes, expresan su propia y única voluntad, tendría forzosamente que ser interpretada como un ejercicio de subrepticio y falso del poder soberano”. De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente...* Cit., p- 118.

encuentra ligada a la situación política de los distintos grupos y organizaciones fluctuantes en la historia del país.

La creación del sistema político mexicano en las postrimerías de la Revolución mexicana contó con tres características principales: 1.-La búsqueda por la legalidad contenida en la Constitución Política; 2.- El Presidencialismo instaurado en las múltiples instituciones dentro de la Constitución (al igual que su instauración en la vida política e institucional mexicana); y, 3.-La creación y desarrollo del partido hegemónico ligado íntimamente con la reforma constitucional y el respeto irrestricto al Presidente de la República.<sup>113</sup> La importancia de la última característica ha sido estudiada conforme el proceso de legitimación que la Presidencia como la Constitución tuvieron en los cambios trascendentales en el país; dado el papel del partido hegemónico, el partido se presentaba como la organización de acuerdos y negociaciones entre distintos grupos en torno al ejercicio del poder, el cual, además, incluía una postura ideológica que permitía la confrontación al interior de la misma estructura. La clase política de entonces, denominó a esa ideología como *nacionalismo revolucionario*, una ideología que se extendía en diversas áreas del espectro político, permitiendo, la interlocución y agregación de intereses al interior del partido.<sup>114</sup>

A final del siglo XX, los distintos cambios en el país crearon un escenario nuevo centrado en un proceso de reforma al sistema político; el cambio del sistema político inició por los distintos procesos electorales que fundamentalmente estuvieron dirigidos a construir instituciones que garantizaran la legalidad y la legitimidad de los procesos electorales; el objetivo de la construcción institucional, fue dejar atrás la interminable lista de procesos electorales que

---

<sup>113</sup> Para conocer a cabalidad la totalidad de las características del sistema político mexicano, recomendamos el clásico trabajo de Arnaldo Córdova sobre el sistema y las principales características de este: Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1987.

<sup>114</sup> Véase: Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio Siglo de poder político en México. La formación del Nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1995.

sistemáticamente habían instaurado el sistema. Las etapas del esfuerzo por la transición democrática, a grandes rasgos, fue el siguiente: en la década de los 80, figuraron el ascenso del PAN a gubernaturas locales y estatales que históricamente habían pertenecido al PRI; la ruptura al interior del partido hegemónico y la formación de una coalición de izquierda que originó un nuevo actor dentro del panorama político, es decir, la formación de un partido aglutinador de movimientos y partidos de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>115</sup>

En los años 90, se buscó la construcción de una amplia red de instituciones concentradas en tener elecciones claras y confiables, incluyendo, la creación de un organismo garante y autónomo de los órganos del Estado: el Instituto Federal Electoral (IFE, actualmente Instituto Nacional Electoral, INE). Y, finalmente, en el año 2000, la pérdida de la Presidencia del partido hegemónico por parte del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada. En ese periodo, aparecería otro esfuerzo por crear instituciones autónomas que garantizaran mayor transparencia en los procesos electores, en la rendición de cuentas, y en las funciones de la administración pública.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Recomendamos los siguientes libros: Garrido, Luis Javier, *La Ruptura: la corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993. Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *México, la disputa por la Nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI, 2010.

<sup>116</sup> Paralelamente al proceso de cambio político e institucional, desde una visión prioritariamente jurídica, se ha analizado la transición democrática en distintos eventos como la reforma judicial de 1994 y los siguientes eventos de carácter judicial: “Dichos elementos son: la reforma penal a un nuevo sistema penal acusatorio de 2008; la resolución del caso Radilla Pacheco por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la reforma Constitucional de Justicia de la Nación (SCJN) en julio de 2011 y la reforma constitucional y legal en materia de amparo del 6 de junio de 2011 y 2013, respectivamente”. Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, TPJF, México, 2014, Adenda, p.11. Desde un aspecto internacional, la consideración del avance democrático en México se ha llevado a estudiar a partir de las estructuras institucionales, políticas y económicas a contraposición de las condiciones sociales que hacen el día a día en el país, ya sea la violencia, el crimen organizado, la pobreza, entre muchas

Ante la presencia de diversos actores, factores y procesos en los últimos 30 años, al día de hoy, prosigue el discurso en torno al avance democrático nacional y los distintos pasos por seguir para asegurar una democracia plena a través de la creación de instituciones y órganos autónomos. A grandes rasgos, la corriente democrática anterior descrita, constituye una de las discusiones de mayor importancia para el ámbito político-académico contemporáneo.

En nuestro caso particular, a la luz de la *reforma constitucional energética* y los cambios en la *propiedad social*, nos presentamos un cuestionamiento acerca del avance democrático que ha tenido el país. Como anteriormente lo mencionamos, no puede negarse un avance en cuanto a las diferentes posiciones y posturas reflejadas en el panorama político nacional, en particular, al interior del Congreso de la Unión, en el que se conjugan múltiples grupos con intereses diversos que efectúan procesos de negociación y que ya no coinciden con los procesos verticales de designación de intereses en el pasado, cuando el Congreso se sometía a la voluntad de un grupo en particular.<sup>117</sup>

A raíz del retorno del PRI a la Presidencia de la República y de la puesta en práctica del pacto político que modificó el principio político de la propiedad social, -*el Pacto por México*- surgió la duda sobre si, en efecto, todavía nos encontramos en un proceso de avance democrático, o si, por el contrario, nos situamos en un proceso inverso al redefinir al sistema político autoritario.

---

otras estructuras a analizar, por lo que, existe un cuestionamiento sobre el estudio de estas variables, sobre si la democracia en México, realmente responde al cambio en la configuración social y la forma de vida del ciudadano común". Véase: "Democratic Progress in México and Turkey After 1980" en: Celik Wiltse, Evren, *Democratic reform and consolidation. Te cases of México and Turkey*, United Kingdom, ECPR Press, 2015, pp. 137-211

<sup>117</sup> Consúltese: Córdova, Arnaldo, "El regreso del PRI", *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/02/opinion/020a1pol>, 2 de diciembre del 2012, consultada el día 29-Marzo-2016.

En los hechos, la pérdida del PRI de la Presidencia, si bien, significó una crisis al interior de ese partido, su estructura y funcionamiento a nivel nacional lograron su subsistencia y continuidad. Prueba de ello, se configura por la victoria de Enrique Peña Nieto en el año 2012, demostrando que el PRI se adecuó para competir con las estructuras democráticas creadas por más de 30 años: ya sea por instituciones, por las nuevas formas de hacer política (la lucha por los medios interactivos como el internet); los distintos actores que interactúan en el panorama político, entre otros aspectos, la reestructura del sistema político tienen como un actor primordial al PRI.

Las elecciones presidenciales del año citado, no sólo estuvieron plagadas de deficiencias por parte de la autoridad (los múltiples actos de ilegalidad documentados por múltiples investigaciones), también, evidenciaron que la operación de las estructuras corporativas y clientelares de las que el PRI echó mano para lograr sus objetivos: el clientelismo y la organización por bases; también son utilizadas por los demás partidos políticos de nivel nacional, pues todo el sistema político electoral, se sustenta, en buena medida, por la enorme cantidad de recursos utilizados para obtener votos, de las alianzas con los medios masivos de información y de las negociaciones con grupos con poderes de hecho que condicionan los procesos electorales.<sup>118</sup>

Si bien, puede analizarse con detenimiento la operación política-electoral del sistema político mexicano, en nuestra particular perspectiva, nos parece de mayor importancia comprender cómo las distintas negociaciones que existieron para

---

<sup>118</sup> Ejemplo claro se haya en los recursos financieros de la compañía MONEX con la cual se repartieron tarjetas de despensa favoreciendo en diversas formas la compra-venta del voto. Consúltese: Redacción AN, “Caso Monex-PRI: clave de la investigación del IFE” en: <http://aristeguinoticias.com/2201/mexico/ife-cierra-telon-del-caso-monex-pri-las-claves-de-la-investigacion/> el día 28 de marzo del 2016, consultada el día 29-Marzo-2016. El estudio sobre el proceso electoral del año 2012 del Dr. Jaime Cárdenas expone con claridad las diversas problemáticas que hubieron en dichas elecciones: Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, IJJ, 2014.

reformular la Constitución Política en materia de energéticos conforme al papel del PRI como la organización que sustentó la iniciativa de reforma.

El *Pacto por México* compuesto por: la Presidencia de la República, El Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática,<sup>119</sup> fue el acuerdo de mayor importancia en la historia reciente del país, pues en ese proyecto político, las reformas legales y constitucionales de las que cada partido tenía un interés en específico, establecieron una agenda de aprobación paulatina.

De entre las distintas reformas a trabajarse, los “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad”, serían los que en diciembre del año 2013 impulsaron la reforma Constitucional a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en materia de energéticos.<sup>120</sup> Prácticamente, el acuerdo de la reforma constitucional se aprobó por las dos fracciones más importantes dentro del Congreso: los diputados del PRI y del PAN,<sup>121</sup> pues pocos días antes, el PRD,

---

<sup>119</sup> Véase: Herrera, Claudia y Urritia, Alonso, “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol> el día 3 de diciembre del 2012, consultado el día 29-Marzo-2016. El texto completo del Pacto puede leerse en el siguiente vínculo: <http://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>.

<sup>120</sup> Múltiples fueron los tratos que el Pacto por México contenía; para llevar un manejo preciso de estos, se agruparon en distintos acuerdos como lo fueron: Acuerdos para una sociedad de Derechos; Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; Acuerdos para la seguridad y la justicia; Acuerdos para transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y, Acuerdos para la Gobernabilidad democrática. Todos pueden consultarse punto por punto en la siguiente página: “Los compromisos del pacto por México”, en: <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-del-pacto-por-mexico>, 29 de Marzo del 2016, consultado el día 29-Marzo-2016.

<sup>121</sup> Las votaciones en el Congreso de la Unión fueron las siguientes: “Luego de un debate de casi 20 horas y en un salón de plenos alterno al Salón de Sesiones, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general y lo particular la reforma energética, que modifica los artículos

con el explicación de no haber acordado una privatización de los recursos energéticos, salió del Pacto.<sup>122</sup> A pesar de la salida del PRD del pacto semanas antes de la aprobación de la reforma, el sustento del Pacto por México en la aprobación de la reforma de los artículos constitucionales durante el año 2013, avalaron la reforma energética.

El sustento legitimador del Pacto por México consistió en las negociaciones entre cúpulas partidistas: ya fuese por la aprobación de la Reforma Política o la Reforma Laboral por parte del PAN; la aprobación de la Reforma Hacendaria impulsada por el PRD y negociada con el PRI y las iniciativas propuestas por el PRI y por la Presidencia de la República, todas las negociaciones, fueron organizadas como acuerdos entre las elites de las organizaciones partidistas.

---

25,27 y 28 de la Constitución Política para permitir la entrada de capital privado al sector energético.

Con una votación en lo general de 354 votos a favor, 134 en contra y cero abstenciones, la reforma fue avalada sin cambios a lo aprobado en el Senado de la República y la minuta será enviada a los congresos de los estados. Cuando 17 de estos la aprueben por mayoría calificada -dos tercios del pleno-, estará lista para ser publicada por el Ejecutivo y entrar en vigor.

En lo particular los votos fueron 353 a favor, 134 en contra y cero abstenciones.” García, Imelda, “Diputados aprueban en su totalidad la reforma energética”, *Expansión*, en: <http://expansion.mx/nacional/2013/12/12/diputados-aprueban-en-su-totalidad-la-reforma-energetica>, el día 12 de diciembre del 2013, consultado el día 29-Marzo-2016. Para el 17 de diciembre de ese año, prácticamente 23 de los Congresos de los Estados ya habían aprobado la reforma energética. Véase: Redacción, “23 congresos estatales ya avalaron la reforma energética”, *Animalpolítico*, en: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/22-congresos-estatales-ya-avalan-la-reforma-energetica/>, el día 17 de diciembre del 2013, consultado el día 29-Marzo-2016. Las versiones estenográficas de tales sesiones pueden verse en el siguiente link: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

<sup>122</sup> Consúltese: Redacción, “PRD abandona el Pacto por México”, *Animalpolítico*, en: <http://www.animalpolitico.com/2013/11/prd-abandona-el-pacto-por-mexico/>, el día 28 de noviembre del 2013, consultado el día 29-Marzo-2016.



La reforma a la propiedad social, concretamente, con la apertura del mercado petrolero, se sostuvo por el Pacto mediante un cálculo en la responsabilidad política generalizada de reformar la propiedad social; los organizadores del Pacto por México comprendieron la necesidad de una reforma constitucional para reformar la propiedad social del petróleo, tendría la necesidad de recaer en un acuerdo sostenido ampliamente por los principales actores nacionales del país. En una perspectiva de largo plazo, trastocar la restricción del Estado del petróleo, se pensó en una ampliación de la responsabilidad de los actores y de las consecuencias de carácter político electoral que tendría tal modificación.<sup>123</sup>

Se comprende que la aprobación cupular de las reformas por el Pacto por México se desenvuelve en la forma de hacer política en México, entiéndase, por las negociaciones entre élites e intereses particulares presidido por el sistema de partidos, las organizaciones políticas y empresariales, los grupos de presión o *lobbies* y toda la serie de intereses organizados.

Si de una postura contraria a la aprobación de la reforma, debemos de hacer mención que fueron pocas las agrupaciones organizadas para manifestar el repudio de la reforma energética, pues si bien, durante el proceso legislativo hubieron distintas movilizaciones, las más evidentes fueron las organizadas por la estructura política del entonces Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), la cual, sin la presencia de su líder, Andrés Manuel López Obrador, no organizaron un proyecto para detener la reforma,<sup>124</sup> por lo contrario, en el

---

<sup>123</sup> Córdova, Arnaldo, “La Constitución en el Blanco”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/10/opinion/015a1pol>, el día 10 de febrero del 2013, consultada el día 29-Marzo-2016.

<sup>124</sup> De Llano, Pablo, “La izquierda mexicana marcha contra la reforma energética”, *El País*, en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/01/actualidad/1377989674\\_770060.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/01/actualidad/1377989674_770060.html), 1 de septiembre del 2013, consultado el día 30 -marzo -2016. De los corresponsales, “Protestan opositores a la reforma energética en cuatro estados”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/17/simpatizantes-de-morena-toman-congresos-en-colima-y-guanajuato-por-reforma-energetica-4857.html>, el día 17 de diciembre del 2013,

momento de la aprobación de la reforma, este grupo en específico sólo argumentó la derogación de la reforma energética en un próximo futuro.

### *1.3 La configuración del sistema político mexicano en el entorno de la aprobación de la Reforma energética en el año 2013.*

Desde el periodo presidencial de Salinas de Gortari, no habían existido tantas reformas a la Constitución Política, ni aprobación de leyes secundarias y reglamentarias como las habidas en el actual periodo del presidente Enrique Peña Nieto. El listado de las reformas estructurales que conforman los cambios actuales es la siguiente: la reforma educativa, la reforma financiera, la reforma energética, la reforma en telecomunicaciones y la reforma política; todos estos cambios constituirán en un futuro próximo un cambio sin precedente en la historia nacional.

Para nosotros, no cabe duda de que el periodo reformista de Peña Nieto se contemplará en unos años como la finalización de una reforma del Estado, eso quiere decir, la reforma del Estado social en México gracias a la puesta en práctica de un Estado liberal (o neoliberal) con características nuevas. En ese sentido, las modificaciones constitucionales y legales no sólo fueron precedidas por la reestructura del sistema político autoritario, sino que esas mismas modificaciones institucionales impactarán en su totalidad al sistema político mexicano, reconfigurándolo y adecuándolo a las nuevas situaciones producto de las modificaciones actuales.

---

consultado el día 30 -marzo -2016. De la misma manera, tenemos que mencionar el papel de Andrés Manuel en la aprobación de la reforma, pues en el momento más álgido de las discusiones en el Congreso y en la aprobación de la reforma, AMLO, como el principal personaje de izquierda en el país, tendría un ataque al corazón alejándose del panorama político de la coyuntura. CNN México, "López Obrador es operado tras sufrir un infarto de miocardio en el DF", en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/andres-manuel-lopez-obrador-ingresa-a-un-hospital-en-la-ciudad-de-mexico>, 3 de diciembre de 2013, consultado el día 30 -marzo -2016.

En el entorno de la aprobación de la reforma energética en diciembre de 2013, se observó la situación de los partidos políticos, pues estos, además de evidenciar su comportamiento por su integración en el Pacto por México, mostraron las características esenciales de su desarrollo en las últimas décadas. La referencia inmediata se localiza en el PRI, pues el partido, al retomar su posición como la estructura política que sustenta a la Presidencia de la República, secunda y protege cualquier iniciativa presidencial. Más importante aún, nos encontramos con los cambios radicales al interior del partido, puesto que en la secuencia de pasos para la aprobación de la reforma energética, la modificación de los estatutos del PRI, a inicios del año 2013, se encaminó a eliminar todo principios popular o social tendiente a recordar la ideología nacionalista revolucionaria que el partido había tenido por décadas; con la reforma de sus estatutos, el PRI aceptó a plenitud, la tendencia neoliberal del proyecto económico de apertura sobre los recursos nacionales. El término “derechización del PRI”,<sup>125</sup> se concibe como la búsqueda por legitimar el cambio de la propiedad social, concordando los principios del partido político con el paquete de reformas estructurales del presidente en turno.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Cuando se hace énfasis a la derechización del PRI, nos referimos, justamente, al olvido de los principios fundadores del PRI, es decir, a la búsqueda por un Estado interventor en la economía, la preocupación por las grandes masas populares, la mejora de las condiciones económicas de la población, la creación y defensa de una industria nacional propia y la protección por los recursos naturales pertenecientes a la Nación. Si se busca adentrarse aún más en la derechización del PRI, recomendamos ampliamente el siguiente artículo: Córdova, Arnaldo, “La crisis del PAN”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/26/opinion/008a1pol>, el día 26 de mayo del 2013, consultado el día 29-Marzo-2016.

<sup>126</sup> Véase: Torres, Mauricio, “El PRI modifica sus estatutos para “acompañar” las reformas de Peña”, *CNN*, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/03/03/el-pri-modifica-sus-estatutos-para-acompanar-las-reformas-clave-de-pena> el día 3 de marzo de 2013, consultada el día 29-Marzo-2016. También, referimos los actuales estatutos y principio del partido, en los que claramente se puede leer la permisibilidad por la reforma energética: <http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/NuestroPartido/Documentos.aspx> consultado el día 29-Marzo-2016.

Por su parte, al PAN, en su papel dentro de la reforma energética, se percibe un proceso de acercamiento al PRI, un acercamiento logrado por los objetivos que cada grupo político tiene, configurándose como similares, sino, iguales. El acercamiento del PAN hacía el PRI, con la entrada al Pacto por México y la reforma energética, revela, la tendencia de defensa de objetivos empresariales por parte de ambas agrupaciones, aunque, en la composición de cada organización política, el PRI cuenta con un amplia red de organizaciones de masas que sustentan su organización, mientras el PAN continua con su histórica organización de cuadros. De estos argumentos, ha surgido la crítica de que ambas organizaciones se complementan para presentar una forma de gobierna continua, bajo una simulación de alternancia (critica proveniente desde la década de los 90).<sup>127</sup> Esta alianza histórica entre el PRI y el PAN, la ha documentado la prensa extranjera,<sup>128</sup> los que aparece, como un crítica adicional a la existencia de un verdadero proceso democratizador.

En otro orden de ideas, la posición de la izquierda en torno a la reforma se estableció como un pacto con el gobierno en turno. En el caso específico del PRD, la aceptación del Pacto por México, lo posicionó como un partido dispuesto a negociar sin importar su posición ideológica en pro de sostener su estructura política. Quizá, el desarrollo interno del PRD, (caracterizado por la conglomeración de distintas corrientes políticas de intereses diversos, de entre las cuales, la

---

<sup>127</sup> Córdova, Arnaldo, "La crisis del PAN", *Op. Cit.*

<sup>128</sup> Cfr. Wikileaks, "PRI y PAN pactaron erosionar el apoyo a AMLO en 2006: Espino", *Wikileaks*, <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/pri-y-pan-pactaron-erosionar-el-apoyo-a-amlo-en-2006-espino/>, el días 4 de abril de 2011, consultado el día 31-Marzo-2016. Al momento de escribir el presente apartado, ha sido publicada por la revista Bloomberg la declaración de un Hacker contratado por el PRI para robar información y desprestigiar la campaña del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador en la campaña electoral del año 2012; hasta ahora, no se ha medido con exactitud la tarea de espionaje y el impacto que esta tuvo para el desarrollo de las campañas políticas de aquel año. Cfr. Robertson, Jordan, Riley, Michael y Willis, Andrew, "How to HackanElection", *Bloomberg*, EUA, en: <http://www.bloomberg.com/features/2016-how-to-hack-an-election/>, el día 31 de marzo del 2016, consultado el días 31-marzo-2016.

corriente conocida como “Los chuchos” predomina), posicionó al partido como una organización dispuesta a negociar con tal de mantenerse en un nivel nacional.

Los grupos de izquierda que se abstuvieron de entrar al Pacto por México, que fueron excluidos por no tener el poder organizacional ni estructural o que se excluyeron por estar en contra de la reforma, simplemente pasaron inadvertidos. En la misma sintonía, la izquierda contraria a la reforma energética no presentó una oposición suficientemente fuerte o estructurada ni en los debates del Congreso ni por la vía de la protesta social. La oposición que pudo haber presentado el PRD, no se presentó con mayor intensidad, pues a pesar de contar con su líder histórico, Cuauhtemoc Cárdenas, quien protagonizó una serie de marchas,<sup>129</sup> la trascendencia no fue mayor.

El Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), presidido por la figura que le da sentido a la organización, Andrés Manuel López Obrador, se posicionó la composición de un proyecto de derogación que derogue la reforma; en el instante de aprobación de la reforma energética, esta organización sólo se limitó a inclinarse por conllevar un proyecto político de una proyección más larga, que como propósito principal tiene la obtención del poder de las instituciones para posteriormente derogar la reforma. Más adelante, en el año 2014, Morena lograría alcanzar su registro como un partido político dentro de la competencia institucional parlamentaria.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Cfr. CNN México, “Las acciones seguirán “hasta que se eche abajo la reforma: Cárdenas”, *Expansión*, México, en: <http://expansion.mx/nacional/2013/12/10/cuauhtemoc-cardenas-prd-reforma-energetica-caminata-angel-independencia>, el día 10 de diciembre del 2013, consultado el 31 de marzo del 2016.

<sup>130</sup> Se especula, en torno a la obtención del registro del partido político MORENA, que López Obrador evitó realizar protestas de mayor dimensión en contra de la reforma en las postrimerías del año 2013, pues en ese momento fue cuando recayó enfermo del corazón, dejando las protestas y la organización del movimiento a sus familiares, en vez de a políticos profesionales. Que esto haya sucedido así ha generado un cuestionamiento sobre si este personaje de la izquierda mexicana llegó a un acuerdo con el Pacto por México para evitar un choque de mayor

Si analizamos la configuración del orden político anterior descrito, puede percibirse la existencia de una división de importancia para el sistema político. El tema del petróleo, por sus características con contenido cultural y trascendental, presenta, alrededor de las posturas de los grupos políticos, una tema que a futuro puede establecerse como irresoluble entre agrupaciones políticas, pues tanto la defensa como el denostar de la reforma energética, se atienen, a las condiciones económicas del país en materia de hidrocarburos. Nuestra consideración, es que al interior de la definición ideológica o de interés de los partidos políticos, forzosamente, el tema del petróleo, así como de la propiedad social, instaurarán una forma de llevar a cabo los procesos políticos en el país.

## *2 La Propiedad de la Nación en la Reforma Constitucional del 20 de diciembre del 2013.*

La aprobación de la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre del año 2013 modificó las instituciones constitucionales de la propiedad pública mexicana que limitaban la acción de los particulares en el sector energético. La permisibilidad de capital privado al sector energético con la producción y explotación del petróleo, de la electricidad, del gas, además de las fuentes renovables de energética, se presenta como la nueva faceta en el cambio de la propiedad social.

La Reforma Energética tuvo como objetivo, modificar plenamente la principal institución de la Carta Magna mexicana, es decir, la propiedad perteneciente a la Nación en el Artículo 27 constitucional, su protección por parte del Estado mexicano expreso en el Artículo 28 y la rectoría y exclusividad del Estado en la producción energética con el Artículo 25 constitucional. La reforma de estos

---

intensidad en la aprobación de la reforma en favor de que durante el año 2014 se le diera el registro a Morena como partido político.

artículos trastoca los elementos fundamentales del Estado mexicano, pues reconfigura la propiedad social constituida por el Congreso Constituyente de 1917, estableciendo formas de posesión individuales que son directamente contrarias al orden del constitucionalismo social. Propiamente, la reforma constituyó -desde la perspectiva constitucional- una negación expresa de los derechos sociales constituidos por el proceso revolucionario de 1910, fluctuando hacia una sustitución del derecho social hacia un derecho de propiedad individual.<sup>131</sup>

Se ha considerado, en distintos momentos de la aprobación de la reforma constitucional y de las subsecuentes leyes secundarias, la no existencia de una modificación de tal grado que elimine nuestro constitucionalismo social o la posesión del Estado de los recursos naturales, puesto que en la construcción legal de la reforma, se contempla en todo momento, la recuperación de los recursos naturales por parte de las estructuras jurídicas nacionales. Sin embargo,

---

<sup>131</sup> Esta situación, no es particular en el entorno y los objetivos de la Reforma Energética, pues gran parte del Derecho, cual se encuentra condicionada por los cambios del capitalismo contemporáneo, ha vuelto a posicionar a la propiedad libre e individual, como la principal sobre otro tipo de conceptos de propiedad: "...contemplamos la vuelta atrás en el entendimiento y la realización de los llamados derechos sociales que, en nombre de la racionalidad tecnocrática de la mundialización, ya no sólo sufren los embates de una existencia precaria y vergonzante, sino los derivados de unas argumentaciones teóricas en las que se niega incluso su razón de ser", De Vega García, Pedro, "Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", en: *Revista de Estudios Políticos: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 100, Abril-Junio 1998 p. 29. Más adelante, en el mismo texto: "Forma parte de la lógica de la globalización económica que, en un mundo donde el Estado todavía no ha desaparecido y continúa siendo el único referente de la actividad política, la ausencia cada vez más notoria del principio democrático como criterio justificador de su estructura, haga necesaria la apelación al principio liberal como supremo y definitivo supuesto de legitimidad. Resulta aleccionador a este respecto que mientras los ideólogos de la mundialización y de la racionalidad económica ofrecen cada vez más reducidas de la idea democrática, hasta el punto de transformarla, siguiendo a Schumpeter, en simple procedimiento de selección de elites, o, acogiéndose al pensamiento de Popper, en un mero mecanismo de eliminación de gobernantes, no dudan, sin embargo, en proclamar las virtualidades y grandezas del principio liberal." *Ibidem* p. 35.

una consideración pura de la juridicidad de la reforma, sin tomar en cuenta los hechos políticos y sociales, no abarca a plenitud, la comprensión de la coyuntura actual respecto a la propiedad de la Nación. Como la historia política del país lo ha demostrado, cuando se brindan derechos de propiedad individual, se vuelve imposible tocar tal propiedad por la única vía jurídica, por lo que, se requiere el acompañamiento de movilizaciones sociales o un respaldo de posiciones fácticas de poder, para trastocar la propiedad individual.

### *2.1 Liberalizar la propiedad vía los cambios a los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales.*

La Reforma Energética aprobada en diciembre de 2013 cambió en distintos párrafos el contenido de la propiedad social mexicana. El eje articulador de tal modificación se localiza en el cambio al párrafo sexto del Artículo 27 constitucional contiguo a la adición de un párrafo. Propiamente, la modificación abre la posibilidad del establecimiento de contratos entre el Estado mexicano con entidades particulares para la producción y explotación del petróleo. La reforma al párrafo sexto del Artículo 27 es la siguiente:

(...) el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes (...) Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto<sup>132</sup>, regularán la

---

<sup>132</sup> Referimos a continuación la actual estructura del párrafo 4º del Artículo 27 Constitucional: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la



ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.<sup>133</sup>

Como puede apreciarse, la reforma conserva el derecho de propiedad exclusivo de la Nación, manteniendo incólume el precepto del *dominio directo* y de la posibilidad de la intervención del Estado en todo momento para recuperar la propiedad. A la luz de esa idea, la permisibilidad de los contratos de exploración y explotación del petróleo, adquieren posibilidad de efectuarse en el nuevo párrafo VII del Artículo 27 constitucional:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.<sup>134</sup>

La permisibilidad de los contratos tiene un efecto en el concepto del dominio directo de la Nación, ya que la aceptación de concesiones por parte del Estado Mexicano mediante la contratación con particulares, *elimina la rigidez* de la idea

---

descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en: consultada el día 07-04-2016.

<sup>133</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013*, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013) consultado el día 07-04-2016.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

política fundamental y le brinda un carácter *mesurable*. Aunque con precisión se acepte el dominio directo, ésta concepción queda condicionada a los procesos económicos de la producción del petróleo contenidos en los contratos riesgo, por lo tanto, la aceptación plena de los contratos a nivel constitucional flexibiliza ese principio nodal.

Prueba de nuestra argumentación se encuentra en la reforma al Artículo 25 constitucional, el cual acompaña la reforma al Artículo 27. La reforma a los párrafos cuarto y sexto del Artículo 25 constitucional le da una dirección distinta al papel del Estado en la economía nacional, pues el Estado, a pesar de ser responsable por las compañías nacionales de exploración y protección del petróleo, adquiere una nueva tarea consistente en implementar las mejores condiciones para la amplia participación de actores en el plano económico:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup>*Ibidem*.

Leyendo con atención la reforma anterior, aseveramos que el Estado mexicano se retira de sus tareas primordiales y asume un papel de vigilante y salvaguarda de condiciones económicas. La tarea del Estado como la directriz principal de los procesos económicos nacionales (constituida en la reforma Constitucional de 1983), es olvidada en tanto es remplazada por la promoción de la actividad de los grandes capitales nacionales y extranjeros, cuales demandarán del Estado, protección y seguridad en todos los sentidos posibles.

La continuidad de ese proceso incluye la transformación de las empresas paraestatales (o de capital, administración y totalmente pública-estatal) a una configuración empresarial. Las nombradas por la reforma como “empresas productivas del Estado”, serán las empresas constituidas por capital público, privado o su conjunción, para trabajar para explotar los recursos naturales propiedad de la Nación, en un contexto competitivo y de mercado abierto.

La conformación del nuevo panorama económico y la reposición del Estado como garante se hallan en la reforma al párrafo octavo del Artículo 25 constitucional:

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.<sup>136</sup>

Consecuentemente, la monopolización del Estado a ciertas tareas principales queda condicionada al papel de la libre competencia económica. De la misma manera, el nuevo papel del Estado como vigilante y salvaguarda de intereses múltiples mantiene las estructuras jurídico-políticas iniciales de la conformación de la propiedad mexicana, es decir, la posibilidad, siempre latente, de intervención

---

<sup>136</sup>*Ibidem.*

estatal frente a las relaciones de propiedad. Esto puede observarse a plenitud en la reforma al párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.<sup>137</sup>

Para completar el esquema de la reforma a nivel constitucional, la nueva estructuración financiera que regulará las concesiones de las compañías que trabajarán sobre los recursos nacionales, será realizada por un órgano económico con funciones autonómicas desconectado de la administración pública sexenal. La reforma al párrafo sexto del Artículo 28 constitucional lo refiere de la siguiente manera:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones... Cit.*

<sup>138</sup> *Ibidem*

Por último, dentro de la reforma, es de importancia nodal atender a la creación de los organismos reguladores de la actividad petrolera abierta al mercado mediante la directa administración del Presidente de la República. El nuevo párrafo octavo del Artículo 28 constitucional lo expone de la siguiente forma:

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.<sup>139</sup>

La importancia en la organización de las instituciones energéticas, puede posibilitar una especie de reestructura o de nueva elaboración, por la vía jurídica constitucional, del presidencialismo mexicano, pues tanto la negociación de los contratos y las concesiones, como los planes de los nuevos actores que entrarán al sistema energético, tendrán, obligadamente, que pasar por la autoridad del Presidente de la República.

Los distintos análisis de la reforma dan cuenta de sus objetivos; el doctor Jaime Cárdenas lo expone de la siguiente forma:

“Los objetivos del nuevo párrafo del artículo 27 de la Constitución son: 1) prohibir retóricamente las concesiones en materia de hidrocarburos, pues en el artículo 4º transitorio se permiten bajo la figura de licencias; 2) se indica que el fin del nuevo régimen en la materia es para que el Estado obtenga ingresos que contribuyan al desarrollo de la Nación; 3) se señala que mediante asignaciones a las empresas productivas del Estado o a través de contratos con estas o con particulares se llevarán a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, y 4) retóricamente se insiste en que los hidrocarburos, son propiedad de la Nación, y que así se debe indicar en las asignaciones y contratos.”<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> *Ibidem*

<sup>140</sup> Cárdenas, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.58.

La característica *anticonstitucional* de la reforma, conlleva una serie de consecuencias de importancia que hasta la fecha, no han sido medidas con exactitud:

Las violaciones de fondo de la reforma constitucional en materia energética se hicieron consistir en lo siguiente: a) que las modificaciones constitucionales atentaban contra las decisiones políticas fundamentales establecidas por el constituyente de Querétaro; b) que el régimen de contratos y licencias que prevé la reforma energética atenta, entre otros, contra el principio de que la Nación es la que debe explotar los hidrocarburos, porque se permite a extranjeros hacerlo, y porque ellos se quedarán con parte de la renta petrolera, que es de la Nación; c) que la reforma constitucional energética, más las reglas del tratado de Libre Comercio de América del Norte, generarán privilegios a los inversionistas extranjeros en detrimento de la Nación y de los empresarios nacionales: se transgrede el principio de igualdad; d) que los poderes Legislativo y Judicial mexicanos pierden competencia y soberanía, porque las controversias en la materia se resolverán ante instancias de arbitraje internacional y aplicando los tratados y acuerdos de libre comercio; e) que la reforma energética trastoca el principio de dominio eminente, que es el poder del Estado sobre su territorio pues las empresas extranjeras tendrán control sobre los territorios en donde se encuentren las explotaciones de hidrocarburos, incluyendo el ejercicio de la facultad de expropiación a su favor; f) que la reforma energética violentó el derecho a la consulta de los pueblos originarios en contra de lo previsto en el convenio 169 de la OIT; g) que la reforma energética infringe la soberanía nacional, pues el Estado perderá el control sobre su territorio y sus recursos naturales; h) que la reforma energética significa la pérdida de soberanía porque los mexicanos no decidiremos el futuro de la plataforma de producción y de exportación de hidrocarburos: las empresas extranjeras definirán cuánto se extrae y cuánto se vende; i) que la reforma energética implica que los mexicanos ya no seremos dueños de los hidrocarburos porque compartiremos la renta petrolera con los extranjeros; j) que la reforma energética implica el incremento de impuestos y de deuda en tanto que la reforma significará la reducción de los ingresos fiscales que la hacienda pública actualmente recibe; k) que la reforma energética constituye traición a la Patria, porque los recursos de la Nación se entregan a los extranjeros; l) que la reforma energética afecta los derechos de los trabajadores, porque, entre otras cosas, ya no serán parte del consejo de administración de PEMEX; m) que la reforma energética permite que la facultad de expropiación se utilice para beneficiar a particulares extranjeros y no para garantizar el interés general; n) que la reforma energética se dará un gran poder a los poderes fácticos transnacionales sobre los poderes formales domésticos, lo que condicionará nuestra independencia política y económica, y o) que la reforma energética se produjo violentando el derecho a

la información, porque los puntos de vista alternativos -sobre la reforma energética- a los del gobierno no gozaron de difusión en los medios de comunicación electrónica.<sup>141</sup>

En consecuencia, dentro del aspecto de la propiedad pública, podemos decir que con la reforma energética se trastoca las relaciones de propiedad constituidas por la Revolución Mexicana, toda vez que la propiedad pública adquiere un *status* condicionado por el mercado, subsumido a las modalidades de la propiedad privada. Estas acciones flexibilizan las nociones de *dominio eminente de la Nación* y *dominio directo*. La apertura del mercado energético nacional, con la subsecuente aceptación del modelo contractual, pone en tela de juicio el papel garante del Estado sobre los recursos nacionales y su uso en la promoción del desarrollo económico nacional.

El Estado delineado en la reforma energética es un Estado liberal diferente al Estado populista proveniente de la revolución mexicana. La preminencia del liberalismo queda manifiesta en el nuevo régimen de propiedad, cuyo eje articulador es la libre explotación de la propiedad de los recursos naturales, situando al Estado en un rol de mero protector de las entidades privadas o públicas que competirán para la explotación de la propiedad. La reforma es un paso adicional hacia una total *liberalización de la propiedad* que encontrará su puesta en práctica efectiva en el desarrollo y constante modernización del aparato técnico legal que organizará el nuevo panorama energético nacional. Con precisión, los 21 artículos transitorios que acompañan a la reforma constitucional y que estructuran la operación del nuevo mercado energético, serán la condición efectiva de la Reforma Energética.

---

<sup>141</sup>*Ibid.* pp-175-177.

## 2.2 La verdadera Reforma Energética: los 21 artículos transitorios.

Las modificaciones a los artículos constitucionales que componen la reforma energética enfatizan la titularidad de la Nación sobre sus recursos nacionales. Sin embargo, en sus 21 artículos transitorios, la reforma establece un nuevo régimen de propiedad en el que la propiedad pública es relegada frente a la privada individual y, consecuentemente, abre el camino para el uso, abuso y usufructo de la propiedad nacional por parte de los privados.

El carácter jurídico de los 21 artículos transitorios de la reforma se encuentra en indeterminación conforme al ordenamiento jurídico, puesto que los artículos transitorios, como su nombre lo indica, son normas vigentes por un periodo de tiempo determinado, compréndase, una norma vigente hasta que los efectos de dicha norma se cumplan, o mientras lleguen a encontrarse condicionados a la estructura de alguna otra norma. En el instante en que los efectos de la norma transitoria hayan finalizado, la norma perderá vigencia.<sup>142</sup> En la Reforma Energética, como en muchas otras de las reformas estructurales inmersas en las modificaciones constitucionales,<sup>143</sup> los artículos transitorios toman un carácter de normatividad vigente a la par de los artículos contenidos en la Constitución.

---

<sup>142</sup> Recomendamos el análisis de Carla Huerta Ochoa sobre el carácter transitorio y la derogación de las normas constitucionales: Huerta Ochoa, Carla, "Artículos transitorios y derogación", en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, núm. 102, septiembre-diciembre de 2001, pp. 811-840.

<sup>143</sup> Durante el año 2014, fue cuando la amplia cantidad de leyes reglamentarias fueron aprobadas o en su caso, reformadas leyes ya existentes para adecuarlas a la nueva sistematización legal energética. Un panorama general es el siguiente: *Ley de Petróleos Mexicanos; Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; Ley del Fondo Mexicano para el Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; Ley de la Comisión Federal de Electricidad; Ley de la Industria Eléctrica; Ley de Energía Geotérmica; Ley de Hidrocarburos; Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; Ley de Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Ley minera; Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento sustentable de la Energía; Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética; Ley de los Órganos Reguladores*



Este carácter de los artículos transitorios adquieren el rol principal en la operación de la reforma, por su carácter técnico-explicito, no están subsumidas a una institución constitucional, sino que son parte del ordenamiento constitucional, presentando, una contradicción que tarde o temprano deberá ser aclarada.

La existencia de un orden paralelo en los 21 artículos transitorios hacen a éstos los artículos realmente vigentes en la actualidad, pues con su conformación, se instrumenta a precisión el modelo de contratación aceptado por el Estado mexicano. Por consiguiente, el problema de la propiedad pública de los hidrocarburos, además de las múltiples consecuencias comprendidas en éste, se conciben jurídicamente, en los artículos transitorios.

Ante tal ordenamiento de nuestro sistema jurídico, la instancia encargada de dar claridad al orden constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), no ha querido posicionarse frente al desordenamiento normativo ni frente a la inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad de los preceptos. Ello, no solamente porque la Corte no ha adquirido un *status* de un tribunal constitucional,<sup>144</sup> sino porque, para la SCJN, un posicionamiento de tal grado contravendría al mismo acto legislativo de creación de la Reforma Energética.<sup>145</sup>

---

*coordinados en Materia Energética; Reglamento de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad; Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica; Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica; Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; Reglamento de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos; Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos; Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Reglamento Interno de la Comisión reguladora de Energía.*

<sup>144</sup> La posición jurídica de nuestra suprema Corte es de plena y llana legalidad, por responder a cuestiones de fondo respecto a la Constitución Mexicana con meros preceptos técnico-jurídicos que no responden a un análisis de mayor contenido sobre el contenido constitucional y sus instituciones. La posición política de la Corte, le confiere más como un organismo justificador de decisiones políticas, que protectora del ordenamiento constitucional. Desde la perspectiva de Bruce Ackerman respecto los tribunales constitucionales y su papel en la política, la opinión del jurista estadounidense ve la posibilidad de que los tribunales constitucionales eliminen de lleno las

### 2.3 La aceptación de los contratos, las licitaciones y las concesiones sobre el petróleo.

La puesta en práctica del modelo de contratación expone nuestra idea sobre la reposición de la propiedad privada sobre la pública en el orden jurídico nacional. Propiamente, el modelo de contratación posiciona al bien estratégico del petróleo como un elemento de mercado que únicamente toma valor por los distintos acuerdos y negociaciones existentes en el comercio internacional. La liberalización de la propiedad respecto al petróleo juega un papel de importancia nodal en ese cambio, pues para modificar el carácter de la propiedad tuvo que modificarse el papel del Estado respecto al bien estratégico.

---

decisiones populares legislativas (muy en sintonía con la perspectiva de Carlos Nino para quien ningún tribunal puede oponerse a una decisión democrática popular y de la SCJN mexicana), empero, ello no estaría en función de elaborar una desaparición total del acto legislativo, sino de revitalizar, mediante la acción de un organismo que se encuentre dentro del contexto de discusión de las decisiones legislativas y las decisiones jurisdiccionales, el panorama político: “Cuando ellos [los jueces] invalidan un acto ordinario de legislación parlamentaria con el fundamento de que este es inconsistente con anteriores juicios considerados del pueblo, ellos obligan a los políticos de la capital a movilizar el amplio y profundo consenso necesario para respaldar la proposición de que el pueblo ha cambiado de opinión. Al hacer respetar la Constitución de esta manera, los jueces no matan “lo político” sino que le dan nueva vida y estructura, forzando así a los políticos en la capital a compartir el ejercicio de la deliberación pública con el pueblo en su conjunto.” “El argumento político a favor de los tribunales constitucionales”, en: Ackerman Bruce, *La política del dialogo liberal*, Barcelona, Gedisa Editorial, 1998, p. 154

<sup>145</sup> Jaime Cárdenas refiere la posición de la Corte en México respecto a los cambios constitucionales: “En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en distintas ocasiones ha rechazado la posibilidad de controlar materialmente las reformas constitucionales. En los amparos 2996/96 y 1334/98 promovidos por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional electoral de 1996, la Corte estimó por mayoría de votos que una reforma a la Constitución en razón de sus contenidos –decisiones políticas fundamentales- es inimpugnable.” Cárdenas, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.178.

Así, la reforma energética, al abrir el mercado energético nacional, colocó a la exploración y explotación del petróleo dentro del mercado de producción internacional para el uso de la tecnología de las corporaciones transnacionales. El Artículo 4º transitorio expone con claridad las formas en las que se realizará esa acción:

**Cuarto.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.<sup>146</sup>

En otras palabras, las reservas petroleras serán licitadas, ofrecidas a la mejor compañía que se encargará de la creación de la estructura para la explotación del recurso. En ese entendido, las licitaciones de las áreas petroleras que serán concesionadas se conformarán técnicamente por la división geográfica -tanto en tierra como en mar- de bloques petroleros definidos por la capacidad de producción de petróleo, realizando una división entre la posibilidad de producción petrolera mediante los conceptos de reservas probadas, reservas probables y reservas posibles.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones... Cit.*

<sup>147</sup> Citamos a continuación la explicación que en la página de PEMEX se da a la diferenciación entre reservas probadas, probables y posibles: "Todas las reservas estimadas involucran algún grado de incertidumbre. La incertidumbre depende principalmente de la cantidad y calidad de la información geológica, geofísica, petrofísica y de ingeniería, así como de su disponibilidad al tiempo de la estimación e interpretación de esta información. El nivel de incertidumbre puede ser usado para colocar reservas en una de dos clasificaciones principales, probadas, probables y posibles.

Las cantidades recuperables estimadas de acumulaciones conocidas que no satisfagan los

En ese entendido, la empresa pública nacional, Petróleos Mexicanos (PEMEX), entrará en competencia en la producción del petróleo con las demás corporaciones internacionales a pesar de que a ésta se le hayan asignado una ronda de licitación con la mayoría de reservas probadas.<sup>148</sup>

Las modalidades de contratación del Estado y las formas de pago se constituyen en los dos párrafos subsiguientes del Artículo 4º transitorio:

La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos

---

requerimientos de comercialización, deben clasificarse como recursos contingentes. Así, las reservas probadas son acumulaciones de hidrocarburos cuya rentabilidad ha sido establecida bajo condiciones económicas a la fecha de evaluación; en tanto las reservas probables y posibles pueden estar basadas en el grado de certidumbre o conocimiento del yacimiento.” Continúa con la explicación de las reservas posibles: “Son aquellos volúmenes de hidrocarburos cuya información geológica y de ingeniería sugiere que es menos segura su recuperación comercial que las reservas probables. De acuerdo con esta definición, cuando son utilizados métodos probabilistas, la suma de las reservas probadas, probables más posibles tendrá al menos una probabilidad de 10 por ciento de que las cantidades realmente recuperadas sean iguales o mayores.” “reservas de hidrocarburos”,

en:  
[www.pemex.com/ayuda/preguntas\\_frecuentes/Paginas/reservas\\_hidrocarburos.aspx](http://www.pemex.com/ayuda/preguntas_frecuentes/Paginas/reservas_hidrocarburos.aspx), consultada el 9-Agosto-2016. Recomendamos enfáticamente la página citada para mayores aclaraciones

<sup>148</sup> Cabe mencionar que dentro de la operación de la Reforma Energética, la Ronda 0, serán los bloques petroleros que contienen reservas probadas.

en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.<sup>149</sup>

Como puede apreciarse, el amplio esquema de contratación<sup>150</sup> está aceptando concesiones a largo plazo. Partiendo del elemento esencial de la flexibilización del principio de *dominio directo*, el elemento petrolero se ve condicionado como un

---

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> Para comprender los modelos de contratación, citamos el siguiente párrafo: “Con la **concesión** la empresa adquiere el derecho a explotar un área mediante un pago en regalías o bonos e impuestos. Se otorga mediante la asignación de bloques exploratorios. Bajo esta modalidad, la compañía dispone de los hidrocarburos como si fuesen suyos. Los derechos para una concesión se han convertido en una autorización para explotar y producir, con lo que la propiedad queda supeditada a que realice la producción. Un aspecto medular de la modalidad vigente en Estados Unidos es que se minimiza la diferencia entre el derecho a ser propietario y el derecho a explotar el Petróleo. El corolario de esto es quien explota el petróleo es el dueño de la producción, es dueño del recurso.

La modalidad de **producción compartida** implica que la empresa que realiza la exploración y el Estado interviene. La primera debe pagar al gobierno con petróleo o con dinero en efectivo por el derecho a realizar esas actividades. Con este tipo de contrato la producción se divide en dos partes; la primera se reserva para cubrir los costos de capital y gastos de operación; la segunda se reparte entre el Estado y las compañías siguiendo las reglas establecidas en el contrato.

En el **contrato de riesgo puro**, el contratista explora, pero si no encuentra yacimientos, pierde su dinero. En caso de descubrimiento comercial, el Estado rembolsa a la corporación contratista las inversiones realizadas, además de otorgarle un premio consistente en un pago monetario o en un contrato de compraventa de la producción. En general, **los contratos de servicios** involucran la contratación de una empresa para las actividades exploratorias con la entrega de la producción al gobierno. Las empresas generalmente actúan bajo contratos riesgo, siendo remuneradas cuando los campos producen. El pago a esta empresa se da con petróleo o con dinero. Las reservas no pueden ser contabilizadas por las compañías.

En los convenios de servicios operativos, la empresa nacional se retira de campos petroleros para que una compañía privada opere la producción; esa última recibe un pago monetario vinculado al valor de la producción, un contrato de compraventa o una parte de la producción. Este tipo de contratos se utilizan cuando los yacimientos han sido descubiertos, las actividades de la exploración son mínimas y el riesgo geológico es muy bajo.” [Los subrayados son nuestros] Vargas Rosío y Morales Udaeta, Miguel, *La renta petrolera y la construcción de regímenes no propietarios. El caso de Pemex*, México, UNAM, CISAN, 2011, p. 38

bien de mercado, y ya no, como un recurso de prioridad social. En ese entendido, se comprende el abandono de la concepción del dominio directo por el de los *derechos reales administrativos*, es decir, la doctrina jurídica que considera el valor de las propiedades de la Nación únicamente si se encuentran movilizadas dentro del mercado, es sobre esta idea, que se comprende ahora la propiedad social en México.

El Artículo 5º transitorio norma la necesidad de estipular en los contratos al verdadero posesionario del petróleo, es decir, la Nación, evitando con ello, algún tipo de condicionamiento a la intervención del Estado en el caso de que éste último decida recuperar sus recursos:

**Quinto.** Las empresas productivas del Estado que cuenten con una asignación o suscriban un contrato para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como los particulares que suscriban un contrato con el Estado o alguna de sus empresas productivas del Estado, para el mismo fin, conforme a lo establecido en el presente Decreto, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando ***se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la Nación.***

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios durante el periodo de transición a que se refiere el transitorio tercero del presente Decreto.<sup>151</sup>

No obstante, la expresión de la cláusula sobre el propietario real del petróleo, en el panorama factual, estará subsumido a los procesos productivos que los privados realizarán. Respectivamente, el aspecto jurídico de la reforma será condicionado por las formas operativas de la contratación y las subsecuentes relaciones económicas o productivas. Las posteriores licitaciones y concesiones sobre el petróleo estarán subsumidas dentro del juego del mercado energético internacional, cuestionando la verdadera posibilidad de que el Estado mexicano

---

<sup>151</sup>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones... Cit.(Los subrayados son nuestros)

pueda allegarse de mayores recursos mediante la utilización del esquema de contratación.

La ratificación de la idea de colocar a las reservas petroleras dentro del esquema jurídica internacional se expone claramente en el Artículo 7º transitorio, cuyo último párrafo, menciona que los contratos tendrán su fundamento en tratados internacionales y acuerdos comerciales que regirán respecto a la industria petrolera nacional.<sup>152</sup>

Prueba de nuestro argumento es la posibilidad de que las corporaciones petroleras puedan especular y adquirir créditos diversos en los grandes mercados financieros mediante el respaldo del registro de los recursos petroleros de orden nacional; a esa práctica se le conoce dentro del sistema financiero internacional como *booking*. Esa práctica, perfectamente estructurada por las formas de comercio internacional,<sup>153</sup> condicionará las cláusulas de propiedad de la Nación a un entorno financiero de mayores dimensiones, es decir, las compañías podrán obtener beneficios a partir del registro de las reservas nacionales, como el 5º transitorio lo dispone, estableciendo al petróleo en subsumido al derecho privado internacional.

---

<sup>152</sup>“**Séptimo.** Para promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, la ley establecerá, dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto, las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de las asignaciones y contratos a que se refiere el presente Decreto.

La ley deberá establecer mecanismos para fomentar la industria nacional en las materias de este Decreto.

Las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.” *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones... Op. Cit.*

<sup>153</sup> Para conocer sobre los sistemas de comercio a nivel internacional recomendamos el siguiente texto: Hernández Cervantes, Aleida, *La producción jurídica de la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*. México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A.C., 2014.

La preocupación por el contenido de los artículos anteriores radica en la posibilidad de que las compañías petroleras hipotequen las reservas petroleras y condicionen la actuación del Estado mexicano, poniendo en duda la soberanía energética y financiera del país.<sup>154</sup>

Una de las facetas de la liberalización de la propiedad se comprende por el abandono de la estructura industrial nacional a la posibilidad de su reestructura o modernización por parte de los grandes capitales. Esa idea, tiene confirmación en el Artículo 11º de los artículos transitorios.<sup>155</sup> En otras palabras, toda la cadena productiva de generación de Petróleo quedará a cargo de la asociación de PEMEX con la industria privada y de la propia industria privada que atenderá la construcción de una nueva industria petrolera concesionada casi en su totalidad.

Por último, cabe mencionar el problema interno de la estructura del Estado en el artículo 8º transitorio, el cual establece la prioridad del interés de la producción

---

<sup>154</sup> El doctor Jaime Cárdenas lo explica de la siguiente forma: “1) El sistema de contratación y de licencias propuesta significa compartir con las trasnacionales la renta petrolera de la Nación; 2) Toda la cadena productiva de los hidrocarburos es susceptible de contratación por tanto será privatizada; 3) El Estado entregará a las trasnacionales el control y administración de toda la cadena industrial de los hidrocarburos; 4) perderemos con ello la soberanía energética –la decisión sobre el uso y destino de nuestros recursos-; 5) El régimen de contratos promoverá el saqueo de los recursos de la Nación porque además de compartir los beneficios asumiremos los costos que las empresas extranjeras determinen como erogación para explotar los hidrocarburos; y, 6) las contraprestaciones previstas implican compartir la renta petrolera con las trasnacionales.” Cárdenas, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 84

<sup>155</sup> El texto del 11º transitorio es el siguiente: “**Décimo Primero.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto en este Decreto.” *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones... Op. Cit.*



energética por sobre otras áreas de la actividad económica nacional, colocando al Estado mexicano, como un aparato al servicio de las grandes capitales que harán uso de los distintos mecanismos jurídicos y políticos para la producción petrolera:

**Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

Los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto y aquellos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

La ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el Estado o los particulares.<sup>156</sup>

Este último artículo transitorio es de suma preocupación pues contempla el despojo a comunidades enteras con tal de poner en práctica la industria energética nacional. Puede, que a razón de priorizar la industria energética, se provoquen situaciones de conflicto entre las poblaciones que desean conservar sus propios modelos de producción de la tierra, concepción contrapuesta al interés de los grandes capitales inversores.

---

<sup>156</sup> *Ibidem.*

### *3. La transnacionalización de la soberanía nacional*

Actualmente, el estudio del concepto de soberanía nacional se hace desde una perspectiva multidisciplinaria para comprender tal fenómeno; indudablemente, el concepto de la soberanía presenta su rostro más evidente en una dimensión jurídica. En el caso particular de México, el concepto de soberanía incluye una amplia diversidad de temas; para el presente estudio concerniente al tema de los energéticos, tres aspectos son de importancia para definir la relación soberana del petróleo: los hidrocarburos, el sistema de derecho y los intereses internacionales sobre el país.

La puesta en práctica de la reforma a los energéticos, tuvo un objetivo principal, consistente en el incremento de los porcentajes globales de la producción petrolera para aprovechar las últimas reservas de hidrocarburos de fácil acceso, logrando mantener la producción de petróleo y conservando los diversos aspectos de la economía nacional dependientes de la venta del petróleo. La reforma, como en otras ocasiones, se ha proclamado como una búsqueda por “modernizar” la industria petrolera nacional, mediante la puesta en práctica del esquema de contratos para la exploración, extracción y producción de hidrocarburos.

Desde una perspectiva geopolítica, los datos duros sobre la Reforma Energética responden más a la necesidad de concretar, en una perspectiva de largo plazo, la unión comercial con América del Norte, que mejorar la industria energética nacional. La privatización de los hidrocarburos a largo plazo plantea, como principal objetivo, elevar la producción petrolera al interior del país para abastecer las necesidades de los socios comerciales del TLCAN, y por consiguiente, mejorar la competencia de la región económica en general. También, claramente se habla sobre el crecimiento económico de la Región Norteamericana ligada a la reforma energética con el funcionamiento de las

corporaciones internacionales en la extracción, producción y desarrollo de la industria petrolera nacional.

Esta protección de los intereses de los Estados Unidos en un periodo de medio a largo plazo,<sup>157</sup> tendrá un fuerte impacto en la soberanía Nacional de México, en su forma de desarrollarse dentro del capitalismo contemporáneo, y conforme a las intensas relaciones de poder entre México y las grandes potencias internacionales.

Sobre las grandes potencias, podemos decir que éstas han logrado extender sus intereses hacía el sistema político mexicano, estableciendo en nuestra discusión interna nacional, la protección de los intereses de diversas naciones y potencias, mediante la utilización de nuestro sistema jurídico y económico. Se

---

<sup>157</sup> “De acuerdo a estimaciones del departamento de energía de EUA es poco probable una situación de autarquía energética al menos hasta el 2040, de acuerdo a sus pronósticos. Algunos datos que apoyan la anterior aseveración:

-EUA continuará siendo importados de líquidos principalmente petróleo hasta el 2040.

-Para el 2020 producirá 13 MMd de los cuales 7.5 MMd serán de crudo.

-Requerirá 7 MMD de petróleo importado. Esto debido a la declinación de la producción petrolera nacional.

-La demanda total de combustibles líquidos será de 20 MMD cifra que muestra los esfuerzos de la eficiencia energética al descender al consumo total en 1 millón de dólares respecto a la demanda histórica más alta (21MMb/d en el 2005-2007).

Por lo anterior, es claro que Estados Unidos no alcanzará la autarquía al menos hasta el 2040 solo modificando radicalmente las tendencias de la curva de consumo y producción podrían lugar un excedente exportador en 2040. Pese al aumento en la oferta nacional la brecha respecto de la demanda se mantiene a lo largo de la curva hasta el 2040 cuando se cubre con importaciones que alcanzarían un 37%, respecto del consumo total. Por lo anterior, es un hecho que Estados Unidos no será plenamente autosuficiente, con lo que México continuará proveyendo un significativo volumen de exportaciones a este mercados.” Vargas Rosío “El contexto geopolítico y la iniciativa de reforma energética (re) del PRIAN”, en: Cárdenas Gracias, Jaime (Coord.) *Reforma energética. Análisis y Consecuencias*, México, UNAM, Tirant lo blanch, 2014, p. 173.

avista una *transnacionalización de la soberanía*,<sup>158</sup> una delegación de intereses nacionales propios, por los intereses de una región comercial, de actores comerciales externos, y de diversas instancias internacionales encargadas de regular las políticas macroeconómicas en el mundo.

### *3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos articulada como un tratado de Derecho Privado.*

Siempre ha resultado complicado definir los límites precisos entre las relaciones de poder al interior del Estado y las que se desenvuelven entre Estados u organizaciones internacionales. Desde el estudio del Derecho Constitucional, la definición limitativa entre el Derecho interno y el Derecho de orden internacional, se concibió por el concepto de soberanía popular, de la autodeterminación del pueblo de darse sus propias leyes y de los medios de control mediante los cuales el Derecho internacional se inserta en el ordenamiento interno de los Estados.

Pareciera que la definición de los límites continúa siendo funcional para el estudio de los sistemas de derecho positivo en el mundo, las relaciones entre Estados y los diferentes procedimientos para complementar los sistemas de derecho, sin embargo, las transformaciones del capitalismo y su relación con los Estados, ha impactado en la concepción sobre la construcción del Derecho, concretamente, con la idea de soberanía nacional. Existe, una limitación del concepto de soberanía, pues la expansión en el mundo del modelo de economía

---

<sup>158</sup> El concepto de transnacionalización de la soberanía se infiere del trabajo del investigador John Saxe Fernández quien establece, en su libro sobre la compra venta de México, la protección de los intereses norteamericanos en México a través de las instituciones político-jurídicas mexicanas. Esta protección de la soberanía nacional de otro país, se comprende en toda su dimensión con el problema de la propiedad y el petróleo. Véase: Saxe-Fernandez, John, *La compra-venta de México*, Plaza y Janés, 2002.

de libre mercado ha permitido la libre actuación de poderes no sujetos a las estructuras de los Estados nacionales; de la misma manera, la sujeción de los Estados a los grandes proyectos macroeconómicos y a las disposiciones que los organismos internacionales tienen para las estructuras nacionales.

En ese panorama, surge la pregunta sobre el papel de la Constitución ¿acaso la Constitución pasó a ser una estructura que regula relaciones privadas en vez de constituirse como un auténtico pacto político?

El caso de la situación mexicana con la reforma energética y el recurso del petróleo ejemplifica una pregunta de esas características, pues el elemento del petróleo, como recurso estratégico, invariablemente tiene un carácter soberano defendido por el ordenamiento constitucional. La defensa del petróleo, en diferentes momentos de la historia nacional, fue protegida mediante la misma defensa de la Constitución, pues los hidrocarburos configuraron un símbolo de identidad nacional y respeto irrestricto de la soberanía del pueblo mexicano.<sup>159</sup>

Con la reforma energética, al abrir el mercado petrolero y permitir la intervención de los privados como el motor y palanca del crecimiento económico nacional, se pone en tela de juicio la concepción de la soberanía nacional ligada al elemento estratégico. La operación que las grandes corporaciones productoras y explotadoras del petróleo se caracterizan porque lograr su objetivo primordial, la maximización de la renta petrolera, dispone de la protección jurídica nacional de los recursos energéticos.<sup>160</sup> En otras palabras, la enorme protección jurídica otorgada a los particulares con la puesta en práctica del esquema de contratación

---

<sup>159</sup>Véase Zambrano Valentina, *Il principio de sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturale tra vecchie e nuove violazioni*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 2009, pp. 65-66.; Bonanate, Luigi, *Etica e politica internazionale*, Italia, Torino, Piccola Biblioteca Einaudi, 1992, pp. 42-48.

<sup>160</sup> Recomendamos el estudio de la doctora Rosío Vargas, sobre la relación entre petróleo y soberanía. Véase: Vargas Rosío y Morales Udaeta, Miguel, *La renta petrolera y la construcción de regímenes no propietarios. El caso de Pemex*, México, UNAM, CISAN, 2011, pp. 27-28

garantiza los derechos privados. Esa articulación pone a la Constitución mexicana en una posición difícil, pues en vez de ser una carta que garantice derechos de los ciudadanos mexicanos, se configura como un tratado de derecho privado que regula el interés de grandes corporaciones y de intereses con mayores márgenes de acción que el ciudadano común.

La Constitución, como una estructura técnica y operativa encaminada a sustentar todo tipo de reformas, concretamente, con la Reforma Energética, tiende a estar constreñida al ámbito jurídico internacional que asegure las relaciones macroeconómicas y las negociaciones entre el país y las grandes potencias, por consiguiente, la Constitución tiene la función de configurarse como un mecanismo de acción y aplicación de decisiones tomadas en el exterior del Estado, pero aceptadas y defendidas por diferentes grupos en su interior.

Esta idea no es privativa de la situación mexicana, sino del panorama mundial, pues al parecer, las Cartas Magnas de distintos países fungen como sistemas de articulación de intereses globales en vez de configurarse como estructuras fundadoras de los intereses de las poblaciones habitantes en un territorio. Una reflexión de mayor envergadura nos conduciría a preguntarnos si el desarrollo del Derecho actual, sirve a la protección de intereses internacionales, existiendo, como respaldo, las múltiples relaciones políticas en el plano internacional configuradas por la actuación de las potencias, las políticas imperialistas y la libre circulación de los capitales móviles, cambiantes, contingentes y sin localización fija alguna

En la presente discusión teórica y académica, las propuestas alternativas a los cambios del capitalismo y la presencia de poderes fácticos, giran alrededor a la idea de establecer sistemas internacionales de protección de Derechos. La concepción sobre los Derechos Fundamentales y la subsecuente estructura ideológica de los Derechos Humanos ejemplifican la intención de constituir instituciones protectoras nuevas, sin embargo, se sigue cuestionando las actuales

estructuras de poder que sustenten a tales ordenamientos teóricos. Una estructura jurídica y política de dimensiones globales, no ha logrado hasta la fecha, establecer efectos prácticos para la protección de las comunidades (menos aun la idea de una sociedad civil global con derechos fundamentales inviolables que instituya derechos igualitarios para todo ser humano), tampoco se ha construido alguna estructura política o social que supla la dinámica del poder constituyente.

Por eso mismo, la idea de soberanía del pueblo como la fuente primordial del Derecho y la instauración del Estado también ha tendido a presentar estructuras de protección teóricas que presenten una afrente a la nueva etapa del capitalismo contemporáneo. Probablemente, por ello, se ha revivido las teorías sobre la Constitución en sus diferentes formas: ya sea por el nuevo constitucionalismo latinoamericano, por las teorías *neoconstitucionalistas* europeas o por el Constitucionalismo popular proveniente de los Estados Unidos (cada una con sus respectivas críticas), existe el intento de reposicionar a la Constitución como una alternativa adicional a la tendencia de constituir derechos privados a los derechos públicos.

Frente a esa tendencia, en el caso mexicano ¿Cuál es el fundamento de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si al parecer se encuentra constituida por una especie de carta de derecho privado: una carta ultratecnificada, con predominancia de derechos individuales, constituida para responder ordenadamente a los grandes intereses que se contraponen a los intereses nacionales? Ante tal tesis, nuestra posición no sólo debe de incluir las propuestas alternativas de la configuración del Derecho, también, de revivir y reestructurar la idea de soberanía popular en la que el pueblo puede darse sus propias leyes.

### *3.2 La posición del Estado frente a los poderes trasnacionales: los grandes capitales extranjeros y las potencias internacionales.*

La apertura de la industria petrolera nacional mediante el sistema de contratación entre el Estado mexicano y distintas corporaciones extranjeras para la explotación del petróleo, modificó la política internacional mexicana de la “Doctrina Carranza”, doctrina encargada de proteger la soberanía Nacional en su dimensión internacional,<sup>161</sup> teniendo como principio nodal, la no intervención del país en conflictos de otros países. El respeto de la doctrina se realizó con puntualidad hasta los años 80; con posterioridad, la unión del país a la confederación de economía regional con Estados Unidos y Canadá (GATT-TLCAN), dejó en una posición indeterminada a la protección de la soberanía nacional por los postulados de la apertura económica y la inserción del país en el contexto mundial.

Como anteriormente se analizó, con la entrada de México al GATT y el TLCAN, se protegió al elemento estratégico del petróleo mediante la negociación de las cláusulas del tratado. En esa firma, el Estado mexicano exponía los límites de actuación de los capitales privados extranjeros en las áreas públicas energéticas.

La presión por abrir a la iniciativa privada al sector energético mexicano, provino de los Estados Unidos durante la firma del TLCAN en 1994, además de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en esa coyuntura. El proceso de apertura recomendaba la privatización o administración privada de Pemex para mejorar las condiciones de la industria

---

<sup>161</sup> Para conocer a fondo la política internacional de la doctrina Carranza recomendamos los siguientes libros fundamentales para comprender la política exterior mexicana: Fabela, Isidro, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana II [1912-1917]*, México-Buenos Aires, FCE, 1959. Galindo, Hermila, *La doctrina Carranza y el acercamiento indolatino*, México, 1919. Manero, Antonio, *México y la solidaridad americana: la doctrina Carranza*, Madrid, España, América, 1918.



energética nacional, puesto que la corrupción prevaleciente al interior de la paraestatal, se solucionaría con una administración privada estrictamente regulada por el Estado. Por igual, en ese entonces ya se recomendaba la reinserción de un sistema de contratación para la explotación del petróleo en áreas específicas de la producción petrolera.<sup>162</sup>

Al interior del país, la presión de los Estados Unidos por abrir el sector energético nacional no se efectuó directamente, dada la clara política del Estado mexicano conforme a la autodeterminación de sus decisiones. No obstante, la presión por abrir el sector energético nacional provino de los diversos grupos políticos internos que veían en la privatización de los hidrocarburos una posibilidad viable para “modernizar” la industria petrolera, colocando al país, en el entorno de la producción energética global.<sup>163</sup>

En el año de 2015, debido a las distintas filtraciones de correos electrónicos estadounidenses, el sitio electrónico Desmogblog (dedicado exclusivamente a desclasificar material de esas características), dio a conocer que el Departamento de Estado de los Estados Unidos, presidida por la funcionaria, Hillary Clinton, mediante la embajada mexicana, elaboraron la totalidad del contenido de la Reforma Energética.<sup>164</sup> Esta revelación, nuevamente suscitó una crítica a la

---

<sup>162</sup> Como lo comentamos en el apartado 3.3, capítulo 1, fueron los años 90 en los que la modernización de PEMEX reestructuró la compañía con la división interna de sus actividades, permitiendo una actividad más intensa de actores particulares e internacionales en el panorama de hidrocarburos mexicanos.

<sup>163</sup> Nuevamente, ello se analizó en el apartado 3.4 del Capítulo 1 y en el actual capítulo, en el apartado 1.3, en los que, los dos principales partidos políticos nacionales abanderaron la aprobación de la reforma energética a partir del discurso de la “modernización de la industria nacional”, la “adquisición de las mejores prácticas para la producción petrolera internacionales” y “la imposibilidad de la empresa nacional de llevar a cabo trabajos que sólo los capitales internacionales lograban”.

<sup>164</sup> Véase: Horn, Steve, “Exclusive: Hillary Clinton State Department Emails, Mexico Energy Reforma and the Revolcing Door”, *Demogblog*, USA, en: <http://www.demogblog.com/2015/08/07/hillary-clinton-state-department-emails-mexico-energy->

legitimidad de la reforma energética, pues al confirmarse que la reforma era una consigna de los intereses norteamericanos, se cuestionaron los motivos de los grupos políticos al defender el proyecto de apertura energética. El pacto entre diferentes entidades nacionales con actores internacionales fue visto como una defensa de los intereses extranjeros frente a otras opciones de reforma energética propuestas en el momento de aprobación.

Luego entonces, la condición de la reforma energética en la integración de proyecto económico regional, no solamente posiciona al Estado mexicano en una defensa interna de los intereses extranjeros mediante la reestructura de las instituciones y mecanismos jurídicos que adecuan la estructura jurídica nacional con la internacional; la apuesta, continua siendo por la política de libre comercio, ahora, en el sector energéticos, operada por el marco normativo de leyes y órganos estatales mexicanos producto de la reforma energética. La defensa del proyecto al exterior del Estado mexicano, la constituyen las estructuras jurídicas internacionales de regulación del comercio petrolero, junto a los diversos órganos de jurisdiccionales del TLCAN que el Estado mexicano acepta con la reforma.

Uno de los puntos más álgidos contenidos en la argumentación anterior, se presenta en la sintonía que la Reforma Energética tiene respecto al TLCAN y la forma en cómo el tratado regirá el sistema petrolero nacional. Al aprobarse la reforma constitucional y al comprometerse el Estado mexicano a modificar sus estructuras internas para abrir el sector energético, las restricciones del tratado de libre comercio adquirieron el carácter de una renuncia, por lo que la normatividad

---

*reform-revolving-door*, el día 7 de Agosto del 2015; Periódico La jornada, "Hilary Clinton, coautoría de la reforma energética de Peña", *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/10/politica/002n1pol> el día 10 de Agosto de 2015, consultados ambos sitios el día 21 de Abril del 2016. Con posterioridad, el Gobierno Mexicano, vía su secretario de Energía, Pedro Joaquín Coadwell, desmintió dicha desclasificación de correos electrónicos. Periódico La Jornada, "La reforma energética, 100% mexicana: Joaquín Coldwell", *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/11/politica/002n1pol> el día 11 de Agosto del 2015. Consultado el día 21 de Abril del 2016.

del TLCAN será plena en la materia petrolera. El doctor Jaime Cárdenas lo explica de la siguiente manera:

“La aprobación de la reforma energética entraña que el Estado mexicano renuncia a la reserva que hizo para sí mismo en el capítulo 6 “energía y petroquímica básica” del Tratado Libre Comercio, apartó el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica en sus diferentes fases de explotación de las zona de libre comercio de norteamérica. Lo expuesto quiere decir que la modificación de la Constitución equivale a una reforma subrepticia del Trato de Libre Comercio con América del norte, y nos colocó en los supuestos de los capítulos X, XI y XV del mismo, en donde como ya se dijo, se estipula que un Estado renuncia, privatiza o transfiere a particulares un área sujeta al control estatal, este ya no puede ser asumida libremente por el Estado. Todo lo anterior a pesar de lo estipulado en la GATT, en donde se reconoció que México es un país en desarrollo, lo que supone el derecho a recibir, en todo momento un trato diferenciado y favorable, tanto como en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se le puede exigir reciprocidad absoluta como respecto a las salvaguardias. En el protocolo de adhesión al GATT, México excluyó el petróleo y en general los hidrocarburos regulados en el Artículo 327 constitucional, de las obligaciones inherentes a ese convenio internacional.”<sup>165</sup>

El problema principal de la situación anterior consiste en que el Estado mexicano al aceptar el marco normativo del TLCAN, lo coloca en una situación de igualdad con las corporaciones petroleras en un plano internacional; eso quiere decir, que en el caso de que exista un conflicto de gravedad con las compañías petroleras, y éstas decidan hacer de menos la legislación nacional y acudir a la estructura jurídica internacional, las instancias internacionales podrán fallar en contra del Estado mexicano, imponiendo sanciones que afecten totalmente al Estado mexicano. Un hecho que sostiene nuestro argumento es la renuncia a la reserva 602.3 del TLCAN que contempla a un sistema arbitrario internacional sustitutivo de las jurisdicciones de producción y regulación de energía nacional.

La protección internacional a la industria privada petrolera en el ámbito de acción de la legislación nacional es un riesgo que coloca al país ante la posibilidad de condicionamientos externos de poder, entiéndase, de sanciones económicas y financieras por parte de organizaciones internacionales, e, inclusive, de la

---

<sup>165</sup> Cárdenas, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética 2013*, Cit., p. 131-132

posibilidad de un conflicto armado si se prestan las condiciones necesarias.<sup>166</sup> La anterior situación se piensa como una hipótesis a suceder, pero la situación internacional contemporánea, muestra que una condición en el reacomodo de la política internacional sigue dirigiéndose al constreñimiento de las necesidades de los países del tercer mundo -o en vías de desarrollo- a los intereses de los países desarrollados, actores que protegen sus intereses mediante políticas imperialistas.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Es interesante el conflicto arbitral de más de 14 años entre PEMEX contra la empresa Conproca, corporación encargada de construir plataformas petroleras. Dicho conflicto concluyó con el acuerdo entre las dos partes para efectuar un pago acordado en 296 millones de dólares. Lo interesante, es que dentro del proceso litigioso entre las dos compañías, PEMEX estuvo a punto de sujetarse a la resolución de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, (y con posterioridad, a la Corte de Nueva York), en los Estados Unidos, obligándolo a pagar 150 millones de pesos de inicio, y después 592 millones de dólares, como compensación requerida por la compañía subcontratada. Ante tal laudo, PEMEX acudió a la SCJN como un intermediario legal para poder llegar a un acuerdo con dicha compañía. Véase: *La Jornada*, "Termina conflicto por reconfiguración de la refinería de Caderyta", *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/14/economia/029n2eco> el día 14 de Agosto del 2015, consultado el 22 de Abril 2016. Para un análisis pormenorizado de tal evento, recomendamos el siguiente Blog: Sin autor, "El caso PEMEX Exploración y Producción Vs Commisa", *Arbitraje en México*, México, en: <https://arbitrationmexico.wordpress.com/2013/10/03/el-caso-pemex-exploracion-y-produccion-vs-commisa/> 3 de Octubre del 2013, consultado el 22 de Abril 2016. Recientemente, ha pasado desapercibido el fallo de la Corte Federal de Apelaciones del Quinto Circuito en Estados Unidos en el que niega la posibilidad de que PEMEX o algún Estado de la República Mexicana afectado por el derrame petrolero de British Petroleum (ya sea, Veracruz, Tamaulipas y Quintana Roo) puedan llevar a cabo una demanda por compensación de daños ambientales hacia la compañía internacional. Cabe mencionar que British Petroleum indemnizó a diferentes Estados de los Estados Unidos. Cfr. La redacción, "Rechaza EU apelación de Veracruz, Tamaulipas y Q. Roo por derrame de petróleo", *Proceso*, México, en: <http://www.proceso.com.mx/422054/rechaza-eu-apelacion-de-veracruz-tamaulipas-y-q-roo-por-derrame-de-petroleo>, 30 de noviembre del 2015, consultado el 22 de abril de 2016.

<sup>167</sup>Cfr. Bonanate, Luigi, *Anarchia o democrazia. La teoria politica internazionale del XXI secolo*, Italia, Roma, Carocceditore, 2015, p.90

La anterior situación nos conduce a reafirmar el concepto de *transnacionalización de la soberanía*, en otras palabras, la defensa del interés de una soberanía externa a través de la aceptación del interés de un Estado, que decide, por su propia voluntad, reestructurar su sistema jurídico; este argumento, puede entenderse en dos niveles: *al interior del Estado*, con la permisión de la voluntad de distintos actores políticos internacionales, y la defensa de grupos al interior del Estado; y, *al exterior del Estado*, con el constreñimiento del Estado ante la estructuras jurídicas internacionales, la actividad de otros Estados y la aceptación de los sistemas de derecho que conforman esas relaciones.

Consideramos que esa posición es la del Estado mexicano con la reforma energética, la defensa de los intereses estadounidenses mediante toda la reestructura del mercado energético nacional que se engloba en la defensa por el proyecto económico de regionalización. En adelante, trabajaremos la situación de los hidrocarburos y los diferentes impactos que tendrá la propiedad liberalizada.

### *3.3 La competencia interna del mercado petrolero nacional: La caracterización de PEMEX como empresa productiva del Estado.*

Con la reforma constitucional energética, se creó un mercado de competencia entre paraestatales, empresas privadas, y organizaciones diversas para la explotación de los hidrocarburos y la electricidad. Este mercado tendrá su razón de ser, en el incremento de la inversión extranjera directa en el país y en la creación de múltiples compañías que en asociación con grupos económicos productores de petróleo, o extractores de recursos naturales, adquirirán la tarea de suministrar energéticos al sistema económico nacional. En esa misma línea, el mercado energético estará sustentado por la alta fluctuación de inversiones de carácter privado, nacional o extranjero, que tendencialmente, sobrepasará las inversiones públicas-gubernamentales.

El Artículo 3º transitorio de la Reforma Constitucional Energética confiere a PEMEX y a la CFE una denominación nueva: “empresas productivas del Estado”,<sup>168</sup> definición que concibe, a grandes rasgos, la lógica empresarial de competencia de las paraestatales con la apertura del sector de hidrocarburos y de electricidad. Con esa característica, tanto Pemex, como la CFE, entrarán al mercado de competencia energética; de ahí, se comprende la búsqueda por reestructurar sus actividades para competir con otras compañías de composición privada, como el Artículo 20 transitorio lo dispone.

Un tema nodal para comprender la apertura del mercado energético y los nuevos actores que competirán en el sector, constará de la inversión extranjera directa en el país. Desde la adhesión de México al TLCAN, la Inversión Extranjera Directa (IED), ha estado en continuo incremento, provocando la dependencia de sectores importantes de la economía nacional a capitales fluctuantes.<sup>169</sup> Respecto

---

<sup>168</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013*, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013) consultado el día 07-04-2016.

<sup>169</sup> Es importante entender que desde la apertura del país a las economías de América del Norte, se establecieron grandes flujos de capital en el entorno económico nacional, a tal punto, que grandes sectores de la economía nacional (como el manufacturero) se encuentran totalmente sustentadas por el capital fluctuante. Por su parte, el enorme flujo de capitales, se ha criticado la falta de mecanismos para mantener los capitales fijos en el país, por lo que los grandes sectores privatizados y la regulación institucional siempre tambaleante por las condiciones de corrupción, hacen que gran parte de esos capitales sean volátiles, o, en su determinado caso, sean “golondrinos”, es decir, grandes inversiones que se duplican o triplican y después pueden retirarse sin límite alguno (dependiendo, de igual forma, del sector y de las inversiones). Recomendamos los siguientes artículos sobre las condiciones de la inversión extranjera directa desde una perspectiva económica: Romero, José, “Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011”, México, Distrito Federal, *Investigación Económica*, vol. LXXI, núm. 282, octubre-diciembre 2012, pp. 109-147; Rodríguez Arana, Alejandro, “Apertura comercial, balanza comercial e inversión extranjera directa en México, 1980-2006”, México, *Investigación Económica*, vol. LXVIII, núm. 262, julio-septiembre, 2009, pp. 73-111. Trimestralmente, el Banco de México reporta el estado de la IED. Por otra parte, algunos datos sobre la inversión extranjera directa en estos

al petróleo es posible que la Reforma Energética atraiga mayores inversiones dirigidas a la producción energética, asegurando la dependencia del mercado a los capitales trasnacionales inversores. Se espera que el aumento de la IED en el sector energético llegue a \$20, 000 millones de dólares adicionales a las actuales fluctuación de inversiones.<sup>170</sup>

En ese sentido, la alta competencia del mercado petrolero nacional estaría condicionada directamente a la modernización de las áreas de producción petrolera construidas por el financiamiento de las inversiones. Asimismo, las tareas de explotación del petróleo se encontrarán permitidas en tanto los privados conduzcan las áreas más importantes de la cadena productiva.

El anterior argumento es de suma importancia, pues dentro de la gestación del nuevo panorama energético nacional, la legislación de *inversiones público-privadas* creada en el año 2012, con la intención de insertar capitales privados a

---

momentos muestran en la siguiente página: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE146&sector=1&locale=es>. Al 21 de Febrero de 2016, según las estimaciones del Banco de México, la Inversión Extranjera Directa se encuentra en 28,383.3 millones de dólares, invertida esa cantidad en las siguientes áreas: “Las manufacturas captaron la mayor parte de la Inversión, 50% seguidas de servicios financieros, con 10%, información en medios masivos, con 9.8%, comercio con 9.0%, y construcción, con 7.3% entre los principales sectores.” Reuters, “IED en México creció 25.8% en 2015”, *El Economista*, México, en: <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2016/02/21/ied-mexico-crecio-258-2015>, el día 21 de Febrero del 2016, consultado el día 26 de abril del 2016.

<sup>170</sup> Desde la información proveniente de la Secretaria de Hacienda, se espera entre 15,000 y 20, 000 millones de dólares de inversión inicial en el mercado energético, impulsando el crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) de 1.5 a 2 puntos porcentuales. El actual PIB se sitúa en 1,262 billones de dólares. Cfr. Cadena, Guadalupe, “Reforma energética impulsará a la Inversión Extranjera Directa”, *El Economista*, México, en: <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2014/01/26/reforma-energetica-impulsara-inversion-extranjera-directa>, el día 26 de enero de 2014, consultado el 26 de abril de 2016.

proyectos públicos,<sup>171</sup> determinará el futuro de las “empresas productivas del Estado”, al abrir la posibilidad de concesionar dinámicamente las partes más importantes en la *construcción de infraestructura y equipamientos* para la constitución del sector energético.

Este nuevo marco de producción condicionará la acción de PEMEX como paraestatal y lo obligará a aliarse, parcial o totalmente, con actores privados. Queda claro que el nuevo esquema de creación empresarial e industrial tiene la intención de aprovechar los recursos naturales permisibles de apropiación que la liberalización de la propiedad y la flexibilización de los conceptos de dominio directo pueden presentar. La situación de Pemex, como las de otras compañías públicas destinadas a la producción energética, será tambaleante ante el nuevo panorama tendiente a constreñir sus operaciones y actividades al proporcionárselas a particulares.

---

<sup>171</sup> La Ley de Asociaciones Público Privadas fue creada durante el sexenio de Felipe Calderón en el año 2012 con la intención de establecer dichas asociaciones para desarrollar proyectos y obras de inversión pública. El primer párrafo del Artículo 2º de dicha ley menciona lo siguiente:

“Artículo 2. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.”, siendo el artículo 12 y los subsiguientes capítulos, la articulación total de las inversiones privadas para obras públicas. Respectivamente, podemos decir que esta ley, cuyo funcionamiento era un hecho antes de la Reforma Energética, nos muestra la disposición del Estado mexicano de adherirse a los grandes capitales privados y variables en vez de constituirse en su totalidad por capital público. Por su parte, la legislación encuadra perfectamente a la Reforma Energética y a los nuevos esquemas de producción. *Consúltese: Ley de Asociaciones Público Privadas* del 16 de Enero del 2012 [su más reciente reforma, el 21 de Abril del 2016] en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lapp.htm>, consultado el día 26 de Abril del 2016.



### 3.4 La pérdida de los recursos petroleros y las nuevas fuentes de adquisición de recursos del erario.

Hemos abundado en la reconfiguración del sistema energético nacional y la consecuente reestructura de la estructura extranjera desde la reforma constitucional energética; ahora, tenemos que adentrarnos al estudio del marco institucional encargado de regular las operaciones de tal cambio y de las probabilidades de un funcionamiento óptimo

La liberalización de la propiedad en México, fue instaurada a partir de un criterio de eficacia económica, en otras palabras, el modelo petrolero se instauró por las ventajas de crecimiento económico producto del mantenimiento de la producción petrolera sustentado en las necesidades del principal socio comercial de México: los Estados Unidos. El sistema de contratación entre paraestatales y privados, pretende mantener la producción petrolera e incrementar las ganancias económicas del Estado a un corto y mediano plazo. A pesar de ese objetivo, se presenta un argumento centrado en analizar las posibilidades de que el sistema falle y no genere recursos suficientes, o, que se generen los suficientes recursos, pero terminen dilapidados por los procesos de corrupción que configuran la cultura política mexicana.<sup>172</sup>

Dentro de la Reforma Energética, el sistema propuesto para la concentración de las ganancias de las asociaciones productoras de petróleo tiene la característica principal de ser una entidad desconcentrada del aparato formal de obtención de impuestos. El *Fondo mexicano para el petróleo*, instituido en el Artículo 14º de los transitorios, se conforma como un órgano autónomo encargado

---

<sup>172</sup> Sin duda, esta es una premisa sociológica que tiende a ser desarrollada en su extensión desde el ámbito de estudio sobre la historia y el sistema social. Nos parece importante tal argumento porque ante la creación de múltiples estructuras jurídicas y de cambios legales e institucionales, las condiciones de la cultura política en México con respecto a la corrupción permanecen intocadas.

de aglomerar los recursos para la explotación de los hidrocarburos, para posteriormente, administrar las ganancias, designándolas a las distintas áreas del Estado mexicano. La composición organizacional –ubicada en el Artículo 15º transitorio- de dicho fondo, se conformará por un comité compuesto por 7 miembros, 3 de los cuales, serán representantes de la Secretaría de Energía, de la Secretaría de Hacienda y por el Gobernador del Banco de México; los otros 4, serán asesores independientes propuestos por el Presidente de la República con la aprobación de dos terceras partes del Senado de la República.

Como se aprecia, las funciones del Fondo Petrolero se instituyen en un ámbito institucional cerrado, pues tanto el Comité Técnico como el Presidente de la República, tendrán información de primera mano sobre los contratos y los fondos petroleros, decidiendo la asignación de los recursos generados.

Las disposiciones de la Reforma Energética, para evitar algún acto de corrupción, retoman los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas creados durante la década de los 2000, e introducirlos en la configuración de los contratos. El Artículo 9º transitorio dispone la obligación de los privados a contener dentro de la estructura de los contratos, cláusulas de transparencia que permitan conocer las contraprestaciones estipuladas en las negociaciones, las operaciones y la aceptación de auditorías por parte de las autoridades mexicanas para la operaciones de los privados. En ese sentido la articulación entre el Artículo transitorio y las disposiciones referentes a la creación de un nuevo sistema de transparencia y anticorrupción estipulados en el artículo 9º transitorio buscarán la actuación constante por parte de la autoridad mexicana.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup>“Noveno. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los contratos y las asignaciones que el Estado suscriba con empresas productivas del Estado o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, serán otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que se preverá que las bases y reglas de los

Sin embargo, hay que entender que el tema de la corrupción, como una actividad presente en todos los ámbitos conocidos de la administración pública, y la nueva industria petrolera, puede darse en cualquier momento, existiendo la posibilidad de perder ganancias por las inversiones y la generación de hidrocarburos en la nueva industria de producción petrolera. Respectivamente, uno de los argumentos de mayor importancia para llevar a cabo la Reforma Energética fue la necesidad de incrementar los recursos del erario gracias a las inversiones privadas provenientes de la industria de hidrocarburos. La crítica inmediata de tal política, nuevamente, se localiza en los procesos de corrupción que toca todos los ámbitos posibles.

Ante un panorama en que los recursos económicos no puedan sustentar el erario, dada la corrupción en el gobierno o en la industria petrolera privada, se requerirá de nuevas fuentes de ingresos, existiendo la probabilidad de que ante un escenario así, se plantee una Reforma Hacendaria instrumentalizada para recabar recursos de los amplios sectores poblacionales. Esta necesidad de una Reforma Hacendaria tendrá que situarse en una recaudación en extenso de todo tipo de recursos de la población. Propiamente, la indispensabilidad de una reforma hacendaria, requerirá de un estudio aparte que logre captar los recursos sustitutivos de las posibles pérdidas de los ingresos de los petroleros.

---

procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables.

Asimismo, la ley preverá y regulará:

- a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;
- b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y
- c) La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previstos en los contratos." *Ibid.*

### **III.- El retorno del autoritarismo en la puesta en práctica de la Reforma Energética.**

#### *1 Operacionalizar la Reforma Energética: La Ley de Hidrocarburos y el despojo del petróleo*

La puesta en práctica de la Reforma Energética iniciará con el seguimiento puntual de las reformas a las legislaciones del sector energético nacional para reestructurar las nuevas formas de producción de hidrocarburos. Estas nuevas formas tienen la característica de contar con la preponderancia de la actividad privada y la protección pública del Estado.

Nos interesa comprender las estructuras institucionales creadas con el propósito de impulsar el mercado energético nacional, en general, el modelo de contratación para la exploración y extracción petrolera mediante contratos y su subsecuente extensión con el modelo extractivista de hidrocarburos no convencionales por la actividad del *fracking* (o perforación mediante la inyección de líquidos y químicos a muy alta presión).

El entendimiento de ambos sistemas incluye, como un tema de importancia para la *liberalización de la propiedad social mexicana*, la redimensión jurídica de la tierra, de su uso y su aprovechamiento con la puesta en práctica del modelo extractivo para la obtención de hidrocarburos no convencionales. Cabe mencionar que la operación de la nueva política energética mexicana no solamente se establece como un proyecto de desarrollo económico, también incumbe una especie de fortalecimiento del Estado y de las funciones del Poder Ejecutivo encargado de poner en marcha las nuevas estructuras del mercado energético nacional.

### 1.1 La Ley de Hidrocarburos: la legislación eje del paquete de leyes energéticas.

El 17 de Agosto del 2014 se aprobó el paquete de legislaciones que instrumentan la Reforma Energética. De las 21 legislaciones: 9 leyes nuevas y 12 reformas a legislaciones existentes, la *Ley de Hidrocarburos* aparece como la legislación de mayor importancia para el desarrollo de la nueva política energética nacional. A nuestra consideración, ésta legislación es el principal eje articulador de otras legislaciones destinadas a organizar el nuevo modelo energético.

La ley de hidrocarburos se conforma por 131 artículos -distribuidos en cuatro Títulos-, y 32 artículos transitorios con los que se implementan las múltiples funciones operativas del mercado energético nacional. La integración de la legislación se da por las estructuras que regulan la contratación entre el Estado y los particulares para implementar los proyectos de exploración, extracción y explotación de hidrocarburos en la producción tradicional y por el sistema extractivo de hidrocarburos contenidos en piedras de lutitas y gas no convencional –*gas shale*–, mediante el impulso del uso de la técnica del *Fracking*.<sup>174</sup>

Asimismo, otras áreas de la generación energética encuentran en el desarrollo de la ley de hidrocarburos elementos con los cuales llevar a cabo su cometido. Tal es el ejemplo de la ocupación superficial de la tierra (tema que tocaremos adelante en el presente trabajo) del que la generación de energía geotérmica, la producción de gas, la generación eléctrica o la producción de energía renovable y sustentable, basan su implementación.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Para conocer a grandes rasgos la obtención de petróleo y gas no convencionales mediante la técnica del fracking, recomendamos el siguiente libro: Martínez, Roberto, y Suárez, Isabel, *Fracking. Un libro para entender los riesgos y las ventajas de la fracturación hidráulica*, España, Madrid, Instituto Geológico y Minero de España, Catarata, 2014.

<sup>175</sup> Otros complementos legislativos sobre el sistema de contratación y el modelo extractivo son los siguientes: *Ley de Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*; *Ley de los Órganos Reguladores coordinados en Materia Energética*;

Retomando la composición general de la Ley de Hidrocarburos sus estructuras esenciales son las siguientes: el sistema de contratación entre el Estado y los particulares en su Título segundo, *De la Exploración y Extracción de Hidrocarburos y del Reconocimiento y Exploración Superficial* (artículos que abarcan del 6º al 47º), el cual abarca los siguientes temas: los procedimientos para otorgar las asignaciones a los privados; la elaboración puntual de los contratos; las funciones de los órganos encargados de obtener la información producto de las actividades petroleras además del manejo de la información generada; y, la regulación y obligaciones de las empresas productivas del Estado y de los privados. Por su parte, el Título cuarto de la ley de hidrocarburos, titulado: *Disposiciones aplicables*, será el ordenamiento que regulará al sistema extractivo de elementos no convencionales en territorio fijo; particularmente, el uso y ocupación de la tierra que referimos anteriormente, se desarrollará en los capítulos IV.- *Del Uso y ocupación superficial* y V.- *Del impacto social*.

Sobre el Título tercero, como su nombre lo indica: *De las demás actividades de la Industria de Hidrocarburos*, desarrolla las actividades adyacentes a la producción petrolera de las que se pueden establecer actividades distintas, como la producción de gas y su consecuente regulación. Además, el título incluye la sistematización de los sistemas integrados, es decir, las disposiciones y reglamentación para conformar legalmente un sistema de producción con toda la infraestructura y equipamientos necesarios; este título contempla las actividades de la cadena productiva del petróleo como el transporte, la venta de hidrocarburos o la distribución, por lo mismo, el *Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la ley de Hidrocarburos* contiene las diversas especificaciones técnicas para su reglamentación.

---

*Reglamento de la Ley de Hidrocarburos; Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Reglamento Interno de la Comisión reguladora de Energía.*

Inmerso en ese título, se encuentra el aspecto financiero, una estructura de gran importancia para establecer los sistemas de producción petrolera; en ese sentido, la *Ley de ingresos sobre hidrocarburos* se creó con la intención de establecer un mecanismo para designar y regular las contraprestaciones para los particulares conforme a las fórmulas que calculan los recursos y su implementación. El subsecuente complemento de tal acción se localiza en el *Reglamento de la ley de ingresos sobre Hidrocarburos* que reafirma el contenido de los contratos y el proceso financiero que sustente la producción petrolera.

Como se ha expuesto, una gran cantidad de legislaciones giran alrededor de la Ley de Hidrocarburos, inclusive, la misma legislación contempla la reestructura de las empresas productivas del Estado en sus aspectos competitivos; de la misma forma, las subsecuentes modificaciones de las legislaciones a la Ley de Pemex, su reglamento interno, y la *Ley del Fondo Mexicano para el Petróleo* –en la que se establece la situación financiera de la producción petrolera– encuentran su modificación en la Ley de Hidrocarburos.<sup>176</sup>

Evidentemente, la legislación de hidrocarburos aborda a una gran cantidad de legislaciones que fungirán para establecer al nuevo mercado energético y de brindarle dinamismo en su aplicación. En esa lógica, el papel de las instituciones sustentadoras de tales cambios será esencial; a continuación, expondremos las instituciones de mayor importancia para la reforma energética.

---

<sup>176</sup> Dada la bastedad de temas referentes a la reforma energética, el estudio de Pemex en particular, no se ha tocado en extenso, por lo mismo, sólo citaremos las legislaciones que regularán a la nueva empresa productiva del Estado en el mercado de competencia por los hidrocarburos.

*1.2 La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como los órganos decisorios del Estado Mexicano.*

Uno de los eventos de mayor importancia para el nuevo esquema petrolero consistió en la creación de una amplia red de instituciones encargadas de regular el nuevo esquema energético en el país; esta conformación institucional tiene una organizacional jerárquica que remite directamente a las instituciones del Estado, en especial, al papel del Poder Ejecutivo. Hemos decidido describir las instituciones que tendrán la facultad de permitir el trabajo de los operadores que accederán a la producción petrolera y tendrán en su poder la toma de decisiones en la puesta en práctica del modelo de producción petrolera.

En primera estancia se encuentra la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), creada en el año 2008 como parte de la reforma energética del momento, su función principal consistió en regular el sistema de contratación de los contratos de servicios y obra que firmaba Pemex con distintos operadores. Con la reforma constitucional del año 2013, el organismo obtuvo un mayor marco de acción para controlar los esquemas petroleros de contratación de particulares, agregando a la administración de contratos, los de exploración y explotación.<sup>177</sup>

La composición interna del órgano consta de un consejo directivo integrado por 7 comisionados designados por el Presidente de la República y el Senado. Las funciones actuales de la institución consisten en administrar y analizar la información más reciente del progreso de la industria petrolera para calcular las inversiones del sector energético. Estas funciones abarcan los resultados de las licitaciones de los bloques petroleros; los reglamentos para acceder a un licitación;

---

<sup>177</sup> La historia de dicha institución, como su misión u objetivos pueden localizarse en su página web: [www.gob.mx/cnh/que-hacemos](http://www.gob.mx/cnh/que-hacemos).



el número de contratos; y, las autorizaciones y volúmenes de producción de las empresas petroleras.<sup>178</sup>

Asimismo, el control de la información generada por la investigación de las petroleras internacionales en la exploración de yacimientos petroleros la compartirán la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), bajo la organización de la CNH. Estas tres instituciones se encargarán en todo momento de los procedimientos para licitar los bloques petroleros; además, cuando las petroleras se encuentren en funcionamiento, serán reguladas por la triada institucional.

En el caso de la SENER, sus múltiples funciones se concentran en las asignaciones de las áreas brindadas por los privados. Tanto los límites, la regulación y las obligaciones que las distintas empresas tendrán en la explotación de los bloques petroleros, estarán contenidas en los contratos.<sup>179</sup> De las funciones, de dicho organismo, tres nos parecen de importancia fundamental: 1.- La propuesta al Presidente de la República de establecer zonas de salvaguarda para evitar su explotación por los particulares y las empresas productivas del Estado; 2.- La unificación de campos o yacimientos petroleros (dependiendo de la información de la CNH); y, 3.- La función de quitar o evitar los obstáculos que las empresas productivas del Estado presenten para desarrollar más ampliamente el mercado energético nacional. En tanto al manejo y control de la información recabada en la producción petrolera, se conducirán de la misma forma que la CNH.<sup>180</sup>

Las funciones de la SHyCP ligadas a al organismo anterior se encuentran dirigidas a organizar el presupuesto y designar, siguiendo las necesidades

---

<sup>178</sup> Las funciones de dicho organismo con respecto a la información se localizan en el Artículo 89 de la Ley de Hidrocarburos: *Ley de Hidrocarburos, Cit.*

<sup>179</sup> Artículo 42. *Ibidem*

<sup>180</sup> Como lo menciona el Artículo 88 de la ley en comento.

económicas del país, los recursos económicos producto de los fondos u organismos de carácter financiero. Particularmente, la Secretaría, en el artículo 30 de la ley de hidrocarburos, está facultada para conformar las condiciones económicas y financieras del sistema de contratación en materia fiscal adicionalmente a su papel de auditor de las actividades petroleras. Esta última función se suma a los procesos de transparencia y rendición de cuentas creados por el sistema.<sup>181</sup>

En esa sintonía, la articulación del sistema petrolero mediante los tres organismos anteriores contará adicionalmente con otras dos instituciones encargadas de la regulación de la producción petrolera de los particulares, así como de la administración de las ganancias: la Comisión Reguladora de Energía (CRE), y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMED). Éstas instituciones, a pesar de no contar con facultades decisorias de importancia, complementan las funciones del sistema.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Artículo 30, *ibidem*

<sup>182</sup> Una explicación rápida es la siguiente: “Comisión Reguladora de Energía (CRE).- Entregará los permisos a particulares para que se hagan cargo del almacenamiento, transportación y distribución por ductos de del petróleo, el gas, los petroquímicos y los petrolíferos; regulará el acceso de los privados a los ductos para que puedan transportar y almacenar derivados y venderá de primera mano dichos productos derivados. Además entregará permisos para la generación de energía eléctrica y establecerá las tarifas de porteo. Otorgará los permisos a privados para importar gasolinas y producir, directamente o en asociación con alguna filial de Pemex o CFE, los petroquímicos o petrolíferos.

Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMED).- Recibe, administra y distribuye los ingresos de asignaciones y contratos, con excepción de los impuestos. Distribuirá los recursos de la renta petrolera que ingresen a este fideicomiso en orden de prelación: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización de los Precios del Petróleo, recursos para cubrir el Presupuesto Federal con un límite de 4.7% del PIB; con el resto constituirá un Fondo de Ahorro de Largo Plazo de al menos un 3% del PIB, bajo el presupuesto de que ahí recaerán los excedentes petroleros aunque no se especifique en las leyes secundarias. Con el incremento de los recursos de este Fondo se podrán destinar recursos a adultos mayores, becas universitarias e infraestructura productiva”. Padierna, Dolores, *La nueva tragedia de México: la reforma energética*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2015, p. 44

Retornando a la importancia de la triada institucional, su papel en el manejo y acceso a la información se dirige a conocer la cantidad de hidrocarburos existentes en el país; este amplio conocimiento acerca del petróleo le brinda a las instituciones un amplio espectro de interlocución con las compañías trasnacionales que busquen intervenir en el país. Aquí, existe la crítica de que, determinar qué trasnacional y bajo qué condiciones operará en el mercado petrolero, no solamente estará ligado a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, sino al análisis que la triada institucional realizará para cada actor. En esa línea argumentativa, el estricto apego entre esas instituciones y la Presidencia de la República, concretamente, mediante la estructura de la CNH, proporcionará una vasta capacidad de decisión sobre los recursos petroleros.

La importancia de la CNH se analiza en la gran cantidad de funciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos. Pesa a la enorme dimensión de la CNH como la instancia decisoria de mayor importancia en el sistema, podemos ver que su función principal se encuentra en la asignación de contratos petroleros como el Artículo 15 lo estipula:

**Artículo 15.-** Sólo el Estado Mexicano, por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, podrá otorgar Contratos para la Exploración y Extracción. La selección del Contratista tendrá lugar a través de un proceso de licitación, en términos de lo dispuesto por el artículo 23 del presente ordenamiento.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá autorizar, de forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones, en los que se ceda:

- I. El control corporativo y de gestión del Contratista, o
- II. El control de las operaciones en el Área Contractual, de forma parcial o total.

Para autorizar la cesión del control de las operaciones a que se refiere la fracción II, la Comisión Nacional de Hidrocarburos analizará, entre otros aspectos, que el operador del Contrato para la Exploración y Extracción cuente con la experiencia, las capacidades técnicas y financieras para dirigir y llevar a cabo las actividades en el Área Contractual y asumir las responsabilidades inherentes del Contrato para la Exploración y Extracción.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos notificará a la Secretaría de Energía, la solicitud por parte del Contratista, dentro de los dos días siguientes a que se

presente. La Secretaría de Energía podrá manifestar su inconformidad debidamente motivada, ante dicha Comisión, respecto de la cesión señalada en el segundo párrafo de este artículo, dentro de los 20 días posteriores a que sea notificada.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá resolver lo conducente dentro de los 10 días posteriores a que concluya el plazo otorgado a la Secretaría de Energía para pronunciarse. En caso de no emitirse una respuesta a la solicitud por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, dentro del plazo de 10 días antes mencionado, ésta se entenderá en sentido favorable.<sup>183</sup>

Posteriormente, en el Artículo 23 de la legislación, se expone el proceso mediante el cual se llevarán a cabo las licitaciones, caracterizadas por procesos de subasta:

**Artículo 23.-** La adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción se llevará a cabo mediante licitación que realice la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Las bases de licitación preverán que el Contrato para la Exploración y Extracción se podrá formalizar con Petróleos Mexicanos, otras empresas productivas del Estado y Personas Morales, ya sea de manera individual, en consorcio, o asociación en participación, en términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

(...) Entre la fecha de publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y aquélla en la que se presenten las propuestas deberán mediar al menos noventa días naturales. El mecanismo de adjudicación podrá ser, entre otros, una subasta ascendente, una subasta descendente o una subasta al primer precio en sobre cerrado, en cuyo caso los sobres deberán ser presentados y abiertos en una misma sesión pública. En los procesos de licitación se deberán contemplar criterios de desempate, los cuales se incluirán en las bases de licitación correspondientes.

En cualquier caso, los procesos de licitación se deberán llevar a cabo bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, igualdad, competitividad y sencillez. Las propuestas podrán ser presentadas y analizadas a través de medios electrónicos, en los términos que establezca el Reglamento.

El fallo correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.<sup>184</sup>

Además de la administración técnica y supervisión de los planes para la extracción de petróleo, una vez que los contratos hayan sido firmados, la CNH se encontrará a cargo de la supervisión estricta de la operación de las petroleras en territorio nacional como el artículo 43 lo estipula:

---

<sup>183</sup>*Ley de Hidrocarburos, Cit.*

<sup>184</sup>*Ibid.* Cabe mencionar que los procesos de la licitación se encuentran en el Artículo 24 de la ley.

**Artículo 43.-** Corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos:

**I.** Emitir la regulación y supervisar su cumplimiento por parte de los Asignatarios, Contratistas y Autorizados en las materias de su competencia y, específicamente, en las siguientes actividades:

**a)** Reconocimiento y Exploración Superficial, incluyendo los criterios de confidencialidad y el derecho al aprovechamiento comercial de la información que se obtenga derivada de las mismas;

**b)** El acopio, resguardo, uso, administración y actualización, así como, en su caso, la publicación de la información referida en el artículo 32 de esta Ley, por medio del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos;

**c)** Exploración y Extracción de Hidrocarburos, incluyendo la elaboración de los respectivos planes para el dictamen a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, así como el abandono y desmantelamiento;

**d)** La Recolección de Hidrocarburos;

**e)** La perforación de pozos;

**f)** La cuantificación de Reservas y los Recursos Prospectivos y Contingentes;

**g)** La certificación de Reservas de la Nación por parte de terceros independientes, así como el proceso de selección de los mismos; **h)** La medición de la producción de Hidrocarburos, considerando, al menos, la instalación y verificación de los sistemas de medición de acuerdo con estándares internacionales y que los mismos sean auditables por terceros con reconocida experiencia internacional;

**i)** El aprovechamiento del Gas Natural asociado;

**j)** Los estándares técnicos y operativos para maximizar el factor de recuperación de Hidrocarburos, y

**k)** Los requerimientos de información a los sujetos obligados, así como los lineamientos de transferencia, recepción, uso y publicación de la información recibida.

La regulación que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

(...) **II.** Cuantificar el potencial de Hidrocarburos del país, para lo que deberá:

**a)** Realizar la estimación de los recursos prospectivos y contingentes de la Nación, y

**b)** Consolidar anualmente la información nacional de Reservas que cuantifiquen los Asignatarios y Contratistas;

**III.** Generar indicadores de referencia para evaluar la eficiencia de los proyectos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, considerando la experiencia internacional y los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción de Hidrocarburos asociados a las Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción, y

**IV.** Proponer, en el ámbito de su competencia, a la Secretaría de Energía, que instruya a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y

operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos ejercerá sus funciones, procurando elevar el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de Petróleo y de Gas Natural en el largo plazo y considerando la viabilidad económica de la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en el Área de Asignación o del Área Contractual, así como su sustentabilidad.<sup>185</sup>

Como se lee en los artículos citados, la actividad de las instituciones girará en torno a la información generada por la actividad petrolera. Conforme a esto, el control de información técnica de alta importancia estará a disposición de los órganos y del sistema en materia de transparencia para verificar que sea disponible a todo mundo. Para ello, se instituirá una *Central Nacional de Información de Hidrocarburos* dedicada exclusivamente a la actividad anteriormente mencionada:

**Artículo 35.-** La Comisión Nacional de Hidrocarburos establecerá y administrará el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, integrado por un sistema para recabar, acopiar, resguardar, administrar, usar, analizar, mantener actualizada y publicar la información y estadística relativa a:

- I. La producción de Hidrocarburos;
- II. Las Reservas, incluyendo la información de reportes de estimación y estudios de evaluación o cuantificación y certificación;
- III. La relación entre producción y Reservas;
- IV. Los Recursos Contingentes y Prospectivos;
- V. La información geológica, geofísica, petrofísica, petroquímica y demás, que se obtenga de las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, así como de la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, y
- VI. Cualquier otra información necesaria para realizar sus funciones, sean las establecidas en esta Ley o en las demás disposiciones jurídicas aplicables. El Centro Nacional de Información de Hidrocarburos también resguardará, preservará y administrará los núcleos de roca, recortes de perforación y muestras de Hidrocarburos que se consideren necesarios para el acervo del conocimiento histórico y prospectivo de la producción de Hidrocarburos del país. Para lo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá desarrollar y mantener una Litoteca Nacional de la Industria de Hidrocarburos.

---

<sup>185</sup>Consúltese el Artículo 43 de la Ley en comento. *Ibidem*

En relación con lo establecido en este artículo, los Asignatarios, Contratistas y Autorizados deberán entregar la información y materiales de campo respectivos, así como la información procesada, interpretada e integrada, que se obtenga de las actividades de Reconocimiento y Exploración Superficial, Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

Los Asignatarios, Contratistas y Autorizados serán responsables de la calidad, integridad y seguridad de la información que se entregue a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos definirá la confidencialidad y los criterios y plazos conforme a los cuales hará pública la información que reciba. La normativa que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos establecerá los mecanismos que sean necesarios para validar la información que se le entregue.

Las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público tendrán acceso irrestricto a la información contenida en el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos. Las universidades y centros de investigación tendrán acceso a la información en los términos de los convenios que al efecto celebren con la Comisión Nacional de Hidrocarburos.<sup>186</sup>

Conjuntamente a la integración de las presentes disposiciones existirá un sistema sancionador que se encontrará ligado en su totalidad con el sistema de transparencia. Estos medios de sanción, localizados en los Artículos 85, 86 y 87 de la ley, prevén sancionar tanto a las corporaciones petroleras privadas como a las empresas productivas del Estado que incumplan con lo estipulado en los contratos o que en su actividad productiva, cometan alguna infracción.

Por último, con la información presentada anteriormente, se constituye una de las principales críticas a la totalidad de las instituciones que componen el sistema petrolero, y esta es, que los órganos, por su estructura jerárquica, ligada al Poder Ejecutivo y su composición interna cupular, pueden presentar actos de corrupción con las compañías particulares. Así, las relaciones entre las tres instituciones principales del mercado petrolero, pueden, de la misma forma encubrir, actos de corrupción durante todo el proceso productivo petrolero y por cualquier actor o institución estructuras, haciendo caso omiso a las estructuras de transparencia y sanción. Ésta posición se corrobora por las condiciones socio-históricas del país

---

<sup>186</sup> *Ibidem.*

que han mostrado que las estructuras de transparencia y rendición de cuentas, llegan a constituirse en una simulación y no como un sistema efectivo en grado alguno. Una prueba de nuestro argumento es la existencia de actuales actos de corrupción que ya se encuentran documentados puntualmente.<sup>187</sup>

### *1.3 La entrega de los primeros bloques territoriales petroleros a los grandes capitales.*

A partir de la reforma constitucional energética del año 2013, la operación del sistema de producción de hidrocarburos se conforma con la división del territorio nacional en bloques. Estas divisiones localizadas, tanto en mar como en territorio fijo, cuentan con estudios que avalan la existencia de hidrocarburos o las múltiples posibilidades de descubrimientos de yacimientos petroleros.

---

<sup>187</sup> El ejemplo más reciente de la corrupción en la manipulación de datos e información primordial lo menciona Alfredo Jalife: “Quince trasnacionales pagaron 360 mil dólares para tener acceso a la información técnica de los 14 bloques y Zepeda exulta haber abierto “una nueva industria” con el remate de los estudios sísmicos 2-D a 13 mil 300 dólares por kilómetro cuadrado en tierra (*on-shore*) y 2 mil 475 dólares por kilómetro cuadrado (*off-shore*), mientras los estudios 3-D son de 185 mil dólares en tierra (*on-shore*) y entre 16 mil 500 y 46 mil 500 por kilómetro cuadrado (*off-shore*)” (...) “ Del 11 de noviembre al 3 de diciembre de pasados, en 22 días, la hilarante cuan delirante CNH desapareció por arte de magia 75por ciento de las reservas de petróleo/gas *shale* del “México neoliberal *itamita*”. El 11 de noviembre, Pemex estimó que existían “140 por ciento más que las reservas probadas del país”. Ese día México contaba “con la sexta mayor reserva de recursos no convencionales en el mundo, según datos de la Administración de Información de Energía de Estados Unidos, mientras Pemex estima(ba) que existen reservas prospectivas de 60 mil barriles de crudo equivalente, casi 140 por ciento más que las reservas probadas del país”. El 3 de diciembre, 22 días más tarde, viene la prestidigitación que señalé, “a diferencia de las cifras alegres de EIA, que colocó a México entre el tercero y sexto lugares de reservas de petróleo/gas *shale* en el mundo, ahora la hilarante CNH decapita a toro pasado (...) las reservas de una cuarta parte.” Jalife-Rahme, Alfredo, *Las guerras globales del agua. Privatización y fracking.*, México, Orfila, 2015. pp.152-14.



El territorio de la República fue dividido en una enorme cantidad de bloques, organizados mediante distintos criterios como la exactitud de la información sobre las reservas petroleras, el tipo de reservas (petróleo de fácil, mediano o difícil acceso, mejor conocidos como 2p o 3p) y las posibilidades de aumentar la producción. Para su licitación, estos bloques se dividieron en 3 Rondas.<sup>188</sup> Cada Ronda -con la excepción de la ronda 0- se encontrará sujeta al sistema de contratación, mediante el cual, las empresas privadas nacionales e internacionales, además de las empresas productivas del Estado, podrán acceder al nuevo mercado de hidrocarburos que contemplan reconocimiento, extracción y producción de petróleo y otro tipo de actividades<sup>189</sup> en el bloque territorial obtenido.

---

<sup>188</sup> El funcionamiento del esquema de licitación es interesante, pues prácticamente, es una subasta pública, en el que los participantes, mediante un preregistro (en el que fueron analizados sus capacidades y experiencia en el ramo) ofrecieron porcentajes para la obtención del área licitada. Dicho porcentaje ofrecido por las empresas, se sustenta en un porcentaje mínimo designado por el propio Estado, por lo que las compañías interesadas en la colaboración con el Estado en la producción petrolera, estarán obligados a mejorar las cifras impuestas por el Estado.

<sup>189</sup> Realmente, las licitaciones no sólo constan de toda posibilidad de realizar obras en la producción de petróleo; por lo tanto, a la una enorme cantidad de servicios y obras a desarrollarse gracias a la subdivisión de la cadena productiva del petróleo, por ejemplo: “El régimen de excepción se extiende también a las adquisiciones y obras. El Artículo 75, segundo párrafo, establece categóricamente: “a las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza (...) no les serán aplicables a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas”. Todos los contratos que PEMEX celebre con particulares tendrán un carácter administrativo y los actos posteriores se regirán por la legislación mercantil. Si bien los procedimientos de contratación, se sujetarán a la filosofía del artículo 134 constitucional en la iniciativa de la ley se prevé (artículo 78): En los casos en los que el procedimiento de concurso abierto no resulte idóneo para asegurar las mejores condiciones (...) la empresa podrá optar por emplear otros procedimientos que podrán ser, entre otros, la invitación restringida o de adjudicación directa, siempre y cuando se utilice alguno de los supuestos que se indican a continuación: fracción VIII se trate de servicios de consultoría, asesorías, estudios de ingeniería o de otra naturaleza, investigaciones o capacitación.” Aguilera Gómez, Manuel, *El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2015, P.130.

Sobre la Ronda 0, en ésta, la división del territorio se encuentra caracterizada por grandes yacimientos y reservas probadas de fácil acceso, designada exclusivamente a Petróleos Mexicanos (PEMEX). La intención de ello es propiciar una ventaja en el desarrollo de yacimientos como la puesta en práctica de tecnología de exploración de dicha actividad para la adecuación de la compañía a la nueva etapa de competencia por la extracción de hidrocarburos.

No obstante, se presenta la aclaración de la exclusividad de las zonas de la Ronda 0 (de las que inclusive, se restringe la información sobre la extensión territorial y la cantidad de hidrocarburos de dichas zonas)<sup>190</sup> pues para su manutención, si PEMEX, no puede producir, ya sea por falta de tecnología o por la necesidad de un colaborador, la empresa productiva puede traspasar (*migrar*) su zona de trabajo a alguna multinacional interesada en colaborar para producir en dicha zona.<sup>191</sup> De la misma forma, PEMEX como una empresa adicional que competirá por el mercado energético, podrá participar en la licitación de las demás

---

<sup>190</sup> Propiamente, las zonas designadas a Pemex son las siguientes: “Aguas profundas en el Cinturón Plegado Perdido”, “Faja de Oro-Ebao-Chicontepepec”, Aguas Profundas Hank y Hollok”, y “Burgos y Sabinas” junto con diversos puntos de hidrocarburos no convencionales en territorio fijo. Véase: Meana, Sergio, “Tres mapas para entender la apertura petrolera, *El Financiero*, en: [www.elfinanciero.com.mx/pages/mapas-que-te-explican-la-apertura-petrolera.html](http://www.elfinanciero.com.mx/pages/mapas-que-te-explican-la-apertura-petrolera.html), el día 5 de septiembre 2016 consultado el 5-sep-2016.

<sup>191</sup> No cabe duda de que la situación de PEMEX en la nueva etapa de producción petrolera requiere de un estudio pormenorizado, pues la importancia de la empresa en relación con el petróleo en el país requerirá de un análisis prospectivo sobre la posibilidad de que la compañía nacional quiebre y tenga que volverse a poner en práctica bajo alguna administración privada. Es un tema en suma complejo, dada la posible quiebra y posterior privatización de PEMEX, no analizada sólo como un vínculo indisociable a la producción petrolera, sino por una diversidad de causas como las subcontratación o contrataciones por servicios; el papel del sindicato y las direcciones corporativas; inclusive, el constreñimiento de la empresa por parte de la SHyCP para su financiamiento. Por nuestra parte, no entraremos de lleno a una investigación de tal calibre, pues si bien, la información es basta, se requiere de mayor tiempo y espacio para determinar el futuro de la ex paraestatal.

rondas para la obtención de bloques petroleros para explotarlos, ya sea por sí misma o en colusión con otras empresas (actividad denominada por los técnicos petroleros como *farm-outs*).

Las otras dos rondas se componen de la siguiente manera: la Ronda 1, tiene bloques de producción que abarcan territorio en aguas someras para extracción; aguas someras para la exploración; áreas en aguas profundas; y áreas terrestres. Hasta el momento, esta ronda, ha sido la que ha ofertado la mayoría de contratos para la explotación del petróleo. Los bloques de la Ronda 2 se concentran en su mayoría en aguas someras, profundas y ultraprofundas: 15 áreas contractuales que abarcan gran parte del Golfo de México, en específico, en las zonas de Tampico-Misantla, Veracruz y las Cuencas del Sureste.

Actualmente, la Ronda 2 no ha ofertado licitaciones; se conoce por la propia información de la CNH, que las subastas de los bloques petroleros de la Ronda 2 iniciarán cuando haya finalizado el proceso de la Ronda 1. Por lo pronto, han salido dos convocatorias para llevar a cabo licitaciones de la Ronda 2 en 2017, siendo la característica primordial que dichas zonas se explotarán con una asociación por *farm-outs*, es decir, asociaciones entre el Estado y entidades privadas. Las inversiones mínimas de estas licitaciones se han calculado para la primera licitación de 1,250 mmd.,<sup>192</sup> para la segunda convocatoria, inversiones por en 5,000 mmd.<sup>193</sup>

Sobre la Ronda 1, hasta la fecha, se han presentado 4 licitaciones, realizadas el 15 de julio, el 30 de septiembre, el 15 de diciembre del año 2015, además de la más reciente licitación el día 5 de diciembre del año 2016. De estas licitaciones se

---

<sup>192</sup> Sigler, Edgar, “La ronda 2.1 energética prevé una inversión potencial de 11,250 mdd”, *Expansión*, en: <http://expansion.mx/economia/2016/07/19/mexico-licitara-15-campos-en-la-primera-licitacion-de-la-ronda-2>, el día 19 de Julio del 2016, consultado el día 5-Sep-2016.

<sup>193</sup> Meana, Sergio, “Apuesta Sener elevar extracción de gas en el país con Renda 2.2”, *El financiero*, en: [www.elfinanciero.com.mx/economia/cnh-aprueba-licitacion-de-la-segunda-fase-de-la-ronda.html](http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cnh-aprueba-licitacion-de-la-segunda-fase-de-la-ronda.html), el día 23 de Agosto 2016, consultado el 5-sep-2016.

han firmado 30 contratos, los cuales, representan el mínimo de la cantidad total puesta a subasta.<sup>194</sup> Los datos de la totalidad de las licitaciones son los siguientes: los bloques que se pondrán a subasta serán *279 bloques para la actividad de exploración, 244 bloques para la extracción, y, 291 bloques dedicados exclusivamente a hidrocarburos no convencionales*. La totalidad del territorio puesta a disposición privada será de *178, 552 Km2*, abarcando recursos por 68, 205 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce).<sup>195</sup> Según el titular de la Secretaría de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, la reforma energética tendrá una inversión por 62,500 millones de dólares (mmd).<sup>196</sup>

A continuación presentamos el resultado de las licitaciones, las compañías que operarán en el país a raíz de la firma de contratos y las extensiones territoriales otorgadas.<sup>197</sup>

La primera licitación tuvo el 15% de asignaciones, ello significa que de 14 contratos puestos en licitación a 25 participantes (compañías nacionales como internacionales), sólo 2 contratos fueron otorgados. Las zonas designadas se

---

<sup>194</sup> Mención adicional que a la firma de los contratos y el otorgamiento de los bloques, se procede a realizar estudios diversos, es decir, las multinacionales iniciarán investigaciones para determinar con exactitud, la existencia del petróleo, el impacto generado por los distintos tipos de trabajos en la población y en el medio ambiente, por lo que la producción de petróleo o de gas se realizará en promedio 5 años después del otorgamiento.

<sup>195</sup> González, Nayeli, "Sener lanzará otras tres rondas para licitar Exploración y Extracción", *Dinero en Imagen*, en: [www.dineroenimagen.com/2015-07-02/57895](http://www.dineroenimagen.com/2015-07-02/57895), el día 2 de Julio de 2015, consultado el día 5-Sep-2016. Más precisamente puede revisarse el *Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019*, en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan\\_Quinquenal.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan_Quinquenal.pdf) consultado el día 5-Sep-2016.

<sup>196</sup> Forbes Staff, "Reforma energética detonará inversión de 62,500 mdd: Coldwell", *Forbes*, en: [www.forbes.com.mx/reforma-energetica-detonara-inversion-de-62500-mdd-coldwell/#gs.RSo9G8U](http://www.forbes.com.mx/reforma-energetica-detonara-inversion-de-62500-mdd-coldwell/#gs.RSo9G8U), el día 5 de septiembre de 2016.

<sup>197</sup> Todos los datos aquí mostrados se tomaron de la página de la *Comisión Nacional Hidrocarburos* [www.gob.mx/cnh/](http://www.gob.mx/cnh/).

encuentran geográficamente en Campeche-Tabasco y Veracruz con un área superficial de 4 mil 222 km<sup>2</sup> y representan una inversión inicial por \$2,700 mmd. Las compañías que trabajarán en los bloques son las siguientes: *Sierra O&G Exploración y Producción*; *Talos Energy Offshore México*, y, *Premier OilExploration and Production*. Los recursos prospectivos se proyectaron en 696 mmbpce.

La segunda licitación tuvo el 67% de asignación mediante 3 contratos cuales representan una superficie de 278 Km<sup>2</sup>. Las compañías que obtuvieron los bloques fueron *Pan American Energy* en consorcio con *E&P hidrocarburos y servicios*, además, de la asignación de un contrato a la primera trasnacional de capitales mayúsculos: *ENI International*, proveniente de Italia. Los recursos prospectivos fueron calculados en una cantidad de 143 mbpce siendo las inversiones de 1100 mmd.<sup>198</sup>

La última licitación realizada obtuvo el 100 % de asignaciones, pues se firmaron 21 contratos bajo el concepto de licencia para la extracción de crudo a 21 empresas de origen nacional e internacional. Propiamente, se otorgaron concesiones en 25 campos en territorio fijo para la producción de aceite y gas localizados en los territorios de Chiapas, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz conformados por 777 km<sup>2</sup>. Las compañías firmantes de los contratos, muchas, de capital nacional, fueron las siguientes: *Diavaz Offshore*, *Sistemas integrales*, *Manufacturero Mexicano*, *Grupo Diarqco*, *Strata*, *Servicios de Extracción Petrolera Lifting*, *Industriales Globales*, *Perseus*, *Geo Estratos*, *Renaissance Oil*, *Diarqo*, *Canamex Dutch*, *Roma Energy*, *Sarreal*, y, *Grupo R*

---

<sup>198</sup> Rodríguez, Israel, "Prevén inversión de ENI de mil 100 mdd en ronda uno", *La Jornada*, [www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/30/empresa-italiana-y-cnh-firman-primer-contrato-de-etapa-2-de-ronda-uno-1742.html](http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/30/empresa-italiana-y-cnh-firman-primer-contrato-de-etapa-2-de-ronda-uno-1742.html), el día 30 de noviembre de 2015, consultado el día 5 de septiembre de 2016.

*Exploración y Producción.* La cantidad de recursos generada será de 27 mmbpce y las inversiones calculadas serán de 620 mdd.<sup>199</sup>

Los resultados de la cuarta licitación de la Ronda 1 en el que se ofertaron 10 bloques con volúmenes de 654 mmbpce, se constituyen por un área superficial de 9, 548 km<sup>2</sup>, (es decir, áreas mucho más extensas de las hasta ahora otorgadas). En esta ocasión, las compañías que participaron se constituyeron por su enorme capital, con inversiones mínimas por más de 200 millones de dólares por cada contrato.<sup>200</sup>

El resultado de la licitación fue el otorgamiento de 8 áreas contractuales; la primera, a Pemex y todas las demás, en los consorcios siguientes: Pemex Chevron e InpexCorporation; el consorcio de Statoil, BFE, Total, obtuvo dos áreas; MurphySyr, PC Carigali y Uphir y Sierra Oil, un área; PC Caligari y Sierra Oil 1 Área; y, para finalizar, China Offshore OilCorporation, 2 áreas. Las inversiones representarán un monto estimado de 41 mmd.<sup>201</sup>

Además, en esa licitación se firmó el contrato para trabajar el bloque Trión, un bloque en aguas profundas que será explotada mediante la modalidad del *farmout*, (el primer puesto en práctica) en el que se compartirán inversiones, tecnología e información de forma equitativa entre Pemex y la compañía BHP Billition

---

<sup>199</sup> Forbes Staff, "Sener prevé inversión de 620 mdd en tercera convocatoria de Ronda Uno", *Forbes*, en: [www.forbes.com.mx/sener-preve-inversion-de-620-mdd-en-tercera-convocatoria-de-ronda-uno/#gs.q\\_FDNIs](http://www.forbes.com.mx/sener-preve-inversion-de-620-mdd-en-tercera-convocatoria-de-ronda-uno/#gs.q_FDNIs), el día 12 de mayo de 2015, consultado el día 5-sep-16.

<sup>200</sup> Meana, Sergio, "Cuarta convocatoria, la gran apuesta de la Ronda 1" en: [www.elfinanciero.com.mx/economia/cuarta-convocatoria-la-gran-apuesta-de-la-ronda.html](http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cuarta-convocatoria-la-gran-apuesta-de-la-ronda.html), el día 3 de Septiembre del 2016.

<sup>201</sup> Posada García, Miriam, "Se adjudican ocho áreas en cuarta licitación de la Ronda 1", *La Jornada*, en: [www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/05/se-adjudican-ocho-areas-en-cuarta-licitacion-de-la-2018ronda-12019](http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/05/se-adjudican-ocho-areas-en-cuarta-licitacion-de-la-2018ronda-12019), el día 5 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017.

Posada García, Miriam, "BHP Billition será socia de Pemex para explotar el bloque Trión" en: [www.jornada.unam.mx/2016/12/06/economia/024n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2016/12/06/economia/024n1eco), el día 5 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017.

Operaciones de México. El pago inicial para que ésta última compañía accediera a trabajar fue de 624 millones de dólares con una producción de 485 millones de barriles de producción. Se cree que las utilidades serán del 72.4% para el Estado Mexicano<sup>202</sup>

Hasta ahora, globalmente, se han firmado 39 contratos que representan una cantidad de 900 mil barriles diarios de producción, representando para la Hacienda una ganancia en regalías de 59.8%.<sup>203</sup> Un comentario de orientación histórica adicional es que todas las compañías inversionistas, no serán otras que las grandes corporaciones encargadas de la producción de petróleo en el mundo, muchas de ellas, las expropiadas durante el año de 1938, ahora, con nombres distintos, o con filiales en México, operando en el actual sistema: BHP BILLITON PETRÓLEO OPERACIONES DE MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., BP EXPLORATION MÉXICO, S.A. DE C.V., CHEVRON ENERGÍA DE MÉXICO S. DE R.L. DE C.V., CHINA OFFSHORE OIL CORPORATION E&P MEXICO, S.A.P.I. DE C.V., EXXONMOBIL EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN MÉXICO S. DE R.L. DE C.V., HESS MEXICO OIL AND GAS, S. DE R.L. DE C.V., MURPHY SUR, S. DE R.L. DE C.V., REPSOL EXPLORACION MEXICO, S.A. DE C.V. SHELL EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE MÉXICO, S.A. DE C.V.; y SHELL EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE MÉXICO, S.A. DE C.V.<sup>204</sup>

Con base en la información anterior, daremos claridad a la situación actual de la reforma energética, pues si bien, la firma de los contratos y la operación de las empresas ha iniciado, el panorama general demuestra un déficit en la

---

<sup>202</sup> Posada García, Miriam, “BHP Billition será socia de Pemex para explotar el bloque Trión” en: [www.jornada.unam.mx/2016/12/06/economia/024n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2016/12/06/economia/024n1eco), el día 5 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> Una lista completa de operadores que planean entrar a la producción de hidrocarburos tanto en la fase 4 de la Ronda 1 como en las fases 1 y 2 de la Ronda 2 se encuentra en el siguiente link: <http://rondasmexico.gob.mx/104-ap-seguimiento-y-transparencia/#precalificados> consultado el día 5-sep-2016.

implementación de la reforma por la falta de inversionistas, ello, en vista de una gran cantidad de bloques licitadas por el Estado mexicano (con excepción de la tercera licitación de la Ronda 1) que han quedado desiertos. De entre la gran cantidad de causales de la falta de resultados del sistema, tres motivos se contemplan como los principales:

1.- *Los crisis global del petróleo.* El fenómeno más evidente de esta crisis es el bajo precio del recurso, dadas las tendencias globales de competencia de diversas potencias petroleras que actualmente producen una gran cantidad de hidrocarburos: Estados Unidos, Rusia, los países pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y China, mantienen altos niveles de producción para conservar los precios por debajo de los 30 USD, lo cual, afecta directamente las inversiones en el sector.<sup>205</sup>

2.- *Los altos niveles de violencia en el país.* Múltiples son los factores del incremento de la violencia, no sólo como resultado directo de las políticas de la lucha o contención del narcotráfico impulsada desde hace una década, sino del incremento de la criminalidad común como el aumento de homicidios, robos o secuestros, los cuales se presentan como un obstáculo para el funcionamiento de las operaciones de las trasnacionales.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Véase: CNN español, "5 razones del desplome de los precios del petróleo", *Expansión*, en: <http://expansion.mx/economia/2016/01/20/5-razones-del-desplome-del-precio-del-petroleo>, el día 20 de enero del 2016, consultado el 7-sep-2016. Recientemente, se presentó un acuerdo entre la OPEP y los países productores para reducir la producción de petróleo con la intención de mejorar los precios del recurso. Véase: Reuters, "México recortará cien mil barriles de crudo al día el próximo año", *La Jornada*, en: [www.jornada.unam.mx/2016/12/11/economia/028n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2016/12/11/economia/028n1eco), el día 11 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017.

<sup>206</sup> Véase: Brito, Omar, "Segob reconoce aumento de violencia en México", *Milenio*, en: [http://www.milenio.com/politica/violencia-\\_aumento-osorio\\_chong-segob-violencia-mexico-osorio-chong\\_noticias\\_0\\_802120009.html](http://www.milenio.com/politica/violencia-_aumento-osorio_chong-segob-violencia-mexico-osorio-chong_noticias_0_802120009.html), el día 30 de agosto del 2016, consultado el 7-sep-2016.



3.-*La rigidez del sistema.* Existe la demanda por parte de los inversores internacionales de brindar una mayor flexibilidad para el acceso al petróleo, pues se cree que actualmente el marco regulatorio del mercado energético es muy *rígido*, impidiendo una mayor permisibilidad en la actuación de los privados dentro de la industria energética.<sup>207</sup> Como toda la reforma, este es un tema por demás polémico, pues la permisibilidad de acciones para proporcionar una mayor flexibilidad dentro del aparato legal de la reforma (cuando dentro de la legislación existen dádivas como el *Booking*<sup>208</sup>), atraería problemas relacionadas con el control de las reservas petroleras.<sup>209</sup> Un ejemplo de esa flexibilidad, desde el ámbito jurídico sería la reforma al Artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, en el

---

<sup>207</sup> “Un análisis detallado de las diversas formas de contratos de exploración-explotación muestra que la ley de hidrocarburos es extrañamente breve y vaga en el renglón de licencias de exploración-explotación; empero, los contratos de esta índole son ensalzados en los medios informativos extranjeros con el argumento de su simplicidad (¿?), en la medida en que evita engorrosos conflictos judiciales frecuentes en los demás casos de contratación, lo que ha dado lugar a sospechar que se trata de una forma enmascarada de concesiones, figura expresamente prohibida por la Constitución reiteradamente reclamada por los inversionistas extranjeros.

En resumen, amén de controversiales y ilimitadamente discrecionales, los contratos-riesgo suelen ser muy costosos: tratándose de exploraciones en aguas profundas a menudo implican costos de alrededor de 35-45 % del valor del petróleo y/o gas extraídos durante plazos que suelen rondar en los 30 años.” Aguilera Gómez, Manuel, *El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2015, p. 117.

<sup>208</sup> El *booking* es el término jurídico utilizado dentro del negocio petrolero internacional para explicar la utilización de la información de las reservas petroleras explotadas por las transnacionales como una garantía para la adquisición de financiamientos o créditos distintos. Dentro de la ley de Hidrocarburos, se expone en el siguiente artículo: “**Artículo 45.-** Los Asignatarios y Contratistas tendrán derecho a reportar, para efectos contables y financieros, la Asignación o el Contrato para la Exploración y Extracción, así como los beneficios esperados del mismo, siempre y cuando se afirme en dicha Asignación o Contrato, de manera expresa, que los Hidrocarburos en el Subsuelo son propiedad del Estado Mexicano.” *Ley de Hidrocarburos Cit.*

<sup>209</sup> Véase: García, Carlo, “Riesgos en contratos petroleros por carga regulatoria: expertos”, *El Economista*, en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/07/24/riesgos-contratos-petroleros-carga-regulatoria-expertos> el día 24 de julio del 2016, consultado el 7-Sep-2016.

que se obliga a que en la firma de cualquier contrato deba de existir una cláusula que exprese *la propiedad de los hidrocarburos a la Nación*.

La búsqueda por reformar tal cláusula es por darle una mayor flexibilidad al régimen de propiedad de por sí liberalizada. Una reforma así le daría un carácter jurídico a los contratos de *concesiones*. En otras palabras, una concesión de explotación para que las trasnacionales actúen sin límite alguno a condición del pago de una renta.

Los tres motivos anteriores han detenido a la reforma energética, aunque, puede ser que en la proximidad del tiempo, el sistema obtenga resultados por la adquisición de los privados de mayores áreas geográficas a explotar. Por lo pronto, un pronóstico viable es que con la firma de los contratos en las zonas de grandes yacimientos, en el actual contexto de depresión económica, las trasnacionales inviertan a grandes cantidades en las zonas ofertadas por el gobierno mexicano para asegurarlas, puesto que los contratos se autorizan en para permanecer activos en un promedio de tiempo de 25 años con la posibilidad de renovación. Esta situación se da, porque en las décadas por venir, cuando el mercado petrolero mejore y vuelva a ser negocio redituable, la explotación del petróleo reditúe las inversiones proporcionadas. En suma, todo esto deja en duda el funcionamiento del sistema y los beneficios que le pueda otorgar al Estado mexicano.

## *2.- Las consecuencias de la liberalización de la propiedad en el régimen jurídico doméstico.*

Diversas han sido las consecuencias de la Reforma Energética en la modificación del régimen jurídico doméstico, pues si bien, la gran cantidad de leyes reformadas con el propósito de poner en marcha la apertura del mercado petrolero ha realizado cambios de gran alcance en la estructura jurídica nacional; estos

cambios se integran a la complejidad de contextos sociales que tanto legislaciones reformadas como eventos sociales y políticos estarán determinados por la misma operación de la reforma.

Como lo hemos comentado, el objetivo principal de la reforma en el tópico de los hidrocarburos se encuentra en aumentar la producción global petrolera mediante la utilización del sistema de contratación y el impulso del sector extractivo. Esos dos mecanismos, en múltiples de sus acepciones, expresarán los primeros conflictos de gran envergadura en lo largo y ancho del país, particularmente, los que tendrán que ver con la liberalización de la propiedad social y la utilización de las tierras por parte de entidades privadas para actividades extractivas.

El hecho primordial bajo el que se sustenta el anterior argumento se encuentra en la extracción de gas y petróleo en el territorio a partir de las técnicas de fracturación hidráulica (técnicas generalmente conocidas como *fracking*), técnicas que pondrán en una situación de conflicto latente los distintos proyectos extractivos con las poblaciones locales que viven de la tierra y tienen aspectos ideológicos relacionados con un sentido de pertenencia a la tierra. Nuevamente, ante este panorama, se cuestionan los objetivos del Estado al proteger los grandes intereses privados sobre los intereses de la población.

### *2.1 Las distintas actividades petroleras y gaseras de la privatización del petróleo.*

Desde una perspectiva económica, las múltiples actividades de la reforma energética deben de situarse dentro del sistema de producción de hidratos de carbono y gas dirigido a exportar masivamente materias primas al mercado internacional; conforme a esa actividad, la venta de los recursos naturales se realizará sin algún proceso agregado que aumente el valor de tales elementos,

impidiendo la creación de industrias que permitan agregar valor a los hidrocarburos, algún plan de reserva o la formulación de proyectos de largo plazo adecuados para dar inicio a un proceso de transición energética que permita sustituir los combustibles fósiles por fuentes de energía renovables.<sup>210</sup>

El desarrollo de las actividades del modelo de extracción masiva de hidrocarburos no sólo contempla la producción de dichos elementos, sino también, las actividades encontradas en la desregulación de toda la cadena productiva, como lo son, la transportación y la venta del petróleo. La desregulación significará actividades adyacentes a los procesos de producción de petróleo operado por los particulares, por el Estado o sustentado por ambos en proyectos de cooperación. La misma reforma energética obliga a los privados, quienes deseen invertir en la extracción de hidrocarburos, a la construcción de dichas estructuras para brindar mayor conexión entre zonas geográficas petroleras. De esa manera, la movilización de una gran cantidad de hidrocarburos y gas requerirá de la construcción de infraestructura, equipamientos y servicios, que sustenten un mercado de construcción mediante proyectos de mediano alcance.

Tal vez, uno de los ejemplos más reveladores de tal desregulación se encuentra en la creación de ductos y oleoductos para la transportación de petróleo y gas a través del territorio nacional. La creación de estos ductos se realizará para subsanar las necesidades del país y las de los Estados Unidos, dependiendo de las necesidades presentes.

Actualmente, existen más de 43 814 km de oleoductos para la transportación de petróleo, una red construidos por el Estado mexicano. Por su parte, existen 47 688 km de ductos destinados al transporte de gas construidos por privados. Con la

---

<sup>210</sup> Recomendamos ampliamente el siguiente artículo para un análisis económico sobre dicho modelo: Fonseca Rocha, Karla y S. Gómez López, Claudia, "Dinámica del petróleo en México. Un modelo de dos sectores", *EcoQuantum*, México, Guadalajara, vol. 12, núm. 2, 2015, consultado en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=125042597006](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=125042597006) el 14-sep-2016.

reforma energética, se espera que la extensión de ductos para petróleo aumenten a 15 160 km; para gas, el aumento será de 7 454 km.<sup>211</sup>

Por su parte, la construcción de refinerías o de algún elemento industrial que permita darle algún valor agregado al petróleo producido en México, prácticamente será inexistente. En el caso de la petroquímica básica o secundaria, no se plantea la creación de nuevas refinerías, pues se continuarán utilizando las refinerías que actualmente operan en el país: Cadereyta, en el Estado de Nuevo León; Minatitlán, en Veracruz; Tula, en Hidalgo; Salamanca, en Guanajuato; Salina Cruz, en Oaxaca; y en Ciudad Madero, en Tamaulipas.

Tal vez, el cuestionamiento principal de dichas actividades subyacentes se encuentre en el hecho de que, dadas las reservas probadas en el país, calculadas en un aproximado de 10 242.7 mbce para un periodo de tiempo de 8.5 años,<sup>212</sup> (una producción estimada por PEMEX a Julio del 2016 de 2476 miles de barriles diarios)<sup>213</sup> no existirá suficiente petróleo para continuar produciendo posteriormente al periodo de tiempo descrito; la explotación del petróleo ha tenido una tendencia histórica que no se ha analizado con detenimiento,<sup>214</sup> por lo que

---

<sup>211</sup> La anterior información sobre la construcción de ductos puede constatarse en el siguiente artículo del cual, también pueden verificarse con detenimiento los puntos exactos del tendido de ductos: Shields David, "El éxito de la reforma se medirá en kilómetros", *Energía a Debate*, en: <http://energiaadebate.com/el-exito-de-la-reforma-se-medira-en-kilometros/>, el día 1º de Mayo del 2015, consultado el 14-sep-2016.

<sup>212</sup> Véase: González, Nayeli, "reservas petroleras probadas alcanzan para producir 8.5 años", *Dineroenimagen*, en: [www.dineroenimagen.com/2016-04-01/70881](http://www.dineroenimagen.com/2016-04-01/70881), el día 1º de abril del 2016 consultado el 14-sep-2016.

<sup>213</sup> Consúltese: *Indicadores petroleros Julio 2016*, en: [www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx) consultado el 14-sep-2016.

<sup>214</sup> Sobre las reservas petroleras: "...un hecho que no ha sido reconocido: desde los inicios de la explotación petrolera en 1901 hasta nuestros días, se han extraído del subsuelo mexicanos poco más de 43 mil millones de barriles de petróleo crudo. De este volumen, 40% ha sido extraído en los últimos 13 años. El volumen extraído es similar a la suma total de las reservas probadas de hidrocarburos, las posibles y las probables y representa 36% de los recursos prospectivos

puede agotarse con rapidez dada la explotación masiva puesta en práctica por la reforma energética. Por lo tanto, toda la infraestructura construida a partir del desarrollo del modelo de extracción servirá únicamente para acentuar la dependencia del país a la importación del petróleo y del gas norteamericano. Prueba de lo anterior se encuentra en la construcción del proyecto “Los Ramones” constituido para abarcar la zona norte del país con gas proveniente de Texas.<sup>215</sup>

Anteriormente a la reforma constitucional, jurídicamente, la práctica de las actividades subyacentes a la cadena productiva se encontraba bajo el rango de la propiedad de la Nación (al *dominio directo*). Por tanto, las actividades sencillas tales como la transportación o venta del petróleo, se encontraban bajo el monopolio estatal y representaban una ganancia para el Estado. Con la apertura del mercado petrolero, que flexibiliza el concepto del dominio directo, permite a los privados, por el modelo de extracción masiva de hidrocarburos, la actividad de transportar y vender de hidrocarburos de la forma que más les convenga.

Este cuestionamiento del dominio directo se justifica, desde la perspectiva jurídica, por los *derechos reales administrativos* que hemos explicado con anterioridad,<sup>216</sup> es decir, los derechos adquiridos por los privados por el comercio de los recursos. Por consiguiente, si toda la cadena productiva del petróleo está desarticulada, permitiendo a cada particular actuar según su propio interés, los derechos reales administrativos le permiten al particular interceder proceder a la transportación y venta de hidrocarburos.

---

(horizonte imaginario) de los hidrocarburos existentes en el país. Al ritmo de la extracción de años recientes, las disponibilidades futuras apenas alcanzarían a cubrir el consumo futuro de 40-50 años. en la próxima década, el país se va a enfrentar a una creciente demanda interna de productos petrolíferos y petroquímicos cada día más caros en el mercado internacional. Será entonces cuando el gobierno de esa época valorará las tremendas consecuencias de haber adoptado una política de máxima explotación del crudo” Aguilera Gómez, Manuel, El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2015, p. 119.

<sup>215</sup> Véase: Shields David, “El éxito de la reforma se medirá en kilómetros”... *cit.*

<sup>216</sup> Véase el apartado 2.3 del capítulo 1 de la presente tesis.

Así, que los particulares puedan producir gas e hidrocarburos mediante los esquemas de contratación, contiene un cambio sobre la condición de los hidrocarburos al pasar de ser un recurso público estratégico perteneciente a la Nación a constituirse como un bien de mercado; es así, porque la explotación del petróleo como las actividades secundarias de la explotación, adquieren valor únicamente por su posición en el mercado.

## *2.2 La ocupación temporal y las implicaciones políticas de la expropiación de la tierra.*

Las denominadas *fuentes energéticas no convencionales* son los recursos energéticos (petróleo o gas) contenidos en yacimientos de piedras de *lutitas esquisto*, los cuales, para su obtención, requieren de métodos de alta complejidad técnica. La denominada fracturación hidráulica o *fracking* enseña la puesta en práctica del modelo extractivo que tendrá a su disposición un enorme aparato regulatorio para lograr el objetivo de aumentar la cantidad de petróleo para subsanar el mercado estadounidense.

Como el modelo de contratación utilizado en la exploración y explotación de yacimientos petroleros tradicionales (localizados en territorio o en el mar: en *aguas profundas* o *ultraprofundas*), el modelo extractivo cuenta con la misma característica de su congénere: la posibilidad de actuación de los privados en el sector energético, restringidos y regulados por el Estado.

Desde el ámbito jurídico, la Ley de Hidrocarburos se fundamenta en diversas disposiciones en la reforma constitucional energética, siendo el Artículo 8º transitorio de dicha reforma, la normatividad más polémica. Tanto en el artículo transitorio como en la Ley de Hidrocarburos se expone la disposición de posicionar a la actividad de producción energética sobre cualquier otra actividad dentro del

territorio nacional, permitiendo así, la actividad privada de producción de hidrocarburos sobre otras actividades como el cultivo de alimentos:

**Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva(...)<sup>217</sup>

El amplio contenido de la ley de Hidrocarburos, sustenta en diversas de sus partes al nuevo modelo extractivo, conduciéndonos a repensar el problema de la tierra como una modificación adyacente a la liberalización de la propiedad social.<sup>218</sup>

Como parte de nuestro análisis de la liberalización de la propiedad social, la Ley de Hidrocarburos *reestructura el uso de la tierra como propiedad liberal*, pues la tierra se convierte en un elemento primordial de la producción energética, reposicionando la función social de la tierra - anteriormente impuesta y proveída por el Estado- al interés privado que tendrá en su actividad la tarea de producir “bienestar social”.

No cabe duda de que es una cuestión de suma importancia para la historia del país, pues la redimensión del uso de la tierra, su *liberalización*, condicionada al

---

<sup>217</sup>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013) consultado el día 04-Agosto -2016

<sup>218</sup> Puede consultarse la Ley de Hidrocarburos en el siguiente enlace: *Ley de Hidrocarburos*, consultada en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014) el día 04-Agosto -2016. Por nuestra parte, nos concentraremos en mencionar únicamente las partes nodales de dicha legislación.



uso privado, refiere el cambio que el Estado está teniendo sobre uno de sus principales elementos como lo es la tierra. Es una cuestión de suma importancia, pues la operación del modelo extractivo no sólo constituye problemas de orden teórico, en los hechos, el reposicionamiento de la función y uso de la tierra por el modelo extractivo provocará conflictos de diferentes dimensiones ligados a la defensa de la propiedad social y del medio ambiente.

La contemplación de conflictos por la puesta en práctica del modelo extractivo se comprende en la legislación por las formas de *ocupación de la tierra* a partir de la conciliación de las partes: campesinos, empresarios y al Estado como árbitro para permitir la explotación de los hidrocarburos.<sup>219</sup> Como tal, no es una privatización de la tierra, pero sí una protección institucional de los grandes capitales y de intereses diversos que buscan en el uso de la tierra, la explotación de hidrocarburos por un tiempo determinado.

En consecuencia, la ocupación de la tierra por parte de los grandes capitales se establecerá de una manera *forzosa*, mediante la figura de las *servidumbres legales*, figuras que se asemejan a un proceso expropiatorio con la característica de encontrarse delimitadas por un periodo corto de tiempo. Cabe mencionar que este proceso de expropiación temporal se encuentra ligado, en muchos sentidos, con la verdadera expropiación de tierras contenida en la Ley de Expropiación aún vigente en el país,<sup>220</sup> legislación que prevé la expropiación por parte del Estado de las propiedades de los particulares y las entidades comunales con tal de substanciar la *utilidad pública*.

---

<sup>219</sup> El capítulo de la Ley de Hidrocarburos *IV.- Del uso y Ocupación Superficial* reglamenta, como su nombre lo indica, todo el proceso en caso de que se requiera ocupar un territorio en la búsqueda y extracción de hidrocarburos. De interés son los artículos 106, 107 y 108 de la citada parte en la que se norme la negociación entre las distintas partes para la puesta en práctica de la de la ocupación temporal.

<sup>220</sup> Véase: *Ley de expropiación*, en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf), consultada el día 10-Agosto -2016

Los artículos 109 y 110 de la Ley de Hidrocarburos constituyen lo siguiente:

**Artículo 109.-** La servidumbre legal de hidrocarburos comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin. En todo caso, la servidumbre legal de hidrocarburos no podrá exceder el plazo del Contrato o Asignación respectivo.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del Asignatario o Contratista y se registrarán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se podrán decretar por vía jurisdiccional o administrativa, en términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

Los peritos que se designen por la autoridad jurisdiccional deberán observar lo dispuesto en el artículo 104 de la presente Ley y, en lo conducente, lo señalado en las fracciones V a VII del artículo 101 de esta Ley.

**Artículo 110.-** La contraprestación que corresponda por la servidumbre legal de hidrocarburos que se decrete por vía administrativa, se determinará con base en las propuestas que se hayan formulado conforme a la fracción II del artículo 107 de la presente Ley. Tratándose de las demás modalidades de adquisición o afectación por figuras de derecho público, la indemnización respectiva se determinará considerando lo dispuesto en el artículo 104 y, en su caso, los valores de los avalúos que se obtengan conforme a la fracción II del artículo 107 de esta Ley.<sup>221</sup>

Por lo tanto, la ocupación temporal de la tierra por parte de los privados, junto con su consecuente resguardo por parte del Estado, no contemplan en su totalidad los posibles costos sociales, económicos y ambientales ocasionados por esas acciones.<sup>222</sup> La legislación contempla el respecto a la decisión de las poblaciones

---

<sup>221</sup> *Ley de Hidrocarburos. Cit.*

<sup>222</sup> Es interesante el Artículo 21 de la Ley de Hidrocarburos, sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos que se encuentran fuera de las estructuras de las instituciones. Lo citamos a continuación: "**Artículo 21.-** Tratándose de controversias referidas a los Contratos para la Exploración y Extracción, con excepción de lo mencionado en el artículo anterior, se podrán prever mecanismos alternativos para su solución, incluyendo acuerdos arbitrales en términos de lo

mediante una consulta en el caso de la puesta en práctica de cualquier proyecto que busque utilizar los territorios de las comunidades (el *Convenio 169 de la OIT* sobre el derecho de los pueblos a sus tierras). No obstante, se cree que la posición de la utilidad pública y la consecuente expropiación harán caso omiso de dichas consultas que fungirán como una estructura de simulación.

Hasta la fecha se han calculado más de 300 conflictos socioambientales ubicados mayoritariamente en los Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca; concretamente, existe un aproximado de 35 conflictos relacionados con la producción de energéticos.<sup>223</sup> Así, con la reforma energética se cree que estarán en juego aproximadamente 5 millones de hectáreas en 210 municipios pertenecientes a los Estados de Tabasco, Campeche, Chiapas, Coahuila, Tamaulipas, Puebla, Hidalgo y Veracruz.<sup>224</sup> En el fondo, se revivió el problema histórico de la tierra.

---

dispuesto en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio y los tratados internacionales en materia de arbitraje y solución de controversias de los que México sea parte.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos y los Contratistas no se someterán, en ningún caso, a leyes extranjeras. El procedimiento arbitral en todo caso, se ajustará a lo siguiente:

**I.** Las leyes aplicables serán las leyes federales mexicanas;

**II.** Se realizará en idioma español, y

**III.** El laudo será dictado en estricto derecho y será obligatorio y firme para ambas partes.” *Ibidem*

<sup>223</sup> Véase: Ramírez, Erika, Movimientos sociales, “amenaza” para el Estado: Cisen”, *Contralínea*, en: [www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/28/movimientos-sociales-amenaza-para-el-estado-cisen/](http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/28/movimientos-sociales-amenaza-para-el-estado-cisen/) el día 28 de Agosto del 2016, consultado el 15-Sep-2016.

<sup>224</sup> Véase: Administrador Regeneración, “18 pueblos indígenas afectados por concesiones petroleras”, *Regeneración*, en: <http://regeneracion.mx/18-pueblos-indigenas-afectados-por-concesiones-petroleras/> el día 18 de noviembre 2014, consultado el 15-Sep-2016.

### 2.3 La situación nacional del agua respecto a las actividades productivas energéticas.

Uno de los temas de mayor preocupación se encuentra en la utilización de grandes cantidades de agua para subsanar las necesidades de la producción energética nacional. Al posicionar a la actividad energética como primordial sobre alguna otra actividad, la generación de energéticos requerirá de muchas otras actividades como recursos complementarios.

En el caso específico del agua, la utilización de una gran cantidad de líquido estará dirigida a suministrar los procesos de extracción de petróleo y gas por la actividad del *Fracking*. El procedimiento para realizar la fracturación hidráulica de las piedras de lutitas se compone por la perforación de un pozo vertical a una determinada profundidad (la medida promedio es de 5km debajo del suelo), para posteriormente, perforar horizontalmente en múltiples direcciones con el propósito de inyectar una gran cantidad de agua en una mezcla con arena y diversas sustancias químicas, dirigidas a presionar, provocando el quiebre de las rocas, de las que, consecuentemente, se extraerán petróleo y gas.<sup>225</sup>

Aproximadamente, para efectuar esa técnica, se requieren de entre 9 y 29 millones de litros de agua por pozo perforado.<sup>226</sup> Del 100% del agua utilizada, la

---

<sup>225</sup> Si quiere conocerse con exactitud dicha actividad recomendamos la siguiente página: <http://nofrackingmexico.org/que-es-el-fracking/> consultado el día 19-Sep-2016.

<sup>226</sup> Un diagnóstico sobre el fracking y la situación del agua es la siguiente: “Todo lo relacionado con el fracking es mayúsculo: produce 300 mil barriles de gas natural que supuestamente procura la mítica “independencia energética” de Estados Unidos. Es impactante la cantidad de agua utilizada -¡30 millones de litros por cada fracking acompañados por 150 mil litros de sustancias químicas!- con 600 sustancias químicas misteriosas, entre ellas cancerígenos y toxinas, inyectadas a 1.1 millones de pozos activos de gas en Estados Unidos que requieren en total de 273 billones de litros de líquido vital” Jalife-Rahme, Alfredo, *Las guerras globales del agua. Privatización y fracking.*, México, Orfila, 2015, p. 128.

parte representante del fluido químico es de 0.49%,<sup>227</sup> cantidad suficiente para hacer inservible la cantidad total de líquido utilizado dadas las características contaminantes de tales químicos<sup>228</sup> o consecuencias tangenciales como la posibilidad de explosiones o temblores por el procedimiento de fracturación.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> Acerca del fluido químico en el agua inyectada: “Según se ha descrito a raíz de ciertas operaciones de fractura hidráulica realizadas en los últimos tiempos en Estados Unidos, el 99.51% del fluido está compuesto por aguas y arenas, estas últimas con algunas propiedades necesarias de forma granulometría para mantener la permeabilidad generada en el medio. La polémica se centra en el 0.49% restante, porcentaje de alta dilución, pero que en volúmenes absolutos no resulta despreciable, ya que, en una operación de 30, 000 m<sup>3</sup>, el 0,5% supone 150m<sup>3</sup> o, lo que es lo mismo, 150,000 litros.” Martínez, Roberto, y Suárez, Isabel, *Fracking. Un libro para entender los riesgos y las ventajas de la fracturación hidráulica*, España, Madrid, Instituto Geológico y Minero de España, Catarata, 2014. p. 38.

<sup>228</sup> Se han calculado un aproximado de 750 sustancias tóxicas en dicho coctel químico. Véase: Sin autor, “Reforma energética abrirá al fracking: amenaza al agua, ambiente y población”, en: <http://www.agua.org.mx/noticias/not-nacionales/27862-reforma-energetica-abriria-puerta-al-fracking-amenaza-al-agua-ambiente-y-poblacion> consultado el 19-Sep-2016.

<sup>229</sup> “Por lo que hace a la contaminación del agua subterránea con metano, existen estudios relativos a acuíferos situados por encima de las formaciones de yacimientos no convencionales, concretamente de marcellus y utica, al noreste de Pennsylvania, y en el Estado de Nueva York, cuyos resultados muestran que en las zonas activas de extracción de gas de lutitas las concentraciones medias de metano en los pozos de agua potable fueron 19.2 mg/lit y las máximas de hasta 64 mg/lit, lo que representa un posible riesgo de explosión. La concentración de referencia en regiones vecinas en las que no se extrae gas con una estructura geológica similar era de 1,1 mg/litro.

Ello es relevante ya que internacionalmente se ha reconocido que: “el Derecho al agua potable y al saneamiento es un Derecho Humano esencial para el pleno disfrute de la vida de todos los Derechos Humanos” (ONU, 2010). Lo cual ha sido asumido también por nuestra Constitución federal y respaldado por el ejercicio hermenéutico de la SCJN, quien ha reiterado la consideración al derecho al agua como un derecho humano, tal como se advierte de la siguiente tesis [Tesis aislada XI.1 o.A.T.1 K].” AnglésHernandez, Marisol, “Reforma energética y cambio climático. Algunos puntos de desencuentro”, en: Cárdenas Gracias, Jaime (Coord.) *Reforma energética. Análisis y Consecuencias*, México, UNAM, Tirant lo blanch, 2014, p. 130

Por eso mismo, se ha previsto la utilización de aguas negras o residuales para la técnica del *fracking*. No obstante, en las partes de la República donde se efectuarán las perforaciones (el norte de la República donde se cree que existen grandes yacimientos de piedras de lutita en los siguientes Estados: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Puebla y San Luis Potosí) se cree que se utilizará agua potable; paradójicamente, muchos de esos Estados tienen una administración estricta del líquido dada la escasez persistente.

De especial mención es que la perforación de los pozos de *fracking* necesita de una distancia de entre 600 y 900 metros entre dicha perforación y los mantos acuíferos, para evitarla contaminación del agua potable. No obstante, existen evidencias de contaminación de grandes yacimientos de agua dada la agresividad de la actividad de la fractura hidráulica.<sup>230</sup> Ante tales efectos, quienes promueven la técnica argumentan la vigilancia exhaustiva del *fracking* para evitar lo más posible un problema de contaminación,<sup>231</sup> sin embargo, el peligro es latente por los procesos sismológicos producto de la perforación.

---

<sup>230</sup> Recomendamos el siguiente texto en el que se localizan ejemplos internacionales de la contaminación del agua y la creación de terremotos por la práctica del *fracking*: Martín-Sosa Rodríguez, Samuel (coord.), *Resistencia global al fracking. El despertar ciudadano ante la crisis climática y democrática*, México, Libros en acción (la editorial de Ecologistas en Acción), 2015. De la misma manera, se ha establecido una relación entre la utilización de la fractura hidráulica y los diversos terremotos cercanos a las perforaciones.

<sup>231</sup> Un ejemplo es el siguiente: “Por lo tanto, los proyectos de extracción de gas de pizarra deben dotarse de planes de monitorización que permitan un seguimiento detallado de la propagación de las fracturas a través de las técnicas disponibles, fundamentalmente de las relacionadas con la geofísica. La técnica más exitosa para este control de base en la tecnología de microsísmica, que permite seguir, bien desde la superficie con geófonos, bien desde un pozo previo cercano instrumentalizado, el crecimiento de la apertura de las fracturas en profundidad y su orientación dentro de la formación productiva mientras se lleva a cabo el tratamiento de fracturación. En cualquier caso, hay un consenso científico generalizado de que la clave para evitar cualquier riesgo de comunicación de las fracturas creadas con un posible acuífero local, y así evitar el riesgo de contaminar las aguas subterráneas, es determinar una mínima distancia vertical de seguridad entre la formación que se va a estimular mediante fractura hidráulica y el acuífero. Tal distancia ha sido establecida por expertos independientes en 600 metros: para ello se han basado en que la mayor

En efecto, todos estos datos nos arrojan que será una gran cantidad de agua utilizada para el *fracking*. Una comparación de los datos generales sobre la cantidad de agua potable en el país respecto a la actividad de fracturación hidráulica coloca en estado crítico la utilización del vital líquido. México tiene el 0.1% del total de agua dulce del mundo, esta cantidad se divide en 653 cuerpos de agua subterránea, de los cuales, 101 se encuentran sobreexplotados, existiendo una disminución de 6 km<sup>3</sup> por año. Particularmente, la utilización del agua se consume de la siguiente manera: 14% para el consumo humano; 77% para actividades agrícolas; 5% para la producción de electricidad mediante sistemas termoeléctricos, y, 4% van dirigidas a la industria.<sup>232</sup>

Si el porcentaje en la utilización del agua aumentará en tanto se cubran las necesidades del sector energético serán los demás rubros los afectados, de entre los cuales, la agricultura, como la utilización del agua para consumo humano, los rubros que escasearán provocando conflictos de amplias dimensiones.

#### *2.4 El desastre medioambiental producto de las políticas energéticas.*

El último de los temas que abordaremos tiene que ver con el impacto medioambiental producto de las políticas energéticas. Al tener el tema del medio ambiente tantas variantes y posibilidades de estudios la mayor preocupación para nuestro estudio se concentra en la posibilidad de que al aumentar la producción de

---

longitud de fractura vertical jampas medida ha sido de 588 metros. Obviamente, cuanto mayor sea la distancia, mayor será la seguridad ambiental.” Martínez, Roberto, y Suárez, Isabel, *Fracking. Un libro para entender los riesgos y las ventajas de la fracturación hidráulica*, España, Madrid, Instituto Geológico y Minero de España, Catarata, 2014. Pp.41-42

<sup>232</sup> Toda la información presentada en el párrafo anterior puede ser corroborada en el siguiente artículo: Toche, Nelly, “En México hay poca disponibilidad de Agua”, *El Economista*, en: <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2015/03/22/mexico-hay-poca-disponibilidad-agua> el día 22 de marzo del 2015, consultado el 19-Sep-2016.

hidrocarburos,<sup>233</sup> por los diferentes proyectos de desarrollo energético, se provoque un cambio en el proceso del calentamiento global que impacte todo el panorama sobre el medio ambiente.

Inmerso en el panorama del agotamiento de los recursos fósiles,<sup>234</sup> dos temas medioambientales son vitales: el proceso del calentamiento global y la

---

<sup>233</sup>Sobre la producción petrolera y el cambio climático la tendencia es la siguiente: “Aun cuando la exposición de motivos de la Reforma Energética habla del cambio climático y las fuentes renovables de energía, es claro que el objetivo central de la Reforma es aumentar la producción del petróleo crudo (explícitamente se habla de aumentar a 3 millones de barriles de petróleo crudo diario) y del gas natural, particularmente del llamado gas no convencional o shale gas. Es decir, mientras internacionalmente se busca reducir el consumo de combustibles fósiles, México orienta la Reforma a producir y consumir más”. Sheinbaum Pardo, Claudia, “La reforma energética en el contexto internacional”, en: Cárdenas Gracias, Jaime (Coord.) *Reforma energética. Análisis y Consecuencias*, México, UNAM, Tirant lo blanch, 2014, p. 111.

<sup>234</sup>Citamos el contexto mundial de energías no renovables: “De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (AIE), en el año 2012 la demanda mundial de petróleo alcanzó los poco más o menos de 89 millones de barriles de petróleo diarios (Mbbd) y la de gas natural los 3.37 billones de metros cúbicos (bbmc). Estos dos energéticos cubren hoy en día el 53% de la demanda total de energía en el mundo, el resto los cubre el carbón (29%), la bioenergía (10%), la energía nuclear (5%) y las energías renovables incluyendo la hidroelectricidad (3%).

La producción mundial de petróleo proviene principalmente de yacimientos convencionales. Sin embargo, para el año 2035 se espera que los pozos de existentes dejen de producir cerca de 60% de lo que ahora producen (AIE, 2013), lo que implicaría: encontrar nuevos yacimientos de petróleo, utilizar fuentes de energía a partir de tecnología más eficiente y medidas de conservación. De acuerdo con escenarios de la AIE(2013), para un abastecimiento de demanda moderada, el mundo requerirá una producción adicional de nuevos pozos, de 46 millones de barriles diarios para el año 2035.

Aun cuando China es el país con mayor consumo de energía del mundo, Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor de petróleo, debido a la importancia de carbón mineral en China. En la actualidad EEUU consume 17.1 millones de barriles diarios (19% de la producción mundial), pero en un escenario de baja demanda, se espera que su consumo se de 14 millones de barriles diarios en 2035 (AIE, 2013), mientras que el consumo de China se espera alcance los 15 millones de barriles diarios.” Sheinbaum Pardo, Claudia, “La reforma energética en el contexto internacional”, en: Cárdenas Gracias, Jaime (Coord.) *Reforma energética. Análisis y Consecuencias*, México, UNAM, Tirant lo blanch, 2014, p. 99.



transición energética hacia energías renovables. Estos dos fenómenos multifactoriales serán los que probablemente marquen todas las tendencias políticas, económicas y sociales en un futuro. Por una parte, las posibilidades de que el calentamiento global pueda provocar cambios naturales tan agresivos que pongan en una posición delicada la supervivencia de la raza humana. Por la otra, para evitar dicho suceso se requerirá realizar un cambio en la actividad energética que está propiciando la transformación del medio ambiente, es decir, un cambio radical en la política energética sustentada en la utilización masiva de elementos fósiles que están provocado el calentamiento de la tierra. Cambiar los elementos energéticos que provocan el calentamiento global por otros recursos sustentables y renovables, será la condición necesaria para detener el fenómeno del calentamiento global, iniciando un proceso de utilización de energías limpias.<sup>235</sup>

México se encuentra entre los 15 países con más emisiones globales de CO<sub>2</sub>, con una cantidad de 1.4% sobre el global de producción de emisiones. Esto es así porque el país tiene una oferta energética 91.5% sustentada en hidrocarburos, es decir, que conforme a la producción de energía, ese porcentaje está dedicado exclusivamente a combustibles fósiles.<sup>236</sup> Según el Inventario nacional de Emisiones de Gases Invernadero (INEGI) entre el año 1990 hasta el año 2010 las emisiones totales generadas por el país ascienden a 748 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, siendo para el año 2020, un 28% de aumento en la producción de gases de efecto invernadero.<sup>237</sup>

Ante este panorama, la Reforma Constitucional Energética, en su articulado transitorio número 17º, obliga a diversos organismos del Estado a emprender la transición energética paulatinamente:

---

<sup>235</sup> Véase: Goodstein, David y Intriligato, Michale, *Climatechange and theenergyproblem*, EUA, WorldScientific, 2013.

<sup>236</sup> Véase: "Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética" *Resumen Ejecutivo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental*, en: [www.cemda.org.mx/posibles-impactos/](http://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/) consultado el día 19-Sep-2016.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

**Décimo Séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.<sup>238</sup>

Como se observa, el inicio de la transición energética estará concebido por la producción eléctrica que pretende sustituir la generación energética de elementos fósiles. El artículo 19º transitorio estipula las instituciones encargadas de verificar el daño ambiental para vigilar y regular la operación de la actividad energética.<sup>239</sup> A esto se suma la aprobación de distintas leyes en 2014 dirigidas a dar inicio a la transición energética.<sup>240</sup>

A pesar de la existencia de dichas estructuras el problema nodal se encuentra en que la reforma no plantea con precisión el inicio de la transición energética que permita impulsar nuevas fuentes de energía como de establecer modelos económicos distintos a los sustentados con los hidrocarburos. Sin lugar a dudas, la reforma energética presenta una contraposición entre el impulso al

---

<sup>238</sup> *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013*, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013) consultado el 19-Sep-2016.

<sup>239</sup> *Ibidem.*

<sup>240</sup> *Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento sustentable de la Energía; Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.*

modelo de extracción masiva de hidrocarburos y las posibilidades de establecer mecanismos concretos para entrar a otra fase de la historia energética.

Tanto el calentamiento global como la transición a fuentes de energía limpias adquieren una articulación de importancia respecto a la situación de México, puesto que nuestro país, por sus condiciones geográficas, será de las naciones más afectadas por los fenómenos naturales; por igual, la población, será el factor de mayor afectación por el cambio climático. Un panorama complejo derivará en los conflictos socioambientales -o de otra índole- que tendrán su causa en los cambios de la producción de materias primas, de las que actualmente no se contemplan medios de solución de conflicto.<sup>241</sup>

Por último, tenemos que mencionar que en el panorama propuesto nos encontramos con la aprobación de la *Ley de transición energética*, sustentada en el artículo 18 transitorio de la Reforma Constitución Energética.<sup>242</sup> En esta ley se

---

<sup>241</sup> Un ejemplo: “Por otra parte, el nuevo marco energético no establece mecanismos de solución de conflictos y acceso a la justicia, o algún tipo de denuncia popular como la que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), ni sanciones por incumplimiento. En particular, el art. 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que los actos y omisiones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se pueden impugnar solo por vía de amparo indirecto y no pueden ser objeto de suspensión, en contradicción con la Ley de Amparo que prevé la suspensión de plano, provisional o definitiva cuando los actos y omisiones pueden causar violaciones a los derechos humanos de manera irreparable. De esa forma se limita el acceso a la justicia de los ciudadanos.” “Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética” *Resumen Ejecutivo... Cit.*

<sup>242</sup> El Artículo dice lo siguiente: “**Décimo Octavo.** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del ramo en materia de Energía y en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.” *Decreto por*

estipulan metas mínimas en la utilización de energía limpia (eólica, solar o sustentadas en la energía eléctrica) conforme avanzan las décadas en el presente siglo. De la siguiente forma, se remplazará el uso de combustibles fósiles: para el 2018, el 25% será restituido; para 2021, el 31%; para 2024, el 35%; en el años de 2036, será el 45% y para el 2050, las energías renovables deberán alcanzar un 60% de la producción energética.<sup>243</sup>

Empero, la legislación contempla que los métodos y las formas en las que transitaremos a los modelos energéticos de fuentes limpias lleguen por medio de privatizaciones o de la completa inversión privada, alejando al Estado, una vez más, de una función que debería de ser de orden público. Ante este panorama, aparecerán formas de apropiación de la propiedad comunal o pública, ahora, en busca de obtener la energía proveniente del sol, del agua y del viento, todas, imbricadas en el marco de la liberalización de la propiedad.

---

*el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013) consultado el 20-Sep-2016.*

<sup>243</sup> “Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética” *Resumen Ejecutivo... Cit.*

### *3 El retorno del presidencialismo mexicano por la Reforma Energética.*

Parte de nuestro estudio sobre la liberalización de la propiedad en la Reforma Energética incumbe el tema de la “refuncionalización” del autoritarismo en el sistema político mexicano. Concretamente, nos referimos a las funciones del presidencialismo en México como una de las fuentes nodales de las relaciones de poder que le dan sentido a los diversos cambios del desarrollo energético nacional.

Este último apartado, a manera de conclusión, no pretende ser otra cosa que *una reflexión* sobre el papel del Presidente de la República, la recomposición del sistema político autoritario y los distintos cambios que sucederán a raíz del trastocamiento de la propiedad social.

#### *3.1 La reinstauración del presidencialismo en la constitución de los cambios del Estado.*

El último tema que nos ocupa aborda el estudio sobre el moderno sistema político en México. Como se percibe en el presente trabajo, con el proceso reformador del sexenio en curso han cambiado una gran cantidad de estructuras del Estado, iniciando, por las conformadas en la constitución del Estado mexicano. Posiblemente, el ejemplo de mayor importancia se haya en el elemento primordial por el que se ejerció el poder político en México, es decir, por la preeminencia de las funciones del Poder Ejecutivo sobre las competencias y funciones de los otros órganos del Estado.

Los estudios sobre el sistema político y jurídico en México describieron la preeminencia del Poder Ejecutivo mediante dos conceptos: el *Presidencialismo* y *las facultades metaconstitucionales*. El primero se consideró como la forma de gobernar por la preeminencia del poder Ejecutivo que limitaba o condicionaba a

los otros dos poderes del Estado. El segundo concepto, las facultades metaconstitucionales, como una concepción inmersa en la forma de gobernar del Presidencialismo, que comprendía la amplia cantidad de funciones y facultades del presidente ubicadas en múltiples estructuras del Estado: ya fuese en el texto constitucional, las distintas legislaciones o reglamentos.<sup>244</sup> Adicionalmente, ambos conceptos explicaban el funcionamiento del sistema político mexicano a un nivel diferente, es decir, a un nivel político y social, la figura del presidente y sus funciones configuraban una forma de hacer política mediante el partido hegemónico, las reglas no escritas para la participación política, y una especie de código ético hacia la figura presidencial.<sup>245</sup>

Como lo hemos descrito anteriormente, a raíz de los procesos electorales de los años 80 y 90, el sistema político cambió, permitiendo la existencia de una mayor representatividad dentro del Congreso de la Unión y un grado mayor de independencia del poder Judicial; sin embargo, sucedió algo distinto con la forma de gobernar presidencialista, pues al parecer, no se modificó completamente. Si nos preguntamos por el presidencialismo mexicano hoy en día es necesario comprender que los procesos electorales de “transición democrática” significaron una modificación del sistema político en torno al presidente de la república. No obstante ello no significó un cambio de las funciones jurídico-constitucionales del poder ejecutivo. En el proceso de cambio del sistema, las facultades del presidente jamás pasaron por una reforma constitucional o una reforma legislativa, por el contrario, parece que fueron una especie de reestructura del poder político del Presidente de la República.

Como se infiere en el presente trabajo, la tendencia de reestructurar el poder presidencial no sólo forma parte del cuestionamiento a la idea de “transición democrática”, sino en una forma de continuidad en las estructuras jurídicas, políticas y constitucionales para recomponer una especie de sistema político

---

<sup>244</sup> Véase: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Séptima edición, México, Siglo XXI, 1987, pp.120-121.

<sup>245</sup> *Ibidem*

autoritario centrado nuevamente en el poder ejecutivo. De una forma distinta al periodo presidencialista posterior a la Revolución Mexicana, los múltiples actores y factores provenientes de la época del cambio político de hace unos años, ahora, parecen haberse organizado para justificar una forma de gobernar autoritaria que continúa posicionando al Presidente como la pieza de mayor importancia.

Esta reestructura del sistema autoritario en la actualidad no se expresa más que con el conglomerado de leyes e instituciones que las actuales reformas estructurales han posicionado en el panorama político actual. El conglomerado de artículos, normas, reglamentos y artículos transitorios de las múltiples reformas estructurales, le proporcionan funciones al Presidente de la República, adicionales a las ya existentes, con las que posicionan a tal poder como una entidad clave en las nuevas estructuras del Estado mexicano.

Las nuevas funciones del Presidente de la República se encuentran en la enorme cantidad de materias y competencias de cada una de los cambios al Estado hoy en día; un ejemplo claro, es el relacionado con la Reforma Energética, en particular, con el territorio nacional y la explotación de Hidrocarburos, por ejemplo: dentro del modelo de extracción de hidrocarburos, el Artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, deja a consideración del Presidente de la República el establecimiento de zonas prohibidas para la explotación de Hidrocarburos.<sup>246</sup> Así como esta norma, la gran cantidad de funciones del poder ejecutivo lo direccionan a tomar decisiones o establecer cambios de importancia para la vida política en México.

---

<sup>246</sup>Citamos el artículo: “**Artículo 41.**-El Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Energía, establecerá Zonas de Salvaguarda en las áreas de reserva en las que el Estado determine prohibir las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. La incorporación de áreas específicas a las Zonas de Salvaguarda y su desincorporación de las mismas será hecha por decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.

En las Áreas Naturales Protegidas no se otorgarán Asignaciones ni Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.” *Ley de Hidrocarburos... cit*

Al aumento de las funciones del presidente se le relaciona con el cambio y fortalecimiento del Estado mediante las reformas, en especial (continuando con nuestro tema) con la apertura del sector energético nacional a los privados y la liberalización de la propiedad. Como lo hemos descrito, la actividad de los particulares conforme a la política energética requerirá de un *Estado fuerte y vigilante* que opere determinadas funciones para asegurar la libre explotación de la propiedad social. Esta función del Estado encuentra su proceder en las funciones del Presidente y en las instituciones creadas para responder a la dinámica de apertura del sector energético.

Luego entonces, el fortalecimiento del Estado se verá materializado en la construcción de las estructuras institucionales que le permitan actuar dentro de las nuevas materias construidas por las reformas estructurales. En ese entendido, las funciones del Presidente de la República se encontrarán en los múltiples mecanismos de las diferentes instituciones para poner en marcha los cambios en el país. Ya sea por el andamiaje institucional o por las funciones procedentes del viejo sistema político autoritario se observa la posibilidad de articular un nuevo tipo de sistema autoritario que responda a las necesidades de los actores particulares que incidirán dentro de la política energética nacional.

En efecto, la posibilidad de un nuevo tipo de sistema autoritario en México tendrá la característica principal de colocar al Presidente como un interlocutor entre los distintos intereses internacionales y las distintas instancias nacionales protectoras. Este argumento no se estudia como una mera especulación, sino como una posibilidad viable, dada la coordinación entre los órganos del Estado y las secretarías que se encargarán de poner en práctica la Reforma Energética: la CNH, la SHyCP y la SENER, una triangulación que posicionan a tales órganos como los únicos elementos decisorios del Estado Mexicano.<sup>247</sup> No solamente sería una recomposición de las llamadas facultades *metaconstitucionales* del Presidente

---

<sup>247</sup> Véase el apartado 1 del presente capítulo.



de la República, sino una extensión institucional de las funciones administrativas del Poder Ejecutivo.

Por último, la idea anterior nos conduce nuevamente a pensar en los intereses defendidos por los fenómenos anteriores. La existencia de una *superposición* de los intereses de los capitales privados sobre los intereses de la población, pues, tanto el presidencialismo como el Estado autoritario, no únicamente responden al carácter de Estado liberal que protege y vigila las relaciones de los particulares en su interior, sino a la consecución de la *transnacionalización de la soberanía*, la protección de los grandes intereses de naciones, corporaciones o multinacionales simuladas como intereses nacionales.<sup>248</sup>

A la distancia, quedan los siguientes cuestionamientos ¿qué tanto ha cambiado el poder presidencial con respecto al sistema político mexicano?, ¿cómo se expresará realmente el poder político del presidente hoy en día? ¿Son acaso los grandes intereses transnacionales los que operan el Estado en el país? ¿Cómo se desarrollará el sistema político respecto a estos cambios?

Ante este panorama, es de vital importancia retomar un pensamiento crítico sobre nuestros procesos, nuestras instituciones, la posibilidad real de un desarrollo democrático y sobre conocer, cuales los verdaderos intereses nacionales.

---

<sup>248</sup> Véase el apartado 3 del capítulo 2.

## Conclusiones.

**Principal:** Confirmamos la existencia de un proceso de liberalización de la propiedad social, esto quiere decir, la permisibilidad del uso, abuso y usufructo por parte de los particulares de una propiedad que no encuentra restricción alguna por parte del Estado. Este concepto comprende a la libre acción de los privados respecto a la propiedad que anteriormente se encontraba limitada por el Estado; en consecuencia, el papel Estado con relación a los particulares, será de vigilante y regulador. Asimismo, el beneficio social que anteriormente estaba designada al Estado bajo la restricción de la propiedad social, ahora será designada a los privados como un producto de su labor en la explotación de la propiedad. Nuevamente, el papel del Estado fungirá a partir de otorgar todas las facilidades para el uso de la propiedad a los particulares; ello incluye desde la regulación jurídica para su actuación, hasta las actividades para su protección.

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue una creación del proceso político de la Revolución mexicana, que instituyó la propiedad en todas sus diferentes formas; esta instauración, tuvo la característica principal de posicionar al Estado como la entidad encargada de determinar las funciones de propiedad al mismo tiempo que condicionar todo tipo de propiedad a la acción del Estado. Esta condición no impidió el desarrollo de la propiedad privada, sino que configuró distintos tipos de propiedad, como lo muestra el párrafo cuarto del Artículo 27 constitucional.

De entre los diferentes tipos de propiedad, la propiedad de orden social, fue la designada para su uso, abuso y usufructo exclusivo del Estado, pues esa propiedad tuvo la característica de encontrarse ligada a las principales necesidades del país. La relación entre propiedad social, Estado y Nación, fue condensada con la creación del concepto jurídico del *dominio directo de la Nación*, una premisa política-ideológica que configuró las propiedades de la Nación y su consecuente salvaguarda estatal. Asimismo, el condicionamiento a todo tipo de

propiedad por parte del Estado se constituyó como una herramienta primordial para destruir o modificar los derechos de propiedad en el caso de que la Nación requiriera de su utilización.

En la historia política de México en el siglo XX, la capacidad del Estado para destruir, modificar o ir en contra de cualquier tipo de propiedad al interior del país, se estableció en la expropiación de cualquier tipo de propietario: empresarios, campesinos, corporaciones, comunidades indígenas, y todas las relaciones sociales generadas en el Estado, situación, que configuró a plenitud la veta autoritario del orden estatal en el transcurso del siglo XX.

2.-En concordancia con el argumento anterior, el papel del Estado autoritario como eje primordial de la economía nacional en el siglo XX se expresó en su forma esencial con la expropiación petrolera de las empresas y corporaciones internacionales en 1938. Ese evento, fue una razón de Estado, caracterizada por defender al recurso del Petróleo como propiedad de orden social, ligada a la concepción de *dominio directo de la Nación*, de la que su protección fue prioritaria para el desarrollo del país. Como lo analizamos, la expropiación petrolera fue en su totalidad, una razón de Estado para establecer la vigencia y validez del orden jurídico interno sobre otros órdenes jurídicos o poderes externos al Estado mexicano. En ese sentido, la protección del petróleo, como un elemento clave del desarrollo económico y social en el México del siglo XX, constituyó el pilar trascendental para constituir amplios beneficios que el constitucionalismo social de la Constitución Política de 1917 construyó.

Acerca de la industria petrolera con posterioridad a la expropiación, ya como una industria nacional puesta en marcha, se hace imprescindible mencionar que la contratación entre Estado y particulares se generó en dos sentidos: como una medida política con un fin determinado y como un producto de la corrupción en el sexenio Alemanista. La medida política de permisibilidad a los contratos consistió en restablecer las garantías para los actores expropiados evitando una

justificación que diera rienda suelta a algún tipo de respuesta de fuerza frente a la nacionalización del petróleo; por la otra parte, la permisibilidad de los contratos en el ámbito de la corrupción se justificó por el acceso a la tecnología y los recursos especializados de las corporaciones petroleras internacionales, cuando en realidad, con los contratos se delegó parte de la explotación petrolera en el Golfo de la República a cambio de fuertes sumas económicas. En consecuencia, la reforma legal de 1958 y la reforma constitucional de 1960 prohibieron terminantemente los esquemas de contratación, puesto que sólo servían para beneficiar a las corporaciones internacionales, ya que los mismos esquemas de contratación daban malos resultados económicos para el país, siendo que parte de la renta nacional, beneficiaba mayormente a las compañías petroleras internacionales.

De gran importancia es la mención sobre la rescisión de algunos contratos en esa década, pues a pesar de que algunos fueron rescindidos en ese instante, otros no, dado el peso de las corporaciones transnacionales y el respaldo político que tenían, los cuales podrían haber configurado una relación de conflicto entre México y otros países; por lo mismo, la decisión de rescindir un número determinado de contratos se constituyó en dejar que prescribieran, situación que aconteció en los primeros años de la década de los 70.

Continuando sobre el sistema de contratos, después de la rescisión de los contratos antes mencionados, debemos decir que la práctica en la contratación por servicios y obra (no así, los contratos de exploración y explotación) persistió durante la década de los 80 y 90. La importancia de este último hecho, se entiende por el inicio del sistema económico neoliberal, sistema que constituyó las primeras medidas para conformar un proceso de privatización de los hidrocarburos.

3.- La introducción del sistema económico neoliberal al país en las décadas de los 80 y 90 se realizó mediante la aceptación de los grandes tratados internacionales

que modificaron las legislaciones al interior del Estado mexicano reformándolo de su configuración posterior a la Revolución mexicana. El Estado liberal (o neoliberal) en México, tiene la característica primordial de reformar las estructuras creadas con la Revolución, trastrocándolas con la intención de brindarle funcionamiento a los propósitos designados por el panorama económico regional. El ejemplo claro fue la firma del TLCAN, tratado de libre comercio impulsados para reformar las legislaciones nacionales y adecuar las estructuras jurídicas nacionales a las necesidades económicas y geopolíticas del bloque económico de los Estados Unidos y Canadá. En esa perspectiva, la protección de la propiedad pública y social del petróleo en las reservas y restricciones del GATT y del TLC demostró la importancia de los recursos petroleros y la conexión directa entre ese tipo de propiedad con la soberanía nacional.

De ese mismo modo, se suscitó una polémica entre el orden constitucional mexicano y el ordenamiento jurídico del proyecto de economía regional, pues surgió la interrogante sobre el predominio de los sistemas jurídicos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó a los tratados internacionales de libre comercio como estructuras jurídicas ubicadas debajo de la Constitución, defendiendo así, la preeminencia soberana de la Carta Magna.

El debate sobre la preeminencia constitucional presentó una réplica durante la reforma energética del año 2008, momento en el que se buscó modificar la industria petrolera nacional mediante la reforma de las leyes secundarias petroleras en vez de una reforma constitucional. Esta acción violentaba el orden constitucional, pues se consideró que la reforma de una ley secundaria que transformara la industria petrolera, atentaba contra la ideología contenida en la Constitución Política, por lo que, si se efectuaba un cambio así, tendría que situarse dentro del ordenamiento constitucional, de lo contrario, estaríamos frente un acto anticonstitucional. Como se estudió, la reforma de ese año no fue aprobada en su totalidad, empero, la parte técnica de la industria petrolera sufrió un cambio al legalizar la operación de los contratos por obra y servicio que Pemex

tenía con empresas petroleras internacionales, no siendo así, los contratos para exploración y producción petrolera.

En este punto concluimos que los contratos entre el Estado mexicano mediante la paraestatal Pemex y las empresas trasnacionales siempre ha existido, siendo, que entre las décadas de los 80, 90 y parte de los 2000, contaban con un *status* de eminente ilegalidad; posteriormente, con la reforma del 2008 se legalizarían pero continuarían siendo *anticonstitucionales*; es hasta la reforma constitucional energética del año 2013 que adquirirían plena constitucionalidad.

4.- Sobre la teoría del constitucionalismo material y los límites substanciales de la Constitución confirmamos su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de la que, la propiedad de carácter social, es una de las decisiones políticas fundamentales de mayor trascendencia para el Estado mexicano. En resumidas cuentas, consideramos que la tendencia de reforma constante a la Constitución hace de menos de esos límites; este argumento se desenvuelve por la consecución puntual del Artículo 133 que posibilita reformar toda la constitución sin considerar el peso histórico, político o ético de ciertos artículos constitucionales.

Definimos la existencia de un rechazo por considerar esas partes sustanciales gracias al apego del concepto de Poder Constituyente Permanente como un instrumento teórico que niega la posibilidad de que el pueblo mexicano, como el poder constituyente originario, sea consultado en las modificaciones más importantes a la Constitución Política. Por esto mismo, nos inclinamos por la propuesta de incluir estructuras de la democracia semidirecta, como el referéndum o el plebiscito, para el proceso de reforma constitucional, porque la simple consecución del procedimiento de reforma a las partes sustanciales del ordenamiento constitucional, ha generado un déficit de legitimidad que impide una mayor aceptación de los cambios a la Constitución.

En relación con el Pacto por México, la negociación coyuntural entre los principales grupos políticos del país, se constata como una muestra del sistema político mexicano. La alianza entre los principales partidos políticos en el Pacto por México, demostró que las decisiones de trascendencia se sustentan en negociaciones cupulares, legitimadas por la misma organización elitista, que hace de menos de las necesidades de la población general. La misma composición del Pacto por México, constituyó una crítica al proceso de transición democrática pues la forma de proceder de la organización política, correspondió a las formas autoritarias del sistema político mexicano, que una tendencia a democratizar las estructuras de creación del Derecho.

Afirmamos que en un futuro próximo, concretamente con las próximas elecciones presidenciales, la aprobación de la reforma constitucional energética, y las subsecuentes legislaciones reguladoras del mercado energético, serán la división principal sobre las que posicionarán las fuerzas políticas nacionales.

5.- La reforma constitucional del 20 de diciembre del año 2013 a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se efectuó con la intención de liberalizar la propiedad pública de la Nación, posicionando a los elementos energéticos para la libre utilización de los particulares. Las reformas de cada artículo conforme al tema de la propiedad consistieron en lo siguiente: la reforma al artículo 27 flexibilizó el concepto de dominio directo de la Nación para permitir el uso de la propiedad social para los particulares; la reforma al artículo 25 le quitó el carácter estratégico a los recursos naturales; y, la reforma al Artículo 28 constitucional, reposicionó al Estado como el ente procurador de las condiciones para la actividad de los capitales privados.

Respecto a la concepción de la *propiedad inalienable de la Nación* y del *dominio directo*, hacemos énfasis en que la flexibilidad de los conceptos se encuentra ligada al desarrollo de la concepción de *derechos reales administrativos*, es decir, de la apreciación del valor de una propiedad a partir de

su movilidad en el mercado. De la misma manera, la flexibilización de los conceptos constitucionales, instaurada para conformar el nuevo mercado energético abierto, se fundamenta en los artículos transitorios que acompañan la reforma a los artículos principales.

Confirmamos que los artículos transitorios son anticonstitucionales, porque en la contradicción entre tales artículos y las instituciones constitucionales, los artículos transitorios predominan en el orden constitucional; la anticonstitucionalidad de los artículos transitorios instituye, en un orden jurídico paralelo, la estructura legal e institucional para poner en práctica el mercado energético abierto.

Por último, afirmamos la continuidad del Estado autoritario en México, por la situación del mercado energético nacional que requerirá la disolución de los derechos de propiedad a los privados. La función de expropiación del Estado, como la defensa de sus decisiones políticas, servirán para defender el interés y el derecho de propiedad de los particulares que busquen emprender en el mercado energético abierto.

6.- El significado del concepto de la *transnacionalización de la soberanía* la concebimos como la aceptación de los intereses un país en vez de sus propios intereses, ya sea porque dentro de dicho país, existen grupos o estructuras que defiendan esos intereses y por la posición del país en alguna área geopolítica o de estructura macroeconómica que limite la acción de tal país. En el caso de la reforma energética en el país, consideramos que un concepto así, explica la situación al interior y al exterior del Estado mexicano, permitiéndonos establecer un panorama sobre los intereses sobre la apertura del mercado petrolero.

En esa construcción teórica, la reflexión sobre la Constitución Política como una especie de tratado privado que responde a una estructura de comercio o económico regional, adquiere sentido en tanto se conforman mecanismos que



acepten los diversos intereses externos al país. A pesar de que esta situación sea una característica evidente en el proceso de configuración de la *transnacionalización de la soberanía*, pensamos que ante la tesis de una Constitución con contenido de derecho privado, tiene que ser investigada y estudiada a mayor detenimiento, para conocer otras implicaciones adicionales. En suma, para el desarrollo de nuestro trabajo, esta hipótesis tendrá que pulirse posteriormente.

Concluimos que en el diseño de la Reforma Energética se integraron los intereses de los Estados Unidos; esto quiere decir que el libre acceso a los hidrocarburos por parte de los particulares beneficiará directamente al gobierno norteamericano. De la misma forma, el continuo desarrollo del TLC en la formación de la región económica de América del Norte, contempla al papel de México, como el principal sustento de los recursos para el continuo desarrollo de los Estados Unidos.

Conforme a la reestructura del mercado petrolero nacional, la transformación de Pemex de una empresa de carácter plenamente público se realizó para *competir* en el mercado energético abierto, dejando de tener un carácter de paraestatal con funciones de servicio público. El servicio público, entonces,

Por último, la puesta en práctica del nuevo esquema de producción petrolera por el sistema de contratos no estará exenta de corrupción, pues como lo mencionamos, el problema de la corrupción tiene aristas mucho más complejas que una conceptualización en el contenido jurídico y político de las reformas. El tema de la corrupción de las diferentes áreas del gobierno como de las corporaciones petroleras, tendrá que analizarse a cabalidad en un estudio de mayores dimensiones, pues un análisis politológico o jurídico con esas pretensiones, no alcanzan a explicar el fenómeno de la corrupción, siempre imprescindible, entender el fenómeno sociológico, para medir el impacto de la corrupción en la apertura de la industria energética.

7.- Efectivamente, la parte operativa de la reforma energética se expone en la ley de hidrocarburos. Sobre ésta ley, la concebimos como el eje nodal de otras legislaciones que pondrán en marcha la apertura del mercado petrolero, pero, el contenido general y los diversos tópicos inmersos en la legislación no sólo corresponden al tema de hidrocarburos, también, sirven en la articulación de otras actividades del sector energético, como la generación de energías eléctricas, geotérmicas o sustentables.

Sobre la operación de la reforma energética, hemos de concluir que nuestra hipótesis sobre la acumulación del poder decisional de distintos organismos e instituciones efectivamente se concentrarán en tres instituciones directrices: la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si bien, el poder decisional de los órganos anteriores sobre el mercado petrolero nacional tiende a considerarse una actividad discrecional, -por el nivel técnico en el conocimiento de la industria petrolera nacional e internacional-, en todo momento, las decisiones de la industria estarán condicionadas a lo que dicten las instituciones; por lo mismo, el papel de esa triada será fundamental para el funcionamiento de la apertura del mercado energético.

Habremos de mencionar que la puesta en práctica de la reforma, con la licitación y entrega de los primeros bloques petroleros a las trasnacionales, demuestra, efectivamente, que los capitales internacionales están dispuestos a invertir dentro del territorio nacional, pero que no lo han logrado por la coyuntura política-económica y de seguridad que han detenido las inversiones. En ese entendido, aunque la reforma se encuentra detenida, ello no significa el fracaso de la entrega de las áreas petroleras, por el contrario, las condiciones para ofertar los bloques petroleros en un periodo económico deprimido están proporcionando un panorama de relajación en el ofrecimiento de las licitaciones, brindando a las

grandes compañías la posibilidad de obtener grandes extensiones para la explotación de petróleo, a bajas cantidades.

De igual importancia es que las grandes trasnacionales con bloques petroleros ya asignados, opten por las licitaciones por venir en el 2017, en las que se ofertarán proporciones del territorio nacional aún mayores que las ofertadas en con anterioridad. Un comentario adicional, es que muchas de las petroleras que ahora realizan ofertas para los bloques territoriales, son las mismas que fueron expropiadas en 1938.

8.- En general, podemos decir que las modificaciones que la reforma energética realizó al área jurídica doméstica nacional, no sólo consisten en la creación de una gran cantidad de legislaciones para regular los modelos de extracción de petróleo, sino en organizar y darle orden a todas las áreas inmersas dentro de la producción petrolera. Los ductos en las actividades de extracción del petróleo y gas, son un ejemplo evidente de las inversiones que sustentarán el proceso global de la reforma energética.

Por su parte, tanto la situación del agua, del medio ambiente y su relación con la actividad del fracking, se encuentran subsumidos a la propia liberalización de la propiedad y a las posibilidades de que los particulares puedan realizar las actividades con una regulación estatal mínima. Cada tema trabajado, por su extensión, requiere de una profundización específica, pues tales tópicos, tienen una relación directa con la propiedad, con implicaciones diversas y complejas.

De mayor importancia para el tema de la transición energética en México, aseguramos, que éste tópico, será uno de los principales problemas afines a la problemática de la propiedad social y la propiedad individual a desarrollarse en los próximos tiempos. Como en otros temas investigados en la presente tesis, determinamos la necesidad de un estudio pormenorizado para comprender,

multidisciplinariamente, la situación energética del país conforme a las energías renovables del presente siglo.

9.- Concluimos que existe la necesidad por realizar una investigación más extensa acerca del poder ejecutivo y la Reforma Energética, pues la relación existente entre presidencialismo, propiedad y la situación del mercado energético, mediante la recomposición de las estructuras institucionales del Estado y las funciones adicionales al poder ejecutivo configurarán una recomposición del sistema político autoritario.

Por lo tanto, aseguramos que existiendo una reestructura del poder presidencial, éste actor será nodal en la composición de las relaciones de poder nacional así como en el fortalecimiento del Estado mexicano, bajo condiciones distintas a la composición de las grandes líneas histórico políticas acontecidas en la historia nacional.

## Bibliografía

- Ackerman, Bruce, *La política del dialogo liberal*, Barcelona, GedisaEditoral, 1998
- Aguilera Gómez, Manuel et. al., *Análisis de las iniciativas de la legislación reglamentaria de la reforma energética*, México, Programa Universitario de Estudio del Desarrollo, 2015.
- , *El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2015.
- Agustín Bravo y Vera, Gonzalo, *El petróleo como el elemento de negociación de los países subdesarrollados: su proyección a otras materias primas*, México, FCPyS, 1977.
- Alemán Valdés, Miguel, *La verdad del Petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977.
- Almazán González, José Antonio (Coord.) *Exclusividad de la nación en materia del petróleo*, México, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de diputados, Congreso de la Unión LX legislatura, 2008.
- Ángeles Cornejo, O. Sarahí (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional, Privatizadora y Desnacionalizante*, México, Editorial Cosmos, Tomo I, 2011.
- , *Reforma Energética. Anticonstitucional, Privatizadora y Desnacionalizante*, México, Editorial Cosmos, Tomo II, 2011.
- Barbosa Cano, Fabio, *Agotamiento de los campos petroleros gigantes y nuevo potencial de hidrocarburos en México*, México, UNAM, IIE, 2011.
- Bini, Elisabetta e Selva, Simone, *La fine del petrolio risorse energetiche e democrazia nell'età contemporanea*, Italia, Napoli-Roma, La rivista 900, 2011.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato, Le forme di stato e le forme di governo le costituzioni moderne*, Terzaedizione, Italia, Milano, Giuffrèeditore, 1974.
- Bonanate, Luigi, *Anarchia o democrazia. La teoria política internazionale del XXI secolo*, Italia, Roma, Caroccieditore, 2015
- , *Etica e política internazionale*, Italia, Torino, Picola Biblioteca Einaudi, 1992.

Borsi, Umberto, *Corso di Diritto Coloniale*, Segunda Edizione, Italia, Padova, Casa editrice Dtt. Antonio Milani, 1937.

Bovero, Michelangelo, y Bobbio, Norberto, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, Grijalbo, 1985

Brown, Wendy, *Statimurati, sovranità in declino*, Edizione italiana a cura di Federica Giardini, EUA, New York, Editori Laterza, 2010.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima edición, México, Porrúa, 2005.

C. Blacn, Brian, *Crude Reality. Petroleum in World History*, United Kingdom, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2012.

Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, España, Madrid, Editorial Trotta, 2009.

Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, IJ, 2014.

-----, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, IJ, UNAM, México, 2014.

-----, Jaime (Coord.) *Reforma energética. Análisis y Consecuencias*, México, UNAM, Tirant lo blanch, 2014.

-----, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

-----, *Crítica a la reforma constitucional energética 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

-----, *En defensa del Petróleo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Carpizo, Jorge, *Derecho Constitucional*, Séptima Edición, México, UNAM, IJ, 2010

-----, *El presidencialismo mexicano*, Séptima edición, México, Siglo XXI, 1987.

Carrillo García Cano, Félix Ariel, *La reforma a la Ley del ISSSTE: El caso de las pensiones y la negación de los derechos históricos laborales*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM, FCPyS, 2013.

Catelani, Alessandro e Labriola Silvano, *La Costituzione materiale. Percorsiculturali de attualità di un'idea*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 2001.

Ceceña, Jose Luis, *México en la órbita imperial. Las empresas trasnacionales*. México, Ediciones el Caballito, 1970.

CelikWiltse, Evren, *Democraticreform and consolidation. Te cases of México and Turkey*, UnitedKingdom, ECPR Press, 2015.

Cerroni Umberto, *Società civile e stato político in Hegel*, Italia, Bari, De Donato, 1974.

Cheli, Enzo, *AttoPolítico e funzioned'indirizzo político*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 1961.

Clavero, Bartolomé, *Ama Llunka, AbyaYala: Constituyencaia Indígena y Código Ladino por América*, España, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

Coatsworth, John H. *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato, Crecimiento contra desarrollo*, México, Era, 1976.

*Consulta sobre el GATT, Memoria*, México, Senado de la República, 1986.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *México, la disputa por la Nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI, 2010.

Córdova Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, Primera Edición, México, Era, 1973.

-----, *La política de masas del cardenismo*, Decimoseptima reimpresión, México, Era, 2004.

-----, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1987.

-----, *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989.

-----, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976

Cosío Villegas, Daniel, *Obras, Historia Moderna de México, El porfiriato. La vida política interior 1-5, Tomos 7-11*, México, El Colegio Nacional, 2013.

Costantino, Mortati, *La costituzione in sensomateriale*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 1998.

Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, Segunda reimpresión, México, Centro de estudios de Ingeniería Política y Constitucional AC, 2012.

-----, *Fundamentos Teóricos del control de la Constitucionalidad*, Primera reimpresión, México, Centro de estudios de Ingeniería Política y Constitucional AC, 2013.

Cruz, Luis M. *Estudios sobre el neoconstitucionalismo*, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2006.

-----, *Estudios sobre el neoconstitucionalismo*, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2006.

Curzon, Gerard, *La diplomacia del comercio multilateras. El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio [GATT] y su influencia sobre las políticas y técnicas comerciales de las Naciones*, Primera edición en español, México, FCE, 1969.

De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Segunda edición, México, Porrúa, 2008.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia 1982-1988*, México, FCE, 2004.

-----, Miguel, *Constitución, Estado de Derecho y Democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

De Vega García, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, 3ª reimpresión, Salamanca, España, Editorial Tecnos, 1995

De Vergottinni, Giuseppe, *Diritto Costituzionale*, Terza edizione, Italia, Padova, CEDAM, 2001.

-----, *Indirizzo Politico della Difesa e Sistema Costituzionale*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 1971.

del Castillo, Gustavo, *México en el GATT: ventajas y desventajas*, Tijuana, Baja California, El colegio de la frontera norte, 1986.

Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, UNAM, IJ, México, 2014.

Dogliani, Mario, *IndirizzoPolitico. Riflessioni su regole e regolarità*, Italia, Napoli, Casa editriceDott. Eugenio Jovene, 1985.



Dossetti, Giuseppe, *La Costituzione. Le radici I valori Le riforme*. Italia, Roma, EdizioniLavoro, 1996.

Dotelo Valencia, Adrián, *México (re)cargado. Dependencia, neoliberalismo y crisis*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Política y Sociales, Centro de Estudios Latinoamericanos, 2014.

Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho indiano*, Segunda Edición, México, UNAM, 1998.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Quinta reimpresión, México, FCE, 1974.

Elena Cardero, María, (Comp.) *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo XXI, 1996.

Fabela, Isidro, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana II [1912-1917]*, México-Buenos Aires, FCE, 1959.

Fioravanti, Maurizio, *Costituzione*, Italia, Bologna, ilMulino, 2007.

Florescano, Enrique, (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, Primera reimpresión, México, FCE, 1987.

Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México, 1500-1821*, Novena reimpresión, México, Era, 1991.

Fowler, Will (coord.) *Presidentes mexicanos Tomo II (1911-2000)*, México, Colección Biblioteca INEHRM, 2004.

Galindo, Hermila, *La doctrina Carranza y el acercamiento indolatino*, México, Sin editorial, 1919.

García Cantú, Gastón, *El pensamiento de la reacción mexicana (La derecha). Historia documental Tomo III (1929-1940)*, México, UNAM, 1997.

García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Tercera edición, Madrid, España, Civitas, 2001.

Garrido, Luis Javier, *La Ruptura: la corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993

Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio Siglo de poder político en México. La formación del Nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1995.

Gaxiola Carrasco, Hector E. (coord.) *El neoliberalismo mexicano*, México, Editorial UAS, 2004.

Goodstein, David y Intriligato, Michale, *Climatechange and theenergyproblem*, EUA, WorldScientific, 2013.

Held, David, *Cosmopolitanism: ideals and realities*, EUA, Cambridge, Malden, MA: PolityPress, 2010.

Held, David, MacGrew, Anthony, *Globalismo e antiglobalismo, Le vie della civiltà*, Italia, Milán, SocietáeditriceilMulino, 2010.

Hernández Cervantes, Aleida, *La producción jurídica de la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*. México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A.C., 2014.

Hernández de Gante, Alicia, Gimete-Welsh, Adrián, Alcántara Sáenz, Manuel (Coord.) *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Salamanca, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

Hesse, Konrad, *Derecho Constitucional y Derecho Privado*, Madrid, España, Cuadernos Civitas, 2001.

Ibarra Escobedo, Rubén, *Construcción del Estado neoliberal y decadencia de oportunidades de bienestar en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2013.

Jalife-Rahme, Alfredo, *Las guerras globales del agua. Privatización y fracking.*, México, Orfila, 2015

Katz, Friedrich, *De Díaz a Madero. Orígenes y estallido de la Revolución Mexicana*, México, Era, 2004.

-----, *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana*, México, Era, 1982.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995.

Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Cuarta edición, Trad. Eduardo Hornedo, México, FCE, 2003.

Lombardo Toledano, Vicente, *Defensa del petróleo mexicano*, México, SEP, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 2000.

López Noriega, Myrna Delfina (Coord.) *Aspectos sociales de la industria petroleras mexicana*, México, Universidad Autónoma del Carmen, Plaza y Valdés Editores, 2013.

López Portillo-Lozano, Felicitas, *Estado e ideología empresarial en el Gobierno alemánista*, México, UNAM, 1995.

Manero, Antonio, *México y la solidaridad americana: la doctrina Carranza*, Madrid, España, América, 1918.

Martínez, Roberto, y Suárez, Isabel, *Fracking. Un libro para entender los riesgos y las ventajas de la fracturación hidráulica*, España, Madrid, Instituto Geológico y Minero de España, Catarata, 2014.

Martin-Sosa Rodríguez, Samuel (coord.), *Resistencia global al fracking. El despertar ciudadano ante la crisis climática y democrática*, México, Libros en acción (la editorial de Ecologistas en Acción), 2015.

Mattei, Ugo, *Trattato di Diritto Civile. I Diritti Reali. La proprietà*, Seconda Edizione, Italia, Torino, UTET Giuridica, 2015.

Medin, Tzvi, *El sexenio alemánista. Ideología y praxis política de Miguel Alemán*, México, Era, 1990.

Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1972.

Molina, Enríquez Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, Prólogo de Arnaldo Córdova, Quinta Edición, México, Era, 1985.

Morineau, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, Segunda Edición, México, FCE, 1997.

Mortati, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Italia, Padova, CEDAM Editrice, 1962.

Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*, México, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, TPJF, 2014

Noreng, Oysteng, *La política del petróleo en la década de los ochenta. Normas de cooperación internacional*, México, FCE, 1983

Núñez Estrada, Héctor Rogelio y García Rocha, Octavio, *La crisis del neoliberalismo en México. Hacia un nacionalismo globalizado*, México, Plaza y Valdés Editores, 2011

Olivares, Enrique, *El neopresidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto*, México, Plaza y Valdés editores, 2011.

Ong, Aihwa, *Neoliberalismo como eccezione. Cittadinanza e sovranità in mutazione*, Edizione italiana a cura de Michele Spanò, Italia ,Firenze-Lucca, La casa Usher, 2013

Ortíz Fragoso, Onel, *Debate nacional por Petróleos Mexicanos 2008*, México, D3 ediciones, 2013

Padierna, Dolores, *La nueva tragedia de México: la reforma energética*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2015

Patiño Camarena, Javier, *La hazaña jurídica Petrolera (1914-1938)*, Porrúa, México, 1990.

Peter Schneider, Hans, *Democracia y Constitución*, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

Pintore, Anna, *I diritti della democrazia*, Italia, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003.

Puyana Mutis, Alicia, *La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia*, México, Flacso, 2014.

Raat, William D. *El positivismo durante el Porfiriato (1876-1910)*, Primera Edición, México, Secretaria de Educación Pública, 1975.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Séptima edición, México, Porrúa, México, 1990.

Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano, Los Orígenes*, México, FCE, 1974, Tomo I.

Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. La integración de las Ideas*. México, FCE, 1974, Tomo III.

Rifkin, Jeremy, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post mercato*, 3ª edizione, Italia, Milano, Baldini&Castoldis.r.l., 1995.

Rodotá, Stefano, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*, Italia, Bologna, Il Mulino, 1990.

Rosenwieig Mendialdua, Francisco y Lozano Diez, José Antonio, *La reforma petrolera. El paso necesario*. México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2008.

Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del C.E.N., PRI, 1984.

Saxe-Fernandez, John, *La compra-venta de México*, Plaza y Janés, 2002.

Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, Primera edición (FCE) México, FCE, 1991.

Schmitt, Carl, *Dottrina della costtuzione*, Italia, Milano, Giuffrè, 1984

-----, *Le categorie del "político"*, Italia, Bologna, Il Mulino, 1972.

Schuler, Friedrich E., *México between Hitler and Roosevelt. Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, USA, University of New México, 1998.

Scialoja, Vittorio, *Diritti Reali*, Italia, Roma, Real Università di Roma, 1888-1889.

-----, *Teoria della proprietà nel diritto Romano*, Volume Primo, Italia, Roma, Attilo Sampaolesi-Editore, 1928.

-----, *Teoria della proprietà nel diritto Romano*, Volume Secondo, Italia, Roma, Attilo Sampaolesi-Editore, 1928.

Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, Cuarta edición, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1973.

Solowicz, Beatriz, *A contracorriente de la hegemonía conservadora*, México, UAM, Itaca, 2012.

Sosa Elizaga, Raquel, *Los códigos ocultos del cardenismo*, México, Plaza y Valdés, UNAM, 1996.

Stiglitz, Joseph, E., *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Italia, Torino, Einaudi, 2013.

Suárez del Real y Aguilera, José Alfonso (Coord.) *Balance del debate sobre la reforma energética*, México, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de diputados, Congreso de la Unión LX legislatura, 2009.

Suárez Guevara, Sergio (Coord.), *Cambios en las industrias petrolera y de la energía*, México, UNAM, IIE, 2008.

Suaréz Romero, Miguel Ángel, *Crisis de la ley y Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2015

Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2012

Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo económico: México 1920-2006*. Segunda reimpresión de la segunda edición, México, Facultad de Economía, UNAM, 2011

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, Trigésima novena edición, México Porrúa, 2005.

Vargas Rosío y Morales Udaeta, Miguel, *La renta petrolera y la construcción de regímenes no propietarios. El caso de Pemex*, México, UNAM, CISAN, 2011

Wallerstein, Immanuel, *Comprendere il mondo. Introduzione all'analisi del sistema-mondo*, Italia, Trieste, 2006.

Zagrebelsky, Gustavo, *Imparare democrazia*, Italia, Torino, Einaudi, 2011.

Zambrano Valentina, *Il principio de sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove violazioni*, Italia, Milano, GiuffrèEditore, 2009

### **Hemerografía**

Reuters, "México recortará cien mil barriles de crudo al día el próximo año", *La Jornada*, en: [www.jornada.unam.mx/2016/12/11/economia/028n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2016/12/11/economia/028n1eco), el día 11 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017.

"Los compromisos del pacto por México", en: <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-del-pacto-por-mexico>, 29 de Marzo del 2016, consultado el día 29-Marzo-2016.

“México se convierte en miembro efectivo del GATT”, en: *El país*, Edición para México, 26 de julio de 1986.

“Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética” *Resumen Ejecutivo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental*, en: [www.cemda.org.mx/posibles-impactos/](http://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/) consultado el día 19-Sep-2016.

Administrador Regeneración, “18 pueblos indígenas afectados por concesiones petroleras”, *Regeneración*, en: <http://regeneracion.mx/18-pueblos-indigenas-afectados-por-concesiones-petroleras/> el día 18 de noviembre 2014, consultado el 15-Sep-2016.

Brito, Omar, “Segob reconoce aumento de violencia en México”, *Milenio*, en: [http://www.milenio.com/politica/violencia-\\_aumento-osorio\\_chong-segob-violencia-mexico-osorio-chong\\_noticias\\_0\\_802120009.html](http://www.milenio.com/politica/violencia-_aumento-osorio_chong-segob-violencia-mexico-osorio-chong_noticias_0_802120009.html), el día 30 de agosto del 2016, consultado el 7-sep-2016.

Cadena, Guadalupe, “Reforma energética impulsará a la Inversión Extranjera Directa”, *El Economista*, México, en: <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2014/01/26/reforma-energetica-impulsara-inversion-extranjera-directa>, el día 26 de enero de 2014, consultado el 26 de abril de 2016.

Cárdenas Gracia, Jaime, “Las características jurídicas del neoliberalismo”, en: *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, 2015.

CNN español, “5 razones del desplome de los precios del petróleo”, *Expansión*, en: <http://expansion.mx/economia/2016/01/20/5-razones-del-desplome-del-precio-del-petroleo>, el día 20 de enero del 2016, consultado el 7-sep-2016.

CNN México, “López Obrador es operado tras sufrir un infarto de miocardio en el DF”, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/andres-manuel-lopez-obrador-ingresa-a-un-hospital-en-la-ciudad-de-mexico>, 3 de diciembre de 2013

-----, “Las acciones seguirán “hasta que se eche abajo la reforma: Cárdenas”, *Expansión*, México, en: <http://expansion.mx/nacional/2013/12/10/cuauhtemoc-cardenas-prd-reforma-energetica-caminata-angel-independencia>, el día 10 de diciembre del 2013

Córdova, Arnaldo, “El regreso del PRI”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/02/opinion/020a1pol>, 2 de diciembre del 2012.

-----, “La Constitución en el Blanco”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/10/opinion/015a1pol>, el día 10 de febrero del 2013

-----, “La crisis del PAN”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/26/opinion/008a1pol>, el día 26 de mayo del 2013

De Llano, Pablo, “La izquierda mexicana marcha contra la reforma energética”, *El País*, en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/01/actualidad/1377989674\\_770060.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/01/actualidad/1377989674_770060.html), 1 de septiembre del 2013

De los corresponsales, “Protestan opositores a la reforma energética en cuatro estados”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/17/simpatizantes-de-morena-toman-congresos-en-colima-y-guanajuato-por-reforma-energetica-4857.html>, el día 17 de diciembre del 2013

De Vega García, Pedro, “Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm, 100, Abril-Junio 1998.

Fonseca Rocha, Karla y S. Gómez López, Claudia, “Dinámica del petróleo en México. Un modelo de dos sectores”, *EcoQuantum*, México, Guadalajara, vol. 12, núm. 2, 2015, consultado en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=125042597006](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=125042597006) el 14-sep-2016.

Forbes Staff, “Reforma energética detonará inversión de 62,500 mdd: Coldwell”, *Forbes*, en: [www.forbes.com.mx/reforma-energetica-detonara-inversion-de-62500-mdd-coldwell/#gs.RSo9G8U](http://www.forbes.com.mx/reforma-energetica-detonara-inversion-de-62500-mdd-coldwell/#gs.RSo9G8U), el día 5 de septiembre de 2016, consultado el día 5-Sep-2016.

-----, “Sener prevé inversión de 620 mdd en tercera convocatoria de Ronda Uno”, *Forbes*, en: [www.forbes.com.mx/sener-preve-inversion-de-620-mdd-en-tercera-convocatoria-de-ronda-uno/#gs.q\\_FDNI5](http://www.forbes.com.mx/sener-preve-inversion-de-620-mdd-en-tercera-convocatoria-de-ronda-uno/#gs.q_FDNI5), el día 12 de mayo de 2015, consultado el día 5-sep-16.

García, Carlo, “Riesgos en contratos petroleros por carga regulatoria: expertos”, *El Economista*, en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/07/24/riesgos-contratos-petroleros-carga-regulatoria-expertos> el día 24 de julio del 2016, consultado el 7-Sep-2016.

García, Imelda, “Diputados aprueban en su totalidad la reforma energética”, *Expansión*, en: <http://expansion.mx/nacional/2013/12/12/diputados-aprueban-en-su-totalidad-la-reforma-energetica>, el día 12 de diciembre del 2013.



González, Nayeli, “reservas petroleras probadas alcanzan para producir 8.5 años”, *Dineroenimagen*, en: [www.dineroenimagen.com/2016-04-01/70881](http://www.dineroenimagen.com/2016-04-01/70881), el día 1º de abril del 2016. consultado el 14-sep-2016.

-----, “Sener lanzará otras tres rondas para licitar Exploración y Extracción”, *Dinero en Imagen*, en: [www.dineroenimagen.com/2015-07-02/57895](http://www.dineroenimagen.com/2015-07-02/57895), el día 2 de Julio de 2015, consultado el día 5-Sep-2016.

Herrera, Claudia y Urritia, Alonso, “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México”, *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/03/politica/002n1pol> el día 3 de diciembre del 2012

Horn, Steve, “Exclusive: Hillary Clinton StateDepartment Emails, MexicoEnergy Reforma and theRevolcingDoor”, *Demogblog*, USA, en: <http://www.desmogblog.com/2015/08/07/hillary-clinton-state-department-emails-mexico-energy-reform-revolving-door>, el día 7 de Agosto del 2015.

Huerta Ochoa, Carla, “Artículos transitorios y derogación”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, núm. 102, septiembre-diciembre de 2001

*Indicadores petroleros Julio 2016*, en: [www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx) consultado el 14-sep-2016.

La redacción, “Rechaza EU apelación de Veracruz, Tamaulipas y Q. Roo por derrame de petróleo”, *Proceso*, México, en: <http://www.proceso.com.mx/422054/rechaza-eu-apelacion-de-veracruz-tamaulipas-y-q-roo-por-derrame-de-petroleo>, 30 de noviembre del 2015, consultado el 22 de abril de 2016.

Meana, Sergio, “Apuesta Sener elevar extracción de gas en el país con Renda 2.2”, *El financiero*, en: [www.elfinanciero.com.mx/economia/cnh-aprueba-licitacion-de-la-segunda-fase-de-la-ronda.html](http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cnh-aprueba-licitacion-de-la-segunda-fase-de-la-ronda.html), el día 23 de Agosto 2016, consultado el 5-sep-2016.

-----, “Cuarta convocatoria, la gran apuesta de la Ronda 1” en: [www.elfinanciero.com.mx/economia/cuarta-convocatoria-la-gran-apuesta-de-la-ronda.html](http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cuarta-convocatoria-la-gran-apuesta-de-la-ronda.html), el día 3 de Septiembre del 2016.

-----, “Tres mapas para entender la apertura petrolera, *El Financiero*, en: [www.elfinanciero.com.mx/pages/mapas-que-te-explican-la-apertura-petrolera.html](http://www.elfinanciero.com.mx/pages/mapas-que-te-explican-la-apertura-petrolera.html), el día 5 de septiembre 2016 consultado el 5-sep-2016

Periódico La jornada, “Hillary Clinton, coautoría de la reforma energética de Peña”, *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/10/politica/002n1pol> el día 10 de Agosto de 2015.

-----, “La reforma energética, 100% mexicana: Joaquín Coldwell”, *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/11/politica/002n1pol> el día 11 de Agosto del 2015.

-----, “Las petroleras esperan que el gobierno “se quiebre”, asegura Benito Osorio”, *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/11/politica/002n2pol> el día 11 de Agosto del 2015

-----, “Termina conflicto por reconfiguración de la refinería de Caderyta”, *La Jornada*, México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/14/economia/029n2eco> el día 14 de Agosto del 2015

Posada García, Miriam, “Se adjudican ocho áreas en cuarta licitación de la Ronda 1”, *La Jornada*, en: [www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/05/se-adjudican-ocho-areas-en-cuarta-licitacion-de-la-2018ronda-12019](http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/05/se-adjudican-ocho-areas-en-cuarta-licitacion-de-la-2018ronda-12019), el día 5 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017.

Posada García, Miriam, “BHP Billition será socia de Pemex para explotar el bloque Trión” en: [www.jornada.unam.mx/2016/12/06/economia/024n1eco](http://www.jornada.unam.mx/2016/12/06/economia/024n1eco), el día 5 de diciembre de 2016, consultado el día 9-ene-2017

Ramírez, Erika, Movimientos sociales, “amenaza” para el Estado: Cisen”, *Contralínea*, en: [www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/28/movimientos-sociales-amenaza-para-el-estado-cisen/](http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/08/28/movimientos-sociales-amenaza-para-el-estado-cisen/) el día 28 de Agosto del 2016, consultado el 15-Sep-2016.

Redacción AN, “Caso Monex-PRI: clave de la investigación del IFE” en: <http://aristeguinoticias.com/2201/mexico/ife-cierra-telon-del-caso-monex-pri-las-claves-de-la-investigacion/> el día 28 de marzo del 2016.

-----, “Hillary Clinton y colaboradores ayudaron a desarrollar la reforma energética para México”, *Aristeguinoticias*, México, en: <http://aristeguinoticias.com/1008/mexico/hillary-clinton-y-colaboradores-ayudaron-a-desarrollar-la-reforma-energetica-para-mexico/> el día 10 de agosto de 2015.

Redacción, “23 congresos estatales ya avalaron la reforma energética”, *Animalpolítico*, en: <http://www.animalpolitico.com/2013/12/22-congresos-estatales-ya-avalaron-la-reforma-energetica/>, el día 17 de diciembre del 2013

-----, “Hillary Clinton, coautora de la reforma energética de Peña Nieto”, *Proceso*, México, en: <http://www.proceso.com.mx/412450/hillary-clinton-coautora-de-la-reforma-energetica-de-pena-nieto> el día 7 de Agosto del 2015.

-----, “PRD abandona el Pacto por México”, *Animalpolítico*, en: <http://www.animalpolitico.com/2013/11/prd-abandona-el-pacto-por-mexico/>, el día 28 de noviembre del 2013

Reuters, “IED en México creció 25.8% en 2015”, *El Economista*, México, en: <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2016/02/21/ied-mexico-crecio-258-2015>, el día 21 de Febrero del 2016

Robertson, Jordan, Riley, Michael y Willis, Andrew, “How to HackanElection”, *Bloomberg*, EUA, en: <http://www.bloomberg.com/features/2016-how-to-hack-an-election/>, el día 31 de marzo del 2016.

Rodríguez Arana, Alejandro, “Apertura comercial, balanza comercial e inversión extranjera directa en México, 1980-2006, México, *Investigación Económica*, vol. LXVIII, núm. 262, julio-septiembre, 2009, pp. 73-111.

Rodríguez, Israel, “Prevén inversión de ENI de mil 100 mdd en ronda uno”, *La Jornada*, [www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/30/empresa-italiana-y-cn-h-firman-primer-contrato-de-etapa-2-de-ronda-uno-1742.html](http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/30/empresa-italiana-y-cn-h-firman-primer-contrato-de-etapa-2-de-ronda-uno-1742.html), el día 30 de noviembre de 2015, consultado el día 5 de septiembre de 2016.

Romero, José, “Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011”, *Investigación Económica*, México, Distrito Federal , vol. LXXI, núm. 282, octubre-diciembre 2012, pp. 109-147.

Shields David, “El éxito de la reforma se medirá en kilómetros”, *Energía a Debate*, en: <http://energiaadebate.com/el-exito-de-la-reforma-se-medira-en-kilometros/>, el día 1º de Mayo del 2015, consultado el 14-sep-2016.

Sigler, Edgar, “La ronda 2.1 energética prevé una inversión potencial de 11,250 mdd”, *Expansión*, en: <http://expansion.mx/economia/2016/07/19/mexico-licitara-15-campos-en-la-primera-licitacion-de-la-ronda-2>, el día 19 de Julio del 2016, consultado el día 5-Sep-2016.

Sin autor, "El caso PEMEX Exploración y Producción Vs Commsa", *Arbitraje en México*, México, en: <https://arbitrationmexico.wordpress.com/2013/10/03/el-caso-pemex-exploracion-y-produccion-vs-commisa/> 3 de Octubre del 2013

Sin autor, "Reforma energética abrirá al fracking: amenaza al agua, ambiente y población", en: <http://www.agua.org.mx/noticias/not-nacionales/27862-reforma-energetica-abriria-puerta-al-fracking-amenaza-al-agua-ambiente-y-poblacion> consultado el 19-Sep-2016.

Toche, Nelly, "En México hay poca disponibilidad de Agua", *El Economista*, en: <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2015/03/22/mexico-hay-poca-disponibilidad-agua> el día 22 de marzo del 2015, consultado el 19-Sep-2016.

Torres, Mauricio, "El PRI modifica sus estatutos para "acompañar" las reformas de Peña", en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/03/03/el-pri-modifica-sus-estatutos-para-acompanar-las-reformas-clave-de-pena> el día 28 de marzo del 2016.

Enciso L. Angélica, "Reforma energética pone en riesgo la disponibilidad de agua: análisis", *La Jornada*, en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/17/politica/004n1pol> el día 17 de diciembre del 2013, consultado el 19-Sep-2016.

Wikileaks, "PRI y PAN pactaron erosionar el apoyo a AMLO en 2006: Espino", *Wikileaks*, <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/pri-y-pan-pactaron-erosionar-el-apoyo-a-amlo-en-2006-espino/>, el días 4 de abril de 2011

### ***Páginas Web e información digital.***

*biblio.juridicas.unam.mx*

*eleconomista.com.mx*

*http://aristeguinoticias.com*

*http://cronica.diputados.gob.mx/*

*http://eleconomista.com.mx*

[http://elpais.com/elpais/portada\\_america.html](http://elpais.com/elpais/portada_america.html)  
<http://energiaadebate.com>  
<http://expansion.mx>  
<http://internacional.elpais.com>  
<http://mexico.cnn.com>  
<http://nofrackingmexico.org>  
<http://pri.org.mx/JuntosHacemosMas/NuestroPartido/Documentos.aspx>  
<http://regeneracion.mx>  
<http://revistas.bancomext.gob.mx>  
<http://rondasmexico.gob.mx>  
<http://wikileaks.jornada.com.mx>  
<http://www.redalyc.org/>  
<https://arbitrationmexico.wordpress.com>  
[www.agua.org.mx](http://www.agua.org.mx)  
[www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)  
[www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)  
[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)  
[www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com)  
[www.contralinea.com.mx](http://www.contralinea.com.mx)  
[www.cre.gob.mx/](http://www.cre.gob.mx/)  
[www.desmogblog.com](http://www.desmogblog.com)  
[www.dineroenimagen.com](http://www.dineroenimagen.com)  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)  
[www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx)

*www.forbes.com.mx*

*www.gmec-ee.com*

*www.gob.mx/*

*www.jornada.unam.mx*

*www.milenio.com*

*www.pemex.com*

*www.proceso.com.mx*

*www.redalyc.org*

*www.redpolitica.mx*

*www.scielo.org.mx*

*www.sice.oas.org*

*www.wto.org*

### ***Legisgrafía***

*Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*The text of The General Agreement on Tariffs and Trade*

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte. TLCAN*

*Ley de Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.*

*Ley de Asociaciones Público Privadas del 16 de Enero del 2012.*

*Ley de Expropiación.*

*Ley Federal de consulta popular*

*Ley de Hidrocarburos*

*Ley de ingresos sobre hidrocarburos*

*Ley de los Órganos Reguladores coordinados en Materia Energética*

*Ley del Fondo Mexicano del petróleo para la estabilización y el desarrollo.*

*Ley del Fondo Mexicano para el Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*

*Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 18 de Junio de 1941.*

*Ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo del 29 de Noviembre de 1958.*

*Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938.*

*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013*

*Reforma a los Artículos 25, 27 y 28 constitucionales del 3 de Febrero de 1983*

*Reforma al Artículo 27 constitucional del 20 de Enero de 1960*

*Reglamento de la Ley de Hidrocarburos*

*Reglamento de la ley de ingresos sobre Hidrocarburos.*

*Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos;*

*Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la ley de Hidrocarburos*

*Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*

*Reglamento Interno de la Comisión reguladora de Energía.*

*Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos  
2015-2019.*

*Protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros  
y Comercio. GATT*