



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA ENERGÉTICA:  
ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013 Y SUS EFECTOS DE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTORA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

PRESENTA:

**MARTHA LAURA BOLÍVAR MEZA**

TUTOR PRINCIPAL

DR. ROGELIO ZACARÍAS RODRÍGUEZ GARDUÑO  
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DRA. MARISOL ANGLÉS HERNÁNDEZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM

DR. RAÚL ARMANDO JIMÉNEZ VÁZQUEZ  
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Ciudad Universitaria, CD.MX., 2023



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.



*A Dios, el capitán de mi barco*

*Para Roberto Isaac, hijo,  
compañero de viaje y cómplice de aventuras*

**Itaca**

Cuando emprendas el viaje hacia Itaca,  
ruega que tu camino sea largo  
y rico en aventuras y descubrimientos.  
No temas a lestrigones, a cíclopes o al fiero Poseidón;  
no los encontrarás en tu camino  
si mantienes en alto tu ideal,  
si tu cuerpo y alma se conservan puros.  
Nunca verás los lestrigones, los cíclopes o a Poseidón,  
si de ti no provienen,  
si tu alma no los imagina.

Ruega que tu camino sea largo,  
que sean muchas las mañanas de verano,  
cuando, con placer, llegues a puertos  
que descubras por primera vez.  
Ancla en mercados fenicios y compra cosas bellas:  
madreperla, coral, ámbar, ébano  
y voluptuosos perfumes de todas clases.  
Compra todos los aromas sensuales que puedas;  
ve a las ciudades egipcias y aprende de los sabios.

Siempre ten a Itaca en tu mente;  
llegar allí es tu meta; pero no apresures el viaje.  
Es mejor que dure mucho,  
mejor anclar cuando estés viejo.  
Pleno con la experiencia del viaje  
no esperes la riqueza de Itaca.  
Itaca te ha dado un bello viaje.  
Sin ella nunca lo hubieras emprendido;  
pero no tiene más que ofrecerte,  
y si la encuentras pobre, Itaca no te defraudó.

Con la sabiduría ganada, con tanta experiencia,  
habrás comprendido lo que las itacas significan.

Constantino Kavafis



## AGRADECIMIENTOS

Llegar a la conclusión del presente trabajo fue como llegar a Ítaca...lo valioso fue el viaje, que comenzó desde mi participación como asesora parlamentaria en el Senado de la República, en el proceso de la reforma constitucional energética de 2013, en el que advertí la importancia estratégica que significaba modificar la redacción de tres artículos constitucionales nodales del modelo energético mexicano. El proceso de aprobación de la reforma constitucional fue vertiginoso y no fue posible hacer un análisis de fondo de sus impactos reales.

Desde ese momento tuve la determinación de hacer un estudio serio y holístico de tales impactos y efectos de las acciones del legislador, y es así como nació la decisión de estudiar el Doctorado en Derecho en la Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Y comenzó la aventura, pues con una visión desde la ciencia política, al ser egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales también de la UNAM, advertí que era necesario abordar no sólo la legalidad sino la legitimidad de los procesos de las reformas constitucionales, y en específico la energética.

Es entonces, al ingresar al Programa de Doctorado de la Facultad de Derecho, cuando mi Comité Tutorial, conformado por la Dra. Marisol Anglés Hernández, Dr. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño y el Dr. Raúl Armando Jiménez Vázquez, tuvieron la paciencia de orientarme y guiarme a un adecuado equilibrio entre la crítica y el análisis, la doctrina y el análisis histórico, la teoría del Derecho y la teoría del Estado, la legalidad y la legitimidad. A ellos mi más profundo agradecimiento por la generosidad de su tiempo y conocimientos en este proceso de investigación y reflexión.

Asimismo agradezco las aportaciones en este último tramo del viaje al Dr. Roberto Ávila Ornelas y al Dr. José Manuel Vargas Menchaca, quienes han contribuido en la lectura y revisión de este trabajo.

Y nuevamente, por supuesto, a Roberto Isaac Santoyo Bolívar, mi hijo, compañero e impulsor...este viaje valió la pena por haberlo compartido a su lado, en medio de turbulencias y encierro por pandemia: nunca dejamos de tener la vista en la meta.



## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

### PRIMERA PARTE

#### CAPÍTULO I. LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD: LA CONFORMACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA..... 13

1. De la legitimidad a la legalidad en el Estado de Derecho: una revisión filosófica e histórica....	14
a) Política, poder y la construcción de su legitimidad: lo público y lo privado.....	19
b) El proceso histórico de la construcción del Estado moderno y su validación en la doctrina jurídica.....	23
i. El Estado absolutista: del derecho divino hacia el <i>iusnaturalismo</i> .....	25
ii. El Estado liberal de Derecho y el positivismo.....	30
iii. El Estado social y la crisis del positivismo.....	35
iv. El Estado constitucional y las visiones críticas no positivistas.....	38
vi. El Estado neoliberal y el derecho globalizado.....	43
2. La Constitución: ¿jurídica o política?.....	50
a) La Constitución como pacto político: el modelo francés y el estadounidense.....	55
b) Los derechos fundamentales y los derechos humanos en las constituciones modernas...	60
c) La validez y la justicia.....	68

#### CAPÍTULO II. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES Y EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN..... 75

1. ¿Qué son las decisiones políticas fundamentales?.....	75
a) Las decisiones fundamentales.....	77
b) Las cláusulas pétreas o de intangibilidad.....	78
c) Los principios fundamentales.....	80
2. El poder reformador de la Constitución: límites y alcances.....	83



## **SEGUNDA PARTE**

### **CAPÍTULO III. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DEL SIGLO XX Y LA CONFORMACIÓN DEL MODELO ENERGÉTICO.....93**

1. Las decisiones políticas fundamentales en el modelo constitucional mexicano.....	94
a) Las decisiones políticas fundamentales en las constituciones del siglo XIX.....	94
b) El modelo mexicano para el poder reformador de la Constitución.....	100
2. La Constitución de 1917 y sus decisiones políticas fundamentales en torno al modelo energético.....	104
a) El contexto de la Revolución mexicana y su enfoque de justicia social y nacionalismo.....	108
b) Los principios doctrinales emanados de la Constitución de 1917 relacionados con el modelo energético y su evolución en el siglo XX.....	111
i. La soberanía nacional y la propiedad de la Nación.....	112
ii. Los derechos humanos en materia energética: de los pueblos originarios y el derecho a un medio ambiente sano y sustentable.....	124
iii. La rectoría económica del Estado y la economía mixta.....	134

### **CAPÍTULO IV. LAS REFORMAS LEGALES AL SECTOR ENERGÉTICO 1980-2012..... 143**

1. El marco jurídico-histórico de las reformas energéticas hacia finales del siglo XX.....	144
a) El contexto internacional en materia energética a partir de 1980.....	148
i. La globalización económica y su impacto en el marco jurídico de los países.....	148
ii. Los tratados comerciales internacionales y las condiciones de apertura del sector energético.....	151
iii. Los derechos humanos y el mercado global: el asunto del territorio y la sostenibilidad....	161
b) La construcción del modelo jurídico privatizador en México en los gobiernos de Salinas de Gortari, Zedillo, Fox y Calderón.....	164
2. La privatización silenciosa del sector eléctrico: las reformas legales y los intentos de reformas constitucionales.....	170
a) La reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992.....	171
b) Las propuestas de reformas constitucionales en 1999 y 2002.....	175
c) La reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 2001 y su posterior anulación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	176
3. Las reformas al sector de hidrocarburos: la Ley de PEMEX en 2008 y las medidas de gobierno corporativo.....	179
a) Las reformas a PEMEX hacia un gobierno corporativo privatizador.....	181
b) Las reformas legales complementarias: el nuevo régimen financiero y de contrataciones de PEMEX.....	187
c) Las recomendaciones de la OCDE sobre un gobierno corporativo para PEMEX de 2010.	193

**CAPÍTULO V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA DE 2013..... 199**

1. Los argumentos y justificaciones de la reforma constitucional energética de 2013 de Peña Nieto y el Pacto por México.....	201
a) El contexto histórico de una reforma constitucional en materia energética.....	202
b) Las argumentaciones político-económicas.....	207
2. Análisis de las iniciativas de reforma constitucional presentadas.....	214
a) La iniciativa de reforma constitucional del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional...	215
b) La iniciativa de reforma constitucional presidencial de Enrique Peña Nieto.....	227
c) Análisis de las iniciativas, su incorporación en el Dictamen y Decreto de reforma constitucional.....	232

**CAPÍTULO VI. EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA ENERGÉTICA..... 323**

1. El proceso de aprobación de la reforma energética de 2013 en el Congreso de la Unión.	324
a) Los Foros del Parlamento Abierto.....	324
b) El proceso en las Comisiones del Senado.....	326
c) La sesión en el Pleno del Senado.....	331
d) El proceso legislativo en la Cámara de Diputados.....	334
2. Crónica del proceso de aprobación en los Congresos locales.....	336

**CAPÍTULO VII. BALANCE GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA:  
DE SU LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD..... 341**

1. Validez de la congruencia de la reforma constitucional con las decisiones políticas fundamentales en materia energética.....	343
a) El replanteamiento del régimen de la propiedad de la Nación.....	347
b) El replanteamiento de la jurisdicción de lo nacional hacia lo internacional.....	351
c) La trasmutación de lo público en lo privado, el servicio público hacia el mercado y la definición de actividades preferentes.....	354
d) La aplicación de principios de gobierno corporativo de las empresas privadas a las entidades públicas.....	358
2. Validez del proceso legislativo, los mecanismos, plazos y requisitos reglamentarios de la reforma constitucional.....	361
a) Violaciones en el proceso en el Congreso de la Unión.....	361
b) Violaciones al proceso de aprobación por los Congresos locales.....	369
3. Validez de la técnica jurídica: los textos constitucionales reformados y los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional.....	373
4. Validez de la legitimidad política de la reforma constitucional: el proceso judicial por los supuestos sobornos de servidores públicos a legisladores.....	384

<b>¿QUÉ HACER?: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>391</b>
1. Recomendaciones.....	392
a) Respecto de los mecanismos jurisdiccionales.....	392
b) Respecto de los mecanismos de legitimidad política y jurídica.....	403
i. La decisión soberana del pueblo.....	403
ii. La definición explícita de las decisiones políticas fundamentales.....	404
iii. La construcción de un Tribunal Constitucional.....	406
2. Conclusiones.....	407
<b>FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>411</b>

#### **ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS**

GRÁFICO 1. Tratados de Libre Comercio Internacionales firmados por México a partir de 1994.....	157
CUADRO 1. Diputados y Senadores por Grupo Parlamentario. LXII Legislatura.....	208
CUADRO 2. Principales reformas constitucionales de la LXII Legislatura.....	266
GRÁFICO 2. Tipos de contratos y asignaciones.....	274
GRÁFICO 3. Flujo de Recursos por Tipos de Contratos y Asignaciones.....	278
CUADRO 3. Proceso de aprobación de la reforma energética en las Legislaturas locales.....	337
CUADRO 4 Paquetes de leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional energética de 2013.....	346

## **INTRODUCCIÓN**

Una Constitución es la expresión máxima del Estado de Derecho en cualquier país moderno. Su construcción obedece a la concertación de un pacto social que determina una serie de principios y elementos doctrinales que garanticen no sólo su legalidad, sino también su legitimidad: de ahí el elemento nodal de la justicia.

Los Estados modernos han transitado sus respectivos procesos histórico-sociales en la construcción de sus instituciones y su legislación, teniendo como un punto central la elaboración, aprobación y promulgación de su Constitución. En este máximo instrumento jurídico-político se plasman y descansan ciertos principios o decisiones que se convierten en la base de la organización política de cada Estado, y de las que se deriva el andamiaje jurídico propio de cada país. Los principios se convierten en los elementos mínimos garantizados por el Estado para sostener armónicamente las relaciones entre la ciudadanía, las instituciones y todos los actores entre sí. Por tanto, las decisiones fundamentales corresponden a la historia y contexto político-social de cada país.

En el caso mexicano, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es producto de un proceso armado y revolucionario, cuyo nombre nos evoca a una elaboración consensuada de los estados libres y soberanos, así como a un arreglo político de las partes para la elaboración del andamiaje jurídico del Estado, lo cual generó una serie de principios establecidos desde 1917 con un perfil fundamentalmente social y nacionalista.

La materia energética no estaba constitucionalmente mencionada explícitamente en 1917, pues su aparición era incipiente aún a nivel mundial, y fue a lo largo de las siguientes décadas del siglo XX que se fue configurando en los textos constitucionales la mención a la electricidad y la explotación de los hidrocarburos y demás fuentes de energía. No obstante, lo que queda de manifiesto es que estos elementos estaban enmarcados por principios del dominio de la Nación, en cuanto al territorio y la explotación de los recursos naturales, así como del servicio público,

en el contexto de los derechos humanos y sociales, y ya hacia la década de los 80's, en la rectoría económica del Estado.

No obstante, con la globalización económica y jurídica, y en atención a los intereses transnacionales plasmados en tratados comerciales internacionales, en México se empezaron a realizar una serie de modificaciones legales en materia energética -y algunos intentos de reformas constitucionales-, para alinearse a dichos tratados. Sin embargo, su modificación sólo fue a nivel reglamentario o de leyes secundarias, y hasta ese momento los grupos en el poder no asumieron el riesgo político para modificar la Constitución y las decisiones políticas fundamentales vigentes desde 1917 en dicha materia.

Fue hasta las Legislaturas LXII y LXIII, esto es de 2012 a 2018, que el Congreso de la Unión realizó una serie de reformas constitucionales, entonces llamadas reformas estructurales, que afectaron significativamente tanto la organización como la funcionalidad de las instituciones públicas, privadas y sociales, haciendo un replanteamiento de aspectos fundamentales entre el derecho público y el derecho privado que hasta ese entonces regían. De todas esas reformas constitucionales, para efectos de esta investigación, resaltamos la realizada en materia energética y que trastocó elementos fundamentales definidos desde el Constituyente original de 1917 respecto a la propiedad de la Nación, las áreas estratégicas, el servicio público, la creación de regímenes especiales, la jurisdicción entre lo público y lo privado y lo nacional e internacional, entre los más relevantes.

Consideramos que una reforma constitucional, en la materia que fuere, requiere de conservar las decisiones políticas fundamentales que se han manifestado en los principios generales del derecho -tanto doctrinales como constitucionales en su origen- que son la columna vertebral del Estado de Derecho. El legislador no siempre respeta dichos elementos nodales, sino que las negociaciones estrictamente políticas soslayan en muchas ocasiones la preservación de los principios anteriormente señalados. Las políticas sexenales y la visión de una administración recurren a las reformas constitucionales para legalizar -tal vez ilegítimamente- acciones y compromisos con agentes nacionales e internacionales.

Para corroborar lo anterior, es indispensable conocer la fuente originaria sobre la cual se argumentaron y justificaron dichas reformas constitucionales, que van desde las iniciativas de reformas y las exposiciones de motivos, así como las discusiones mismas en el proceso legislativo, a fin de identificar si hubo un cuidado por la preservación de los principios del derecho, o si hay un discurso eminentemente político y de atención a intereses económicos.

En el caso específico de la reforma energética, un primer acercamiento nos permite visualizar que la energía comenzó a ser jurídicamente abordada más como una mercancía y no como un servicio público, -y de manera más profunda, como un derecho humano-, y cómo el Estado mexicano ha reflejado esta postura en su Constitución, ya que a partir de las últimas décadas del siglo XX se han hecho significativas reformas legales y constitucionales en la materia, lo que refleja un replanteamiento de las estructuras de poder, de las fronteras entre la esfera de lo público y de lo privado -sobre todo en lo económico-, dado el empuje de muchos grupos de interés a la apertura de fronteras, específicamente a través de la celebración de tratados comerciales bilaterales o multilaterales, en el que el concepto de soberanía de los Estados se ve superado por los intereses y condiciones comerciales de “las partes” para el comercio y la inversión transnacional.

Este proyecto de investigación surge de la preocupación respecto del proceso legislativo en el cual se realizan reformas constitucionales, donde se esgrimen múltiples razonamientos y justificaciones de tipo coyuntural con predominio económico y se llegan a soslayar los elementos estructurales, como son las decisiones políticas fundamentales y los principios generales del derecho, tanto doctrinales como constitucionales en sí mismos. Así, las reformas resultan de procesos de negociación política que pueden llegar a trastocar los elementos fundamentales de legalidad y legitimidad en el campo de que se trate.

Lo anterior, puede traer severas consecuencias en la aplicación e interpretación de dichas reformas constitucionales, así como en la construcción de las leyes secundarias, lo cual dificulta la ejecución por parte de las instancias

gubernamentales del Ejecutivo con los diversos actores sociales, políticos y económicos involucrados.

El hilo conductor del análisis de la problemática será identificar si se trastocaron de fondo los principios doctrinales y constitucionales en materia energética, derivado de la reforma estructural aludida, y si este nuevo modelo impacta en la aplicación de las leyes secundarias tanto en el sentido legal (estructuras, funciones y relaciones institucionales) como en el sentido legítimo (relaciones con los actores de la sociedad, ciudadanía, inversionistas nacionales y extranjeros). Finalmente, de comprobarse nuestra hipótesis en el sentido de que no se respetaron las decisiones políticas fundamentales, la reflexión deberá llevarnos a un posicionamiento respecto si deben existir responsabilidades de los actores involucrados, así como un cuestionamiento legal y legítimo del modelo resultante de este proceso.

Ante este contexto, la presente tesis doctoral parte de la pregunta nodal: ¿cuáles han sido las decisiones políticas fundamentales en materia energética plasmadas en la Constitución de 1917, qué elementos se han trastocado o soslayado desde la década de 1980 para conformar un nuevo modelo energético y qué efectos legales y de legitimidad se han derivado por el replanteamiento de sus principios jurídicos y doctrinales en los que se basó la reforma energética de 2013 y, en su caso, las consecuencias jurídicas por su transgresión?. Para ello, y aunque el tema de la reforma energética ha sido muy amplio, la investigación se acota -como se indica en la pregunta detonante- solamente a la reforma constitucional de 2013 en dicha materia.

Para ello, la metodología de trabajo consiste, en primer lugar, en realizar una revisión histórica, filosófica y doctrinal de lo legal y lo legítimo en la construcción del Estado y la Constitución para conciliar y definir el espacio de lo público, lo que nos llevará a distinguir la norma de los principios y valores. Con base en ello, es que haremos un análisis de las decisiones políticas fundamentales aplicables al modelo energético plasmadas en la Constitución mexicana de 1917, y las principales modificaciones jurídicas realizadas a finales del siglo XX, mismas que se constituyen en el antecedente de las iniciativas de reforma presentadas tanto por el

Ejecutivo como por los partidos signantes del Pacto por México, a fin de identificar la fundamentación o no en principios doctrinales y constitucionales.

En segundo término, se analizarán los documentos derivados del proceso legislativo de reforma, que son los dictámenes correspondientes de las respectivas Cámaras (Senadores y Diputados) y la propuesta que finalmente fue discutida en el Pleno, consistente en la reforma constitucional de los artículos 25, 27 y 28, así como la inclusión de 21 artículos transitorios, que perfilaron las respectivas leyes secundarias aprobadas en 2014, haciendo un análisis a fin de precisar si jurídicamente se actualizan los principios fundacionales del Estado mexicano en las reformas en estudio.

En tercer lugar, se identificarán cada uno de los principios constitucionales que se modificaron o trastocaron para dar un nuevo perfil al sector energético, y que en una primera instancia identificamos los siguientes: la propiedad de la Nación, las áreas estratégicas, el servicio público, la creación de regímenes especiales, la jurisdicción entre lo público y lo privado, la jurisdicción de lo nacional e internacional.

En cuarto lugar, se realizará un análisis de la legalidad del proceso legislativo, desde las iniciativas, la discusión, aprobación, envío y aprobación al Constituyente Permanente y la final promulgación.

Finalmente, se deberá realizar un balance desde el punto de vista jurídico y legítimo de los impactos en los cambios de los principios identificados en esta reforma constitucional energética, derivados de la congruencia con las decisiones políticas fundamentales y los principios doctrinales; de la validez del proceso legislativo, los mecanismos, plazos y requisitos reglamentarios; la validez de la técnica jurídica respecto de los textos constitucionales reformados y los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional y, finalmente, de los resultados del proceso judicial por los supuestos sobornos a servidores públicos y legisladores.

En este sentido, los objetivos a alcanzar una vez realizada la investigación y reflexión holística con los elementos seleccionados son los siguientes:

- a) Identificar las decisiones políticas fundamentales de las que se desprenden los principios generales del derecho -doctrinales y constitucionales- que



aplican en el modelo constitucional energético mexicano a partir de la Constitución de 1917.

- b) Identificar y analizar los cambios constitucionales y legales que se realizaron para el sector energético a partir de 1980 como andamiaje previo a la reforma estructural energética de 2013 y su congruencia con los principios derivados de las decisiones políticas fundamentales.
- c) Analizar los argumentos políticos y el planteamiento jurídico para realizar los cambios a las decisiones políticas fundamentales y los principios establecidos en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para promover la reforma constitucional energética de 2013, respecto del régimen de propiedad, la jurisdicción nacional, el servicio público, actividades preferentes y la construcción de regímenes especiales.
- d) Analizar el proceso legislativo de la reforma constitucional energética de 2013 y los textos resultantes, a fin de verificar su legalidad y legitimidad respecto de su congruencia con las decisiones políticas fundamentales y los principios doctrinales, la validez legal del proceso legislativo y la técnica jurídica del decreto de reforma, así como su legitimidad derivado del proceso judicial por los supuestos sobornos a legisladores involucrados, y con ello identificar las consecuencias de la transgresión a las decisiones políticas fundamentales.

Con base a lo aquí manifestado, la hipótesis central de esta investigación radica en que ni en el proceso legislativo ni en el resultado final de la reforma constitucional energética de 2013 se respetaron las decisiones políticas fundamentales en la materia, plasmadas en los principios constitucionales de la propiedad originaria de la Nación, el dominio eminente y la protección de los derechos sociales sobre la explotación de los recursos energéticos, prevaleciendo un criterio de mercado y soslayando el interés público.

Para tal proceso de comprobación, las variables a considerar son los principios constitucionales en contraste con la creación o mantenimiento de conceptos tales como la propiedad de la Nación, la rectoría del Estado, y la definición de las áreas

estratégicas, el servicio público, la utilidad pública, el interés público y el interés social en contraste con las nuevas definiciones y delimitaciones entre lo público y lo privado y la jurisdicción nacional e internacional, la creación de empresas productivas del Estado con enfoque de gobierno corporativo y sus regímenes especiales, la redefinición de las actividades preferentes y la creación de los regímenes de asignaciones, permisos y concesiones en materia energética.

El desarrollo capitular de este trabajo se apoyará en algunas teorías que se irán indicando en cada uno de ellos, y que de manera general podemos aquí indicar: con la teoría histórica se buscará demostrar que el derecho mexicano en materia energética es producto de un proceso histórico único, resultante en principios nacionalistas y de justicia social; con la teoría constitucional, se abordará y hará el deslinde respecto de qué son y cuáles las decisiones políticas fundamentales del Estado Mexicano que inciden en la materia energética; y con la teoría sociológica nos apoyaremos para determinar la existencia de un sistema jurídico previo congruente con la realidad de la sociedad mexicana, y al que se le impostaron elementos jurídicos del derecho anglosajón que derivaron en la creación de regímenes especiales o construcción de conceptos jurídicos indeterminados que generan opacidad para su interpretación a la luz de nuestros principios doctrinales.

Esta metodología de trabajo permite la estructura de un orden de ideas, que coincide con el capitulado del presente trabajo. En este sentido, el Capítulo I, aborda el fundamento teórico respecto la conformación de la Constitución política de los Estados nacionales, a la luz de la legitimidad en cada una de las etapas históricas del Estado, que generó su validación a través de una doctrina jurídica específica. Asimismo, en ese capítulo se aborda la pregunta si la Constitución es jurídica o política, respondiendo con ello a través de la revisión de los pactos políticos que le dan origen.

En el Capítulo II se analizará cómo es que cada Estado nacional establece para sí los principios doctrinales en su Constitución, basados en las decisiones políticas fundamentales, con base en su propia conformación histórico-social. Por ello, es

indispensable conocer los modelos del poder reformador de dicha Constitución, así como sus límites y alcances.

En el Capítulo III ya específicamente se abordarán las decisiones políticas fundamentales en el caso mexicano, derivados de nuestras constituciones, con énfasis en la Constitución de 1917, y que ha definido nuestro andamiaje institucional, político y social del siglo XX y XXI con premisas tales como la soberanía y la justicia social.

El Capítulo IV analizará las reformas legales al sector energético 1980-2012, con fundamento en el inicio del proceso de globalización económica a través de tratados comerciales internacionales, y los intentos fallidos de hacer reformas constitucionales para formalizar las políticas de liberación al capital privado que de facto ya estaban operando.

El Capítulo V abordará centralmente la reforma constitucional energética de 2013, y en éste se hará un análisis detallado de los documentos legislativos, fundamentalmente las iniciativas de reforma, las minutas y dictámenes correspondientes, tanto de la Cámara de Senadores (origen) como de la Cámara de Diputados (revisora), así como el análisis de los documentos académicos o de tanques de pensamiento en los que se fundamentaron las argumentaciones de cada una de las iniciativas de reforma constitucional, para identificar la congruencia con las decisiones políticas fundamentales y los principios constitucionales que debieron prevalecer en las argumentaciones para dichas reformas.

En el Capítulo VI se realizará un análisis del proceso legislativo de la reforma energética y su balance general, mediante el estudio e investigación de documentos probatorios sobre la consistencia en el proceso legislativo en tiempos, modalidades y procesos para la aprobación de las reformas, pasando por el análisis del cumplimiento de la reglamentación orgánica y procedimental del poder legislativo (Congreso de la Unión y Congresos locales).

Por último, en el Capítulo VII se hará un balance sobre la legitimidad de la reforma constitucional, más allá del proceso legal formal que se siguió y abordó en el capítulo anterior, considerando como ejes de la validez su congruencia con las

decisiones políticas fundamentales y los principios doctrinales; el proceso legislativo, los mecanismos, plazos y requisitos reglamentarios seguidos; la técnica jurídica aplicada en los textos constitucionales reformados y los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional, así como los resultados del proceso judicial por los supuestos sobornos a servidores públicos y legisladores. Una vez demostrada, en su caso, la transgresión a las decisiones políticas fundamentales, hacer una valoración de las consecuencias en la validez del modelo energético resultante.

Con esta construcción teórica y metodológica, el presente trabajo de investigación busca demostrar cuáles han sido los efectos de legalidad y legitimidad en el orden constitucional por el replanteamiento de sus principios jurídicos y doctrinales en los que se basó la reforma energética de 2013, y los impactos que causa una construcción basada en los arreglos políticos y no necesariamente en consonancia con la estructura y principios constitucionales. Por ello, finalmente se realizan algunas recomendaciones respecto de mecanismos jurisdiccionales, que culminan en la necesidad de un control previo de constitucionalidad, en las que es indispensable hacer reformas a la actual estructura de los mecanismos jurisdiccionales vigentes, específicamente el amparo y, fundamentalmente, la acción de inconstitucional. No obstante, y por tratarse de mecanismos *ex post* o reparadores, el llamado final sería a dejar abierta la posibilidad de la construcción de un modelo de Tribunal Constitucional de manera preventiva, a fin de legitimar técnica y jurídicamente la construcción de reformas constitucionales cruciales, para resguardar la legalidad y abonar para la correcta y congruente aplicación de las leyes correspondientes de conformidad a las decisiones políticas fundamentales.

De lo contrario, la reflexión central y última como parte de las conclusiones está el siguiente planteamiento: si la ley y justicia no confluyen en los mismos fines, y la legalidad y legitimidad están divorciadas, ello hace que una ley sea injusta. Entonces ¿es obligatoria su aplicación?



# **PRIMERA PARTE**



## **CAPÍTULO I**

### **LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD:**

### **LA CONFORMACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

La idea de Estado de Derecho exige que las decisiones colectivamente vinculantes del poder estatal organizado a que el derecho ha de recurrir para el cumplimiento de sus propias funciones, no sólo se revistan de la forma de derecho, sino que a su vez se legitimen ateniéndose al derecho legítimamente establecido. No es la forma jurídica como tal la que legitima el ejercicio de la dominación política, sino sólo la vinculación al derecho legítimamente estatuido.

*Jürgen Habermas, Facticidad y validez.*

Hablar de la Constitución es hablar de lo político como el espacio de lo público. Hablar de lo político es hablar del Estado y sus relaciones de poder. Hablar de poder, implica revisar los argumentos de legitimidad para hacerse obedecer, ya sea por el convencimiento, la razón o la fuerza.

Por ello, en este primer capítulo habré de abordar desde la óptica histórica y sociológica los principales elementos conceptuales que considero apuntan a la comprensión de la teoría del Estado y la teoría del Derecho paralelamente, a fin de abordar de manera integral, y no sólo a partir del formalismo jurídico, desde la construcción del Estado-nación y hasta su configuración en la actual globalización, y la evolución jurídica en las argumentaciones para su justificación.

En ese sentido, analizaré primeramente el andamiaje de valores para construir la legitimidad de manera informal, con base en la argumentación y justificación filosóficas de las relaciones gobernante-gobernado, y posteriormente en su formalización y codificación a través del Derecho hacia la construcción de la legalidad.



En segundo lugar, haré una identificación del proceso histórico de la construcción del Estado moderno y sus distintas caracterizaciones, considerando la doctrina jurídica correspondiente que le ha dado soporte, no sólo teórica sino de legitimidad. Cabe señalar que de este recorrido filosófico e histórico del Estado y de la doctrina jurídica, retomaré los elementos conceptuales que considero más relevantes como hilos conductores del presente trabajo, tales como la distinción entre reglas, normas, principios y valores; así como la construcción de los derechos individuales, el bien público y los derechos fundamentales, y los elementos para generar la validez del marco jurídico, como tamizaje de la legitimidad.

En este capítulo sólo realizaré el acotamiento y selección de los elementos conceptuales para el ulterior análisis relativo a la identificación de la legalidad y legitimidad de la reforma constitucional energética de 2013, y el posicionamiento crítico se irá desmenuzando a lo largo de los capítulos subsiguientes. No obstante, en principio dejaré como premisa que la validez del Derecho y la justicia consiste en la confirmación del pacto político establecido en la Constitución, que para esta investigación considero son las decisiones políticas fundamentales.

## **1. De la legitimidad a la legalidad en el Estado de Derecho: una revisión filosófica e histórica**

La legitimidad y la legalidad son dos elementos que, desde el punto de vista filosófico e histórico, deberá entenderse como un proceso de continuo replanteamiento en la medida de que el espacio de lo público frente a lo privado se ha ido construyendo, primero en la sociedad clásica y, posteriormente, en la institucionalización del poder en la idea del Estado. El poder, entendido como la capacidad de influir sobre el comportamiento individual y colectivo, requiere de legitimidad para ser aceptado, tanto por los gobernantes como por los gobernados<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bolívar Meza, Martha Laura, "Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública", en: *Revista POLIS*, México, UAM-Iztapalapa, 2019, vol. 15, núm. 1, p. 34. Disponible en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/634>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Poder y derecho son dos nociones fundamentales de la filosofía política y de la filosofía jurídica, respectivamente. Como lo señala Juan Ramón Capella:

en el saber documentado de la mayoría de los historiadores, antropólogos y sociólogos considera que la existencia de derecho y de poder político es un fenómeno no natural sino histórico. El derecho y el poder político -hoy tendemos a decir 'el estado', pero el poder político no ha adoptado siempre la forma estatal- tuvieron ciertamente un origen. Sus manifestaciones, las formas jurídico-políticas, son históricas y cambiantes, y también lo son el derecho y el poder político mismos<sup>2</sup>.

Por ello, antes de sólo abordar el concepto de legalidad es importante entender las formas de poder legítimo en el que debe haber un contenido mínimo para garantizar el dominio sobre un territorio de manera permanente.

Paraphraseando a Bobbio, ¿cuál es la razón de la legitimación a la que tiene todo detentador del poder, si no es la aseguración de una mayor duración del propio dominio? En este sentido, un poder es legítimo sólo en cuanto es también efectivo. Así pues, el poder tiene necesidad de ser justificado y, por tanto, solo la justificación hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, es decir transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica<sup>3</sup>.

Distinguir legalidad de legitimidad se hace cada vez más indispensable para entender también el Derecho y la justicia.

Entre legitimidad y legalidad existe la siguiente diferencia: la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio [...]. Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber [...]. Desde el punto de vista del súbdito, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer; la legalidad es la garantía de su derecho a no ser oprimido [...] lo contrario del poder legítimo es el poder de hecho; lo contrario del poder legal es el poder arbitrario<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Capella, Juan Ramón, *Fruta prohibida, Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y el estado*, Madrid, 2008, Editorial Trotta, p. 50.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, El poder y el Derecho, en: *Origen y fundamentos del poder político*, México, 1985, Ed. Grijalbo, pp. 26-29.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 30

En ese tenor no considero que la fuerza del Estado solamente se refiera a la coacción física avalada por la fuerza del derecho, sino que se basa en valores, que son los que le dan su legitimidad<sup>5</sup>.

Dado que el Estado soberano reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas, se reserva la denominación de derecho a aquella ordenación normativa social que establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal. Esto no quiere decir que los órganos del Estado, a cuyo cargo corre la creación del derecho, puedan determinar de modo completamente libre los contenidos jurídicos y que sólo ellos pueden asegurar su observancia, ya que se conforman por valores que, en su origen, han sido el resultado de fuerzas sociales que el Estado no ha organizado<sup>6</sup>.

A fin de analizar el proceso histórico en torno a las argumentaciones para el ejercicio del poder, antes de la construcción y sistematización de la legalidad, sólo defino el concepto de *legitimidad* como el conjunto de argumentaciones por medio de las cuales se ejerce el poder, y es por ello por lo que se construye a partir de valores y argumentos por los cuales se acepta, valida y ejerce el mismo<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Respecto a la construcción de valores vale mencionar el estudio histórico y antropológico que ha presentado Yuval Noah Harari. En él plantea como premisa que la sobrevivencia y permanencia del *homo sapiens* respecto de otros *homos* -como por ejemplo los neandertales, mejor equipados físicamente y de mayor tamaño cerebral- se debe a su capacidad de organizar grandes comunidades a través de la creación de la ficción. Señala que “un gran número de extraños puede cooperar con éxito si creen en mitos comunes... Cualquier cooperación humana a gran escala (ya sea un Estado moderno, una Iglesia medieval, una ciudad antigua o una tribu arcaica) está establecida sobre mitos comunes que sólo existen en la imaginación colectiva de la gente” Harari, Yuval Noah, *Sapiens. De animales a dioses: breve historia de la humanidad*, Barcelona, Ed. Penguin Random House, 2016, p. 41. Para Harari, los sistemas judiciales se sostienen sobre mitos legales comunes, y es así como es que dos abogados desconocidos entre sí pueden combinar sus esfuerzos para defender a un completo extraño porque todos creen en la exigencia de leyes, justicia y derechos humanos.

<sup>6</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 204.

<sup>7</sup> En el mismo sentido de lo señalado por Harari, la construcción de mitos y convencer es lo que consideramos la legitimidad. En este tenor coincido con este autor cuando señala que contar relatos efectivos no es fácil pues la dificultad no estriba en contarlos, sino en convencer a todos y cada uno para que se los crean. Así, gran parte de la historia gira alrededor de convencer a millones de personas para que crean determinadas historias sobre conceptos y, cuando en ello se tiene éxito, confiere un poder inmenso a los *sapiens*, porque permite a millones de extraños cooperar y trabajar hacia objetivos comunes. Y a esto le ha llamado la

Desde mi punto de vista, la legitimidad que esbozó el Estado en sus manifestaciones primigenias, a fin de ser obedecido sin necesidad de ejercer la fuerza con violencia, sino en la convicción, ha sido el principio del servicio e interés general de la comunidad, y a lo largo de la historia se fue institucionalizando y abordando mediante tecnicismos hacia la legalidad, tal y como demostraremos más adelante.

Por ello, un elemento nodal en la conformación de esta legitimidad radica en la identificación de la frontera de lo público y lo privado, que ha debido ir acompañada a lo largo de la historia humana de una argumentación y un andamiaje de valores. La construcción de estos dos ámbitos, sus límites y su prevalencia del uno sobre el otro, se fundamenta en un discurso que se impone -por la fuerza o por el convencimiento- hacia los gobernados quienes acatan, aceptan y reproducen la validez de tales argumentos basados en valores y principios.

Desde el punto de vista de la filosofía política y de los procesos históricos, considero que la construcción de lo público y lo privado ha ido en constante cambio de mecanismos y de argumentos.

Coincidiendo con Weber, la definición de lo público debe considerarse como el espacio que fue ocupando el Estado, entendiéndose a éste como

...aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física

---

revolución cognitiva, que se relaciona directamente con lo que planteo en este primer apartado respecto de la construcción de la legitimidad en diversos estadios de la comunidad humana. Más allá, desde la visión histórica y antropológica que Harari señala cómo los argumentos de lo que él llama mitos, y yo denomino legitimidad, se han construido desde la antigüedad y hasta nuestros días: “La capacidad de crear una realidad imaginada a partir de palabras permitió que un gran número de extraños cooperaran de manera efectiva. Pero también hizo algo más. Puesto que la cooperación humana a gran escala se basa en mitos, la manera en que la gente puede cooperar puede ser alterada si se cambian los mitos contando narraciones diferentes. En las circunstancias apropiadas, los mitos pueden cambiar rápidamente. En 1789, la población francesa pasó, casi de la noche a la mañana, de creer en el mito del derecho divino de los reyes a creer en el mito de la soberanía del pueblo. En consecuencia, desde la revolución cognitiva *Homo sapiens* ha podido revisar rápidamente su comportamiento de acuerdo con las necesidades cambiantes. Esto abrió la vía rápida de evolución cultural que evitaba los embotellamientos de tránsito de la evolución genética. Acelerando a lo largo de esta vía rápida, *Homo sapiens* pronto dejó atrás a todas las demás especies humanas y animales en su capacidad de cooperar”. Harari, *op. cit.*, p. 47.

legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del 'derecho' a la violencia<sup>8</sup>.

Cuando el espacio de lo público pasa de un concepto filosófico a uno de poder, es que se crea la idea del Estado, como "una estructura estable, leyes, organizaciones, y limitar las modalidades de resistencia de los ciudadanos. Se trata de extender las redes del poder a través del campo social y de interiorizar, en el corazón de los gobernados, sus obligaciones."<sup>9</sup>

El Estado es visto como la posibilidad de salir de la barbarie a un espacio social más organizado, en el que se puede huir de la violencia, para incorporarse a una sociedad de tipo legítimo, en la que no necesariamente se aplica una fuerza sancionadora, sino en la que media la obligación, la persuasión o el consenso<sup>10</sup>.

El Estado tiene, pues, una función social al constituirse en una unidad de acción en un espacio geográfico frente a otros grupos rivales, y esta función inmanente del Estado se distingue claramente de los fines objetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, así como de las atribuciones de sentido que se refieren a su fundamento jurídico. La función del Estado no es necesariamente dada por una situación cultural y natural, pero lo que vemos de él es el producto necesario de la voluntad humana, actuando en una situación cultural y natural dada<sup>11</sup>.

Por ello, la justificación de la función de sentido del Estado, como la de todo fenómeno histórico, ciertamente siempre está referida a valores. En ese tenor, todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser un poder jurídico, pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico jurídico, sino

---

<sup>8</sup> Weber, Max, *La política como vocación*, Madrid: Alianza Editorial, 1984, pp. 83-84.

<sup>9</sup> Antaki, Ikram, *Manual del ciudadano contemporáneo*, México: Planeta, 2004, p. 79.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 80

<sup>11</sup> Heller, *op. cit.*, pp. 291-220.

valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad. Toda explicación se refiere al pasado, toda justificación al futuro<sup>12</sup>.

Con base en lo anterior, es indispensable hacer un planteamiento inicial sobre la construcción de los valores en las sociedades organizadas en un Estado, con base en las líneas que separan lo público y lo privado, esto es, los límites al poder sobre los individuos y la conducción de la cosa pública, y sus caracterizaciones a lo largo de las distintas etapas históricas, a fin de poder identificar el andamiaje para la construcción de lo legal y lo legítimo en el Estado contemporáneo, así como la doctrina jurídica que le dio sustento.

### **a) Política, poder y la construcción de su legitimidad: lo público y lo privado**

En nuestra primera línea de análisis, la filosófica, podemos identificar la génesis de esta distinción de lo público y lo privado con los griegos, quienes no diferenciaban entre sociedad y política, pues lo político incluía lo social: retomando a Aristóteles, el hombre es un “*zoon politikon*” (ζῷον πολιτικόν), quien sólo se realiza con plenitud en la *polis*; en este sentido, el que está fuera de ella es un “*idion*” (ιδιώτης)<sup>13</sup>. Cuando Aristóteles definía al hombre como *zoon politikón*, hacía referencia a sus dimensiones social y política. El hombre y el animal por naturaleza son sociales, pero solo el hombre es político, siempre que viva en comunidad<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 234-235.

<sup>13</sup> El *idion*, que después se derivaría en “idiota” como un insulto, en su origen este significado básico en griego corresponde a la persona que se dedicaba únicamente a lo suyo, lo privado, y no a la vida pública, lo común. Se esperaba que un ciudadano participara en política, por lo que quien no lo hacía era el idiota que se ocupaba solo de lo suyo y no de lo público, y no era bien considerado. Al latín se derivó como *lego*, dándole el sentido y aplicación hacia la persona que no tenía conocimientos profesionales, y de ahí se fue derivando al significado de “desinformado, ignorante, torpe”.

<sup>14</sup> Aristóteles, *Política*, Madrid, Editorial Gredos, 1988, p. 20. Esta aseveración aristotélica coincide con lo señalado anteriormente desde el punto de vista histórico y antropológico presentado por Harari, en que el hombre -el *sapiens* y el *zoon politikon*- son sociales por naturaleza, y la estructura cognitiva -mitos y legitimidad- son lo que permiten distinguir al humano respecto del reino animal.

Es decir, desde la visión clásica el hombre es un hombre social por “naturaleza”, un ser que necesita de los otros de su especie para sobrevivir. Por tanto, la política era el vivir colectivo, el vivir social y el lugar para adoptar decisiones. En la *polis* griega la política se entiende sólo en situaciones en la que los ciudadanos tienen obligaciones unos con otros y pueden entregarse a la libertad de lo político, es decir a relacionarse con otros ciudadanos iguales, sin coacción, violencia, ni dominio. Por tanto, la política está unida a la ética ciudadana, al servicio público y a la doctrina de la vida buena y justa.

En este sentido, lo privado era considerado como inferior a lo público, porque el hombre no político era un *idion* (ἰδιώτης), es decir, un ser incompleto, porque cuando el individuo busca formar parte del todo, lo particular pierde fuerza para cedérsela al grupo, que da sentido completo a la unidad política que es la *polis*<sup>15</sup>. En la Grecia antigua se oponía el *koinón*, es decir lo común, al *oikos*, que es privado, por lo que el espacio político suponía una comunidad de intercambio entre iguales, ligados por una cosa en común. Por lo tanto, “la república era la garantía de la futilidad de la vida individual, y el republicanismo era la ‘ley del mejor argumento’”<sup>16</sup>. No obstante, esta legitimidad sobre la construcción de la *polis*, desarrollada por los griegos, está levantada sobre el principio de la esclavitud.

Como la señala Mario de la Cueva, el pensamiento político griego es un pensamiento de y para los amos, lo que a su vez da por resultado que no se pudiera contemplar al hombre, sino a los dominadores, y que las ideas de democracia y de justicia carecieran de universalidad. Por tanto, la *polis* es clasista y sólo corresponde al hombre libre<sup>17</sup>.

Hacia el avance del imperio romano, las *polis* griegas se constituyen en las *civitas*, pasando de una concepción filosófica a una jurídica. Así, la ciudadanía se justifica y legitima por la fuerza y el imperio de la ley. Es decir, donde los griegos decían *polités*, los romanos decían *civis*, en donde ésta se configura como una *civitas*

---

<sup>15</sup> Bolívar Meza, *op. cit.*, pp. 35-37.

<sup>16</sup> Antaki, *op. cit.*, p. 94.

<sup>17</sup> De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1986, p. 18.

*societas* que implicaba una *iuris societas*<sup>18</sup>. Es en este periodo en que se empieza a cambiar el concepto de la política y lo público.

Mientras que en la Grecia clásica la política no era percibida como una idea de poder sino de servicio público, la política romana le agrega un componente jurídico-político. De la misma manera que la *polis* griega, la *civitas* romana descansó sobre la esclavitud, y la vida política de la capa social superior de los ciudadanos revela las mismas características de Atenas, es decir los romanos se sentían y sabían miembros de una comunidad de hombres libres que vivían dentro de un orden asegurado por un gobierno.

En el imperio romano empiezan a germinar las semillas de lo que después se construiría como un Estado moderno de Derecho, fundamentalmente por la influencia de grandes pensadores como Cicerón, quien señala que el pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquiera manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común<sup>19</sup>. Asimismo, Roma se construyó más que en un espacio geográfico de dominio imperial, sino en una idea, de lo que posteriormente se conceptualizaría al Estado como ente abstracto.

Más tarde en la Edad Media se le agregan los valores religiosos, y en esta época se afirma aún más la idea del derecho divino de los reyes, basada en los escritos del Nuevo Testamento. La *polis* y la *civitas* griega y romana, respectivamente, dan paso a la conformación de los feudos y la sociedad estamental, y no se da un proceso de distinción entre lo público y lo privado, sino entre la Iglesia y el imperio, es decir en la lucha de los reyes que eran representantes de los pueblos-naciones contra el imperio de la Iglesia para conquistar la independencia externa en contra de los señores feudales para centralizar el ejercicio del poder público.

En este contexto se gestó el Estado moderno, y específicamente en el Renacimiento, en donde Maquiavelo con su obra *El Príncipe*, le agrega a la política

---

<sup>18</sup> Sartori, Giovanni, *La política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 204.

<sup>19</sup> De la Cueva, *op. cit.*, pp. 26-27; 30



lisa y llanamente el valor intrínseco del poder<sup>20</sup>. Así pues, la concepción moderna de lo político (antes lo público) empieza con Maquiavelo y se sofisticada con Hobbes en adelante<sup>21</sup>. En este contexto la política abandona su conexión con la ética pública, se orienta como saber técnico para la correcta organización del Estado y su gobierno y es ahora cuando se entiende como la posibilidad de construir un campo de conocimientos ciertos o infalibles sobre la esencia de las leyes y las convenciones sociales.

Posteriormente, con las revoluciones burguesas liberales del siglo XVII y XVIII, las raíces del capitalismo y la industrialización de algunas sociedades se reconsideró la frontera de lo público y lo privado, poniendo en el centro del pensamiento filosófico al individuo por encima del conjunto, dando origen al pensamiento humanista, con lo cual se empezaron a experimentar cambios radicales en los que prevalece la afirmación del individualismo. A partir de este enfoque, la distinción entre lo público y lo privado se encuentra en la teoría del contrato social, posibilitando la constitución de la democracia burguesa, la aparición del individuo libre-ciudadano<sup>22</sup>, en quien descansa la soberanía de la nación y del Estado moderno. Se construye la sociedad civil, como la suma de los individuos-ciudadanos. Público y privado son las esferas en que se divide la sociedad humana<sup>23</sup>.

La visión legalista del ejercicio del poder ha prevalecido desde entonces.

Finalmente, hay que tener presente que los discursos jurídicos, cualquiera sea su modo de vinculación al derecho vigente, no pueden moverse en un universo cerrado

---

<sup>20</sup> Sartori, *op. cit.*, p. 209.

<sup>21</sup> La importancia de Hobbes radica en una nueva argumentación de un "contrato" entre los individuos a fin de sobrevivir en sociedad, dando origen a la corriente inglesa del *iusnaturalismo*, en donde las relaciones sociales se convierten en vínculos jurídicos, cuyo pacto es de cada individuo con cada individuo ante Dios, por el cual cada uno se compromete a obedecer a un tercero, al cual nombran en ese acto, y hacer suyas sus órdenes. Hobbes, Thomas, *Leviathán*, Capítulo XIV. "De la Primera y de la Segunda "Leyes Naturales" y de los "Contratos".

<sup>22</sup> Esto, en oposición a lo que durante milenios atrás tuvo el gobernado en su calidad de súbdito, y a diferencia del ciudadano de la *polis* griega que, como mencionamos anteriormente, era clasista porque esta categoría correspondía sólo a los hombres libres. A partir de este momento, el concepto de individuo-ciudadano empieza a transitar a la universalidad y la igualdad.

<sup>23</sup> Bolívar Meza, *op. cit.*, p. 38.

de reglas jurídicas unívocamente fijadas. Esto es, algo que se sigue de la propia estructuración del derecho moderno en reglas y principios. Muchos de estos principios son de naturaleza jurídica y simultáneamente de naturaleza moral, como fácilmente puede verse en el caso del derecho constitucional. Los principios morales del derecho natural racional se han convertido en los Estados constitucionales modernos en derecho positivo. Por eso las vías de fundamentación institucionalizadas mediante procedimientos jurídicos, cuando se las mira desde la perspectiva de una lógica de la argumentación, permanecen abiertas a discursos morales<sup>24</sup>.

Así, la legitimidad creada a través de valores y argumentaciones en el mundo antiguo fue formalizándose a través de la legalidad y de la construcción de doctrinas jurídicas. ¿De qué manera este andamiaje de valores fue entretejiendo las argumentaciones de legitimidad -y posterior legalidad- para construir un modelo de Estado? Para contestar este cuestionamiento, tomaré como eje de análisis el planteamiento de lo público y lo privado, considerando las etapas históricas generales, y su incorporación en las doctrinas jurídicas que han soportado el respectivo modelo de Estado, hasta nuestros días.

## **b) El proceso histórico de la construcción del Estado moderno y su validación en la doctrina jurídica**

En la segunda línea de análisis de la legitimidad, propongo una caracterización de la construcción histórica del concepto de Estado<sup>25</sup>, sobre la base de los argumentos diseñados para la prevalencia de sus estructuras y valores para hacerse obedecer, y su referente en la doctrina jurídica correspondiente.

---

<sup>24</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Ed. Trotta, 2010, p. 545.

<sup>25</sup> Aunque no es del todo indicativa y alineada a su obra, para efectos de nuestro análisis tomamos como referente las etapas históricas desarrolladas por autores como Max Weber y Carlos Marx, en donde el Estado patrimonial se empata con las características de los modos de producción esclavista y feudalista; el Estado liberal de Derecho y Estado de Bienestar empatan con el modo de producción capitalista. No obstante, en una actualización de los modelos históricos que no alcanzaron a ser analizados por estos autores, en el capitalismo contemporáneo se advierten otros dos modelos de Estado, que son el Constitucional y el Neoliberal.

Debido a que el enfoque será a partir del Estado moderno, se aborda brevemente lo que defino como Estado patrimonial, incluso considerado una forma pre-estatal, que basa su legitimidad en la figura del padre, el soberano y los súbditos. Se basa en el principio del patrimonio (el *páter familias*<sup>26</sup>) y la soberanía. Respecto del primero, el poder estatal era ejercido como el padre, por lo que el patrimonio estatal se basa en las tierras y las personas son tuteladas por el soberano. Respecto de la segunda, la legitimidad del poder soberano radica en el derecho divino de los reyes, en donde el gobernante es designado por Dios, o es dios mismo. La legitimidad y la ética prevaleciente se fundamenta en la supremacía de la religión para la conducción de los valores sociales<sup>27</sup>.

El espacio de lo privado es casi inexistente, ya que la tutela del gobernante o del *páter*, es quien determina los valores y principios. El tutelado es considerado súbdito, porque acata las órdenes por obligación y no por consenso (como posteriormente sería el argumento para el ciudadano), carece de voluntad propia e incluso es considerado como parte del patrimonio o propiedad del gobernante.

Aunque hay una tradición jurídica que data principalmente del imperio romano primeramente, y del derecho canónico posteriormente, en el ámbito de lo que significaría el derecho de lo público, lo que prevalece es el derecho divino del gobernante, por lo que emana de su propia voluntad soberana sin consideración de los súbditos.

Pero es hasta el Renacimiento y la reforma protestante, cuyos valores éticos y religiosos dan un giro hacia el humanismo y el individualismo, lo que da paso a la posibilidad del planteamiento del Estado moderno con estructuras formales para la construcción de la legitimidad y la legalidad, y con ello, de una doctrina jurídica propia que lo respaldara en su construcción.

---

<sup>26</sup> Es la autoridad a la que se sujetan todos los miembros de la familia, incluidos esposa, hijos (casados o no), esclavos, libertos, serviles, sobre los cuales disponía en su cualidad de ser necesitados de tutela.

<sup>27</sup> Este tipo de Estado es el que ha prevalecido desde los primeros años de civilización humana tales como China, India, Mesoamérica, Mesopotamia, Egipto, la Europa de la Edad media, y hasta mediados del siglo XVI (en el caso de Europa), existiendo sociedades en las que este principio de organización aún subsiste.

A continuación se presenta un planteamiento general -pero no por ello dejar de ser muy puntales- de los modelos de Estado desarrollados a partir de la modernidad, considerando sus estructuras políticas y económicas, así como las doctrinas jurídicas que fueron conformando sus ideas y valores que legitimaron su actuación.

### **i. El Estado absolutista: del derecho divino hacia el *iusnaturalismo***

No obstante, el nacimiento de lo que se ha denominado el Estado moderno, el tránsito hacia la división de poderes todavía sería largo<sup>28</sup>, pues durante los siglos XVI y XVII la monarquía seguía existiendo como un elemento que concentraba el poder en el monarca absoluto. Es así que este patrón patrimonialista todavía persiste en personificar la autoridad política al máximo, y el monarca es el supremo poder temporal dentro de los reinos. El rey es la fuente de legislación y la jurisdicción, y es quien decide sobre la guerra, la paz y dirige la administración. En el Estado absoluto que no existe un catálogo de derechos ni un principio de división de poderes, ni tampoco hay un principio de legalidad o de medios de control de constitucionalidad<sup>29</sup>.

A partir del Renacimiento y con el ascenso de una nueva clase social -la burguesía- derivado de la reforma religiosa y su ética protestante<sup>30</sup>, se genera una nueva visión

---

<sup>28</sup> La construcción del Estado absolutista y el surgimiento del capitalismo fueron en carriles paralelos pero asimétricos. Como lo señala Gerardo Pisarello, si bien la Constitución de los Estados modernos supuso la concentración de poder en cabeza del monarca y la reducción de los ciudadanos a lo que Jean Bodin (1530-1596) llamaría “súbditos libres”, todavía hasta inicios del siglo XVIII hubo pequeñas ciudades-Estados que procuraron resistir la expansión del despotismo de las grandes monarquías, como fue el caso del norte de Italia, donde, por encima de los Estados pontificios se organizó una serie de ciudades-Estado independientes con regímenes republicanos como Pisa, Florencia, Siena, Bolonia, Venecia o Florencia. Pisarello, Gerardo, *Un largo Termidor. Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición-Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2012, p. 52.

<sup>29</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 23.

<sup>30</sup> La ética protestante, también llamada la ética del trabajo, es un código moral basado en los principios de austeridad, disciplina, trabajo duro, y el individualismo, principalmente alentado por la religión protestante, y específicamente por el calvinismo. Max Weber es uno de los principales estudiosos que analizan la relación

del mundo, más humanista e individualista. Esta clase social naciente, primero denominados burgueses (por habitar en los burgos) y luego los capitalistas, en lo económico plantean la necesidad de la libertad, entendida por el lado económico en el libre juego de las fuerzas de mercado y cuyas facultades se reducen a mantener el orden público, la seguridad interna y la defensa del exterior. En la parte política, se establece la necesidad de libertad de pensamiento, ya que ahora la soberanía – entendida como el máximo poder a ejercerse en una jurisdicción- recae en los individuos y no en el gobernante.

El espacio público se concibe ahora como aquél en el que coinciden los individuos, que en su soberanía pueden hacer todo aquello que les parezca y convenga, pero cuya libertad puede llegar a afectar la del otro. De ahí que para la sana convivencia en este espacio de concurrencia se requiere la realización de un contrato social, en el que los individuos de manera libre y conciente ceden a un tercero –el Estado- el poder de gobernar y con ello establecer las reglas de la convivencia de los individuos. Lo importante es que en el espacio de lo privado los individuos siguen teniendo la supremacía de su poder y el ejercicio de sus libertades (soberanía individual), de los cuales el Estado se convierte en garante y gendarme, y establece las reglas para el espacio de lo público cuyo poder le ha sido concedido por los individuos-ciudadanos (soberanía del Estado). Se dibuja así la idea de que el derecho puede funcionar como un mecanismo para imponer límites a la autoridad estatal.

No obstante, el planteamiento de estas libertades, el Estado absolutista se convierte en la instancia de control de los procesos económicos, pues asume tareas de protección de las relaciones económicas. Desde mi punto de vista, el capitalismo en sus albores -a través del mercantilismo- maneja en sí mismo su propia contradicción: mientras que el mercantilismo supone y requiere desarrollarse en la libertad económica, por otro lado exige la presencia fuerte de un Estado que cumpla con las reglas y la protección de estas libertades.

---

entre la ética protestante y el surgimiento del capitalismo, en su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905)

El contrato de Estado sella la identificación entre la voluntad del Estado con la del soberano. Una vez acordado el Estado por los ciudadanos, éste es irrevocable, aunque los soberanos sean responsables ante Dios y la razón humana del cumplimiento del contrato. No obstante, los ciudadanos no pueden obligar por sí mismos al soberano a que cumpla con sus obligaciones... el poder del Estado sólo logra mantenerse si es absoluto y el orden existente en él es justo porque únicamente su existencia excluye la anarquía y el estado de naturaleza<sup>31</sup>.

Este enfoque liberal abre la posibilidad de la construcción de una nueva legitimidad con base en el Derecho, y se pasa del derecho divino de los reyes al derecho natural o *iusnaturalismo*. No obstante, hay dos líneas en su argumentación: la inglesa y la francesa.

Respecto de la escuela inglesa podemos ubicar a Thomas Hobbes, que adquiere importancia por inaugurar esta corriente del Derecho como una concepción jurídica, muy influyente hasta nuestros días, considerándola como una metodología para el estudio del derecho y como una ideología acerca del derecho<sup>32</sup>. Respecto a la metodología, esta doctrina base del Derecho moderno se da en el contexto de la Ilustración, el racionalismo y el individualismo, y es a partir de este momento que se utilizará el enfoque científico en su conformación.

Podemos considerar a Thomas Hobbes -que vivió entre 1588 y 1679- como el iniciador, a su vez, del positivismo jurídico en el siglo XVII, en una época en la que se está produciendo un extraordinario desarrollo científico y de filosofía política, con la influencia de la ciencia basada en las matemáticas, así como la confianza ilimitada en las posibilidades de la razón humana para conocer la realidad.

Pero, por otro lado, la imagen profundamente pesimista que Hobbes tiene de la naturaleza humana se da en el contexto de un mundo enormemente revuelto por la guerra, la violencia y el conflicto, lo que lo lleva a señalar que el hombre no es un ser apto por naturaleza para vivir en sociedad, y es por naturaleza insociable,

---

<sup>31</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto...*, op. cit., p. 30.

<sup>32</sup> Bobbio, Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires. 1997, pp. 41-48.

independiente y egoísta, acuñando su célebre término *homo homini lupus*, el hombre es el lobo del hombre. Por ello, hace un planteamiento racionalista hacia la filosofía del derecho, lo que va a dar lugar al surgimiento de la escuela del derecho natural moderno o también denominado naturalismo racionalista, cuyas características radican en la racionalización y la sistematización para poder vivir en sociedad.

Es así como los sucesivos autores racionalistas -en el ámbito de la filosofía del Derecho- pretenden elaborar todo un sistema jurídico al que denominarán derecho natural, con base en la explicación de las leyes racionales de la conducta humana, y con ello deducir de la razón todo este sistema al que llaman derecho natural. Los autores racionalistas piensan que existe un derecho derivado de la propia naturaleza humana y que, en su necesidad de convivencia en el espacio de lo social, es indispensable regularlo en la forma de los contratos.

Por su parte, en la corriente francesa se destacan autores como Montesquieu, quien afirma que una Constitución puede ser tal que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe. Por su parte, Rousseau señala que el soberano es la voluntad general, la cual no está sometida al derecho, pues aquella es la que crea a éste y, por lo tanto, la soberanía no tiene necesidad de dar ninguna garantía a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros<sup>33</sup>.

Así en el *iusnaturalismo* -o contractualismo- se empieza a dar la distinción entre el contrato social y el contrato privado. Mientras que los privados cierran un contrato con una determinada finalidad, el contrato social es un fin en sí mismo pues funda el derecho de los hombres a vivir bajo leyes coercitivas públicas mediante las que a cada uno pueda quedarle definido lo que es suyo y serle protegido contra la intrusión de cualquier otro<sup>34</sup>. Y es bajo este contrato social que sirve la institucionalización del único derecho innato es decir el derecho las iguales libertades de acción.

---

<sup>33</sup> García Ricci, Diego, *Estado de Derecho y principio de legalidad*, México, CNDH, 2015, p. 29.

<sup>34</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez.. op. cit.*, p. 158

Respecto del papel del legislador, es menester señalar que el contrato social sólo pudo hacer valer el principio del derecho considerando la formación de la voluntad política depositadas en el legislador mediante un procedimiento democrático, bajo el cual se presupone que los resultados producidos conforme a este procedimiento expresaban por sí mismos la voluntad o el consenso racional de todos los ciudadanos.

Vale la pena señalar que esta soberanía y libertades individuales cambian el perfil del gobernado para pasar de súbdito a ciudadano, y es con este argumento de legitimación se dio en la revolución de independencia de las 13 colonias británicas en Norteamérica, que consideraron que un rey de Inglaterra los trataba injustamente. Por ello, sus representantes se reunieron en la ciudad de Filadelfia y el 4 de julio de 1776 declararon que sus habitantes ya no eran súbditos de la corona británica. Su Declaración de Independencia proclamó principios universales basados en el derecho natural al señalar explícitamente:

Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados...<sup>35</sup>

Por el lado de la revolución francesa, el elemento culminante se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que analizaremos más adelante en la construcción de los derechos individuales y el bien público, y dio pie a las primeras nociones universales de derechos humanos.

El *iusnaturalismo* transitaría hacia el positivismo jurídico, bajo la premisa de que el único derecho -que es realmente derecho vigente- es el derecho positivo elaborado por el Estado con lo cual, al final, entre el naturalismo racionalista y el positivismo jurídico hay una cierta continuidad.

---

<sup>35</sup> Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, 1776. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/decla\\_1776.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_1776.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



## ii. El Estado liberal de Derecho y el positivismo

Es a finales del siglo XVIII que surgió este modelo de Estado como una reacción frente a los abusos de las monarquías del absolutismo en la fase inicial del Estado liberal -con la filosofía del naturalismo, el racionalismo y el individualismo<sup>36</sup>-, y se fue consolidando a lo largo del siglo XIX, vigente hasta nuestros días. Es una respuesta formalista al movimiento filosófico de la Ilustración, y termina por acotar el poder del Estado hacia la supremacía del Derecho, cuyo poder y actividad ahora están regulados y controlados por la ley, bajo el argumento que Derecho y ley son la expresión de la voluntad general, tomando como valores de legitimidad la igualdad jurídica y los derechos naturales, los cuales comenzarán a dar forma a la idea de los derechos fundamentales.

El *iusnaturalismo* legitimó las revoluciones burguesas liberales, esto es la inglesa que fue moderada al conservar la monarquía, pero sobre todo la francesa y estadounidense con un corte democratizador y popular; sin embargo, estos movimientos terminaron siendo derrotados por diferentes alianzas entre los remanentes aristocráticos y las burguesías ascendentes. Ello abriría paso a lo largo del siglo XIX a la hegemonía del pensamiento liberal doctrinario para hacer frente al peligro del avance de las mayorías populares y la amenaza para los privilegios derivados de la propiedad.

En este sentido los liberales europeos del siglo XIX, al igual que muchos republicanos conservadores en Estados Unidos y América Latina, identificarían la democracia con el gobierno directo de los asuntos públicos y encargarían la gestión

---

<sup>36</sup> Estos tres elementos filosóficos lograron cuestionar la legitimidad en la que se basaba el ejercicio del poder en la antigüedad, y por lo tanto afirmó el predominio de la razón y la creencia en el progreso humano. Así el hombre se constituye en el centro del mundo, fundamentándose la idea de libertad. En ese sentido, los fundamentos naturales y racionales basan ahora la argumentación del poder en el ejercicio de la voluntad de los individuos para legitimar el cumplimiento de la ley emanada de esta voluntad general. Estos elementos permitieron la argumentación para la realización de la revolución francesa, y en donde, como comentamos anteriormente, de un día a otro se pasó de fundamentar el derecho divino de los reyes a la soberanía popular. Cf. Nota al pie número 7.

de lo político a notables y otras élites<sup>37</sup>. Es a partir de este momento que comienza la tarea de dar una fundamentación normativa al ejercicio de la dominación política, efectuada a través del Derecho.

La concepción jurídica del Estado liberal de derecho se apoya en algunas variables y categorías jurídicas que delimitan la autoridad: declaraciones de derechos humanos, división de poderes, principio de legalidad, control de los actos de administración vía el principio de legalidad e inexistencia de jueces independientes. No obstante, las declaraciones y constituciones decimonónicas reconocieron en sus textos exclusivamente derechos humanos de carácter liberal, derechos civiles y políticos, pero no contemplaron derechos económicos, sociales, culturales o de otra naturaleza que promovieran la igualdad entre las personas, porque ésta se daba equivocadamente por supuesta<sup>38</sup> pero, en mi opinión, tales derechos generales no formaban parte de la agenda de las élites liberal-burguesas de ese siglo.

Es en el Estado de Derecho en que se da la homologación de la legitimidad con la legalidad. Es una versión formalizada del Estado liberal, en el que se promueve un mayor desarrollo de las instituciones políticas y jurídicas, y busca ante todo acto del Estado el principio de la legalidad. Es decir, la legitimidad se basa en la legalidad, y los valores de convivencia social y política deberán estar en la Constitución y las leyes.

Es aquí que se da la resolución del principio de legitimidad en el principio de legalidad, es decir en la eliminación de los dos diferentes niveles sobre los que se ha puesto tradicionalmente el problema de la relación entre el poder y el derecho...es decir en el supuesto de que un poder es legítimo en cuanto y en la medida en que es legal, y por lo tanto en la afirmación de que la legalidad no es solamente el criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno, sino también el criterio para distinguir el gobierno legítimo del ilegítimo<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Pisarello, *op. cit.*, p. 22

<sup>38</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto... op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>39</sup> Bobbio, Norberto, El poder y el Derecho, en: *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo. 1985, p. 33.

En este sentido, para que un Estado sea considerado un auténtico Estado de Derecho se requiere cumplir con los requisitos correspondientes al imperio de la ley, la división de poderes, la garantía de los derechos fundamentales, la primacía de la ley por ser expresión de la voluntad general frente a las demás normas jurídicas y la soberanía nacional: ello en conjunto es el principio de legalidad, mediante un Estado liberal de Derecho.

Por tanto, hay una diferenciación entre el derecho público y el derecho privado. Mientras que el derecho privado mantiene como principio que el individuo puede realizar todo aquello que no le esté prohibido; en el caso del derecho público, el Estado y sus órganos públicos -vía las autoridades que recibieron un poder de parte de los gobernados- sólo pueden realizar lo que la legislación indique. Esto sucede en forma de leyes públicas que pretenden legitimar como actos de la voluntad pública de los ciudadanos autónomos y unidos: “a este respecto no es posible otra voluntad que la de todo el pueblo (pues todos deciden sobre todos y, por tanto, cada uno sobre sí mismo), pues sólo a sí mismo no puede nadie hacerse una injusticia<sup>40</sup>”. En este contexto, las facultades del Estado se ejercen a través de leyes imperativas y a través del principio de legalidad. Se da una división de poderes del Estado, como resultado del constitucionalismo, con base en la premisa de distintas funciones públicas (legislativo, ejecutivo y judicial).

En otras palabras, la norma fundamental, que permite considerar todos los poderes que son ejercidos en los diversos niveles internos del mismo ordenamiento como poderes jurídicos, funge como criterio de legitimidad y cumple esta función en un contexto histórico en el cual el proceso de legitimación del poder estatal progresivamente se ha venido identificando con el proceso de legalización del ejercicio del poder en todos sus niveles, hasta el último nivel, que es el poder constituyente<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez.. op. cit.*, p. 159. Habermas cita a Kant, I, *Teoría y práctica*, Madrid, 1986, p. 33.

<sup>41</sup> Bobbio, Norberto, *El poder y el Derecho, op. cit.*, p. 35

Uno de los autores que podemos identificar como decisivo para la difusión e implantación del positivismo jurídico es Hans Kelsen, quien es el representante del positivismo jurídico maduro y que considera un tema central el fenómeno de la codificación. Su punto de partida es desarrollar al positivismo jurídico como una doctrina completa sobre el Derecho, desarrollada y sistematizada conforme al método científico. Con ello, quiere llevar a cabo una elaboración científica del Derecho con plena autonomía respecto de otras ciencias y, por tanto, el análisis del derecho debe hacerse con independencia de todo juicio de valor, que correspondería a la moral y de toda referencia a la realidad social. Por tanto, propugna por un análisis del Derecho exento de lo que él denominaría “contaminaciones ideológicas”.

La metodología positivista del Derecho se puede resumir de la siguiente forma: el jurista estudia el derecho real sin preguntarse sobre si existe un derecho ideal o un ideal de justicia, sin examinar la correspondencia del primero con el segundo, es decir, el jurista tiene que ocuparse del derecho vigente sin preguntarse si existe o de si hay un ideal de justicia, por lo que al jurista no le importa la calificación del derecho vigente desde el punto de vista de la justicia. Así, no le importa la validez del derecho respecto de que sea justo o injusto<sup>42</sup>.

En ese sentido, en el Derecho no inciden valoraciones sobre la justicia, ya que corresponderían a la moral, ni tampoco consideraciones de tipo sociológico. Por tanto, el elemento común de todas las concepciones positivistas del derecho es el Derecho positivo, esto es, el derecho elaborado por el Estado en una determinada sociedad<sup>43</sup>, y sobre ello es que considera posible hacer una elaboración científica, como disciplina autónoma separada de cualquier otra.

Así pues, para el positivismo el poder coactivo del Estado se realiza mediante las normas jurídicas, que son directrices de comportamiento aseguradas por este poder

---

<sup>42</sup> Bobbio, Norberto, *El problema del positivismo jurídico ...*, op. cit., pp. 41-43.

<sup>43</sup> Este principio da pie al positivismo jurídico o derecho positivo, que busca una expresión del deber ser y no sólo del ser. Existe una crítica a esta visión legalista del Estado, la cual llevó a legitimar la arbitrariedad del Estado con base en la ley, y mismo que alcanzó su mayor notoriedad en el régimen nacionalsocialista de Hitler, las leyes racistas en Estados Unidos o las leyes para evitar el paso “ilegal” por el muro de Berlín.

coactivo, y se constituye en el único fundamento del deber jurídico. En segundo término, el Derecho se debe basar en el principio de jerarquía normativa, que es un sistema coactivo de normas escalonadas jerárquicamente de tal forma que cada norma fundamenta su validez en la norma inmediata anterior y superior, lo que otorga validez a cada norma porque ha sido creada por los órganos habilitados para ello y a través del procedimiento establecido por la norma superior.

Cabe señalar que el principio de jerarquía normativa es considerado hasta hoy como un principio fundamental de los ordenamientos jurídicos<sup>44</sup> donde el reglamento sostiene su validez en la ley y la ley fundamenta su validez en la Constitución.

En suma, la visión positivista fundamenta la relación entre el Derecho y el Estado, cuyas normas se encuentran garantizadas por el poder coactivo del Estado, por lo que el ordenamiento jurídico no es más que un instrumento del poder estatal para ordenar de una determinada forma la convivencia social y, en este contexto, el jurista sólo tiene como única función la de estudiar y aplicar el Derecho positivo.

El positivismo jurídico irónicamente fortaleció al Estado mediante su institucionalización y mayor formalización, mediante un acotamiento tanto al Estado absoluto como al poder de las mayorías populares.

[...] el principio de legalidad, que en realidad es una suerte de principio de legitimidad para el poder establecido, y como sabemos, reza que la autoridad exclusivamente puede hacer lo que le está previsto en una ley impersonal, general y abstracta. El principio de legalidad impide que las autoridades realicen actos arbitrarios y fuera de las competencias establecidas; además, la ley debe serlo, en un sentido formal y material. Formal, significa que debe ser elaborada y aprobada por los órganos legislativos de los Estados siguiendo los procedimientos determinados en normas

---

<sup>44</sup> De hecho, en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determina explícitamente esta jerarquía normativa, considerando que adicionalmente las leyes locales se subsumen a la Constitución General en el caso de los regímenes federales, ya que se señala que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”.

superiores. Material, entraña que la ley debe reunir características como la generalidad para que sea aplicable a todas las personas por igual que se encuentren en sus supuestos, y abstracta, para que regule las conductas de manera permanente, no transitoria, y sin posibilidad de normar las conductas retroactivamente. También debe ser impersonal para impedir leyes privativas, dirigidas a personas en lo particular<sup>45</sup>.

El Estado de Derecho liberal inició como una respuesta al Estado absoluto tratando de validar y reafirmar las libertades individuales, con lo cual se permitió en lo económico el desarrollo del mercantilismo y después la consolidación de la industrialización y el capitalismo rampante<sup>46</sup>. Pero por el lado político y social se estaban gestando grandes contradicciones: así lo que empezó con las revoluciones burguesas liberales en Inglaterra, Estados Unidos y Francia dio pie a las primeras revoluciones sociales para el siglo XX en Rusia y México.

### **iii. El Estado social y la crisis del positivismo**

Debido a los impactos económicos que las crisis cíclicas del capitalismo empezarían a develar, hacia el inicio del siglo XX la función pública del Estado se reconfiguró debido a las desigualdades sociales y económicas que el mercantilismo, la revolución industrial y el imperialismo capitalista empezaron a generar. Los temas de justicia social empiezan a incorporarse en la agenda pública como un elemento de prioridad política. En las constituciones nacionales se le empiezan a otorgar mayores facultades al Estado para proteger el interés público sobre el individuo, por lo cual se establece un Estado interventor.

Sin embargo, las dos primeras revoluciones del siglo XX no se acontecieron precisamente en los países más industrializados hasta el momento, sino con dos

---

<sup>45</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto... op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>46</sup> Este proceso económico de profundas contradicciones sociales y económicas lo fundamentó Carlos Marx en sus tres tomos de *El Capital*, y que posteriormente dio pie a la legitimación ideológica de las revoluciones sociales que se desarrollarían a partir de los albores del siglo XX y cuya respuesta terminó dándose en un Estado interventor de corte social.

regímenes agrícolas de profunda desigualdad y explotación campesinas, esto es, en la Rusia zarista y el México porfirista. Y es en este último caso, que es el que nos ocupará analizar a partir del Capítulo II, en donde la revuelta armada terminó por resolverse jurídica, política y legítimamente en la Constitución de 1917, consolidando derechos sociales, siendo ésta la primera constitución social del siglo XX<sup>47</sup>.

Hay otro precedente importante, la Constitución de Weimar, que establece los derechos sociales y económicos para la población. El trabajo, según este texto constitucional, es un derecho y un deber, siendo este principio lo que define legítimamente en toda la Constitución la vida económica y social. El Estado de bienestar constitucional en la Alemania de 1919 reconoce los siguientes principios y derechos: el carácter social de la propiedad; la socialización de las empresas privadas cuando ello resulte en beneficio del bien común; la conformación de un sector público de la economía; el reconocimiento amplio a todas las formas de organización sindical y al ejercicio de sus derechos; la maximización de los derechos a la seguridad social; la negociación colectiva de las condiciones de trabajo; la cogestión de las empresas; las ayudas a la manutención de los trabajadores y sus familias cuando el salario fuese insuficiente, entre otros. El objetivo del Estado de bienestar alemán consistía en garantizar y posibilitar todos los derechos anteriores. Pero la Constitución de Weimar fracasó en este cometido porque el ascenso del nazismo no propició un esquema del pleno empleo para que pudiera costear íntegramente los derechos del nuevo Estado<sup>48</sup>.

Así, en las primeras tres décadas del siglo XX el Estado interventor fue gestando los valores que justificaron su actuación bajo la premisa del servicio público y el bien común en el espacio de lo privado tanto en los aspectos económicos -mediante su

---

<sup>47</sup> Es importante destacar esta ubicación histórica y de construcción de legitimidad, pues las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917 es lo que dará fundamento a la construcción de la sociedad y la estructura política del México del siglo XX. Es por ello por lo que, llegado a este punto, podemos identificar el punto de partida de nuestra investigación tomando el contexto histórico-filosófico previo y posterior, a fin de analizar la consistencia de las reformas constitucionales de 2013 en materia energética.

<sup>48</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto... op. cit.*, p. 73.

rectoría-, como en los espacios sociales -mediante su gestión y asistencialismo-. Así acumula a sus facultades básicas que mantenía en el Estado liberal, otras más de corte interventor: a las facultades de mando, policía y coacción, se adicionan las de otorgar la prestación de servicios públicos y la gestión en asuntos sociales, asistenciales y económicos.

El nuevo enfoque de legitimidad, además de la legalidad, tiene que ver con el servicio público, por la que el Estado y sus instituciones validan la intervención en el espacio de lo que antes se consideraba privado<sup>49</sup>. El régimen de servicio público implica toda actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento debe estar en todo momento asegurado, regulado y controlado por el Estado, con un régimen jurídico que asegure el beneficio indiscriminado de toda persona.

Sin embargo, en este tránsito aún se conservaron elementos del positivismo jurídico que fueron sembrando su propia crisis, ya que su rigidez legalista llegó a legitimar regímenes totalitarios, siendo el caso más evidente el nazismo alemán de la tercera década del siglo XX, que fundamentaron en la ley los abusos y arbitrariedades a los derechos de los individuos -especialmente de los judíos-. En este sentido, el Estado de Derecho demostró que su legitimidad en la supremacía de la ley había dejado al margen su contenido ético, y se requirió el replanteamiento del papel de la Constitución con un sentido de justicia. Y es a partir del término de la Segunda Guerra Mundial que el Estado Constitucional de Derecho se vuelca hacia el control ético de la misma como fundamento de su legitimidad, considerando la justicia como la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Así, la Segunda Guerra Mundial, dado su carácter global, obligó a replantear algunos elementos que se tradujeron en un nuevo modelo jurídico para el Estado

---

<sup>49</sup> Keynes desmintió que el mercado por sí mismo consiguiera el equilibrio entre la oferta y la demanda porque a estas alturas del siglo XX ya se había denotado este desequilibrio que forma parte de las contradicciones implícitas del capitalismo y su competencia descarnada que promovía la economía clásica. Es por ello por lo que el Estado debe intervenir para corregir estas imperfecciones, siendo que lo que antes se consideraba reservado para los individuos, en estos momentos de crisis y recesiones económicas se requiere la fuerte intervención del Estado con un enfoque social



social. Al reconocimiento constitucional y legal de los derechos económicos, sociales y culturales y de manera incipiente las ambientales; se da un crecimiento explosivo del tamaño de la administración pública, que implica una intrincada y abundante normatividad para asegurar su operación y delegación de competencias; hay un mayor peso de los tratados sobre derechos humanos en el derecho interno; y una mayor formalidad jurídica para costear la infraestructura de este Estado de bienestar a través de legislación fiscal y presupuestaria. Asimismo, por la parte ética, se proclamaron nuevos elementos tales como la supremacía de los derechos fundamentales sobre las leyes y actos de la autoridad estatal y la existencia de un sistema de justicia constitucional que les otorgue plena garantía.

La igualdad individualista del liberalismo debía encontrar un equilibrio con la construcción de los derechos sociales del intervencionismo de bienestar. Sin embargo, los costos presupuestales para atender este asistencialismo garantizado desde las constituciones empezaron a pesar sobre las finanzas de los gobiernos.

Es así que el Estado social tuvo dos crisis que atender: la de legitimidad, derivado de la crisis del positivismo jurídico; y la económica, derivada del crecimiento de las estructuras estatales y el financiamiento de la atención y protección de los derechos sociales. En ambos sentidos, a partir de la segunda mitad del siglo XX se generó el replanteamiento en estos dos ejes, de manera paralela y, en mi punto de vista, contradictorios, en los tipos de Estado y sus respectivas bases jurídicas que analizaré a continuación.

#### **iv. El Estado constitucional y las visiones críticas no positivistas**

Derivado de las gravísimas violaciones de los derechos más elementales que se cometieron durante el régimen nazi, los juristas reflexionaron sobre los principios del ejercicio de la ley, con lo que se produce un cambio en concepción acerca de la naturaleza y la función de las constituciones. El movimiento denominado constitucionalismo contemporáneo es una respuesta a la crisis del positivismo, y es un fenómeno histórico de profunda transformación a los parámetros jurídicos europeos que se inicia con la aprobación de las constituciones posteriores a la

Segunda Guerra Mundial, sobre todo las constituciones italianas de 1947 y la alemana de 1949<sup>50</sup>.

A diferencia de los modelos analizados anteriormente, el Estado constitucional no tiene un referente a un modelo económico, sino que corre de manera paralela a la construcción del Estado neoliberal, que analizaré posteriormente<sup>51</sup>.

La teoría neoconstitucionalista plantea un nuevo paradigma o modelo de Estado de Derecho hacia el Estado de Derecho Constitucional, y promueve una agenda teórica con un aparato conceptual idóneo a los fines de respaldar e impulsar esa nueva realidad<sup>52</sup>.

Sus teóricos mantienen algunas diferencias entre ellos, pero considero importante destacar que sus coincidencias relevantes para efectos de este trabajo. Entre las más importantes se encuentran:

- a) no cualquier contenido es derecho, lo que implica un límite moral para el derecho y que las exigencias que rigen jurídicamente para ello no hayan sido impuestas autoritariamente<sup>53</sup> y por ello son importantes los principios, que son contenido moral y forma jurídica;

---

<sup>50</sup> Pero cabe señalar que hay una segunda oleada constitucionalista que se produce 30 años después en la que se incluirían la constitución española de 1978 y la portuguesa en 1976, y hay una tercera oleada constitucionalista en los años posteriores en América Latina.

<sup>51</sup> En este sentido, un Estado constitucional correspondería a lo que denominaba Marx la superestructura, sin tener un referente específico y tangible en la estructura, entendiéndose ésta en la económica, es decir, no en las relaciones económico-sociales, sino en la construcción de argumentos de ética y legitimidad.

<sup>52</sup> Vigo, Rodolfo Luis, "Iusnaturalismo y neoconstitucionalismo: coincidencias y diferencias", en: *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo IV, volumen 2. (2015), pp. 854-855.

<sup>53</sup> Radbruch originalmente señaló en su artículo de 1946, denominado *Arbitrariedad legal y derecho supralegal*, que "el conflicto entre la justicia y la seguridad jurídica se resolvió con la primacía del derecho positivo sancionado, aun cuando por su contenido sea injusto e inadecuado para beneficiar al pueblo, hasta que la contradicción entre la seguridad jurídica y la justicia alcance una medida tan intolerable que el derecho, «derecho injusto», deba ceder a la justicia. Es imposible trazar una línea nítida entre los casos de arbitrariedad legal y de las leyes válidas a pesar de contenido incorrecto; no obstante, otro límite puede distinguirse con mayor claridad: donde no hay siquiera una aspiración de justicia, donde la igualdad, la cual integra el núcleo de la justicia, fue negada conscientemente en beneficio de la regulación del derecho, allí la ley no es sólo «derecho incorrecto», sino que carece por completo de la naturaleza del derecho. Por ello el derecho, incluso el derecho positivo, no puede definirse de otra forma que como un ordenamiento y una institución cuyo

- b) la rehabilitación de la razón práctica, basada en el hecho de que es posible aplicar una razón idónea sobre lo bueno o lo justo, mediante un procedimiento de razonamiento coherente y lógico;
- c) un derecho con principios, que se basa en valores, bienes o fines, y en cuyo razonamiento se pueden obtener las mejores respuestas jurídicas al aplicar el derecho vigente, permitiendo que se invaliden aquellas reglas que se oponen de manera grave y evidente a la racionalidad y valor contenidos y pretendidos en los principios;
- d) la argumentación, que más que estudiar métodos interpretativos de la ley le corresponde estudiar argumentos y su peso respectivo, por lo que el discurso jurídico es un caso especial del discurso moral en el que se debe procurar que los derechos y los objetivos comunitarios triunfen, especialmente contra el Estado;
- e) la judicialización, que es un requisito fundamental especialmente a partir de asignarle a los jueces el control de constitucionalidad sobre todas las normas jurídicas, incluidas la ley y hasta la misma Constitución, distinguiendo la creación e interpretación de la ley. Así el derecho ya no está solo contenido en la ley ni tampoco es fruto de una voluntad general infalible generada por el legislador, por lo que el principio del derecho está en las conductas justas y, por ello, la finalidad del saber jurídico es conseguir el triunfo de la justicia o el bien común;
- f) crisis de las soberanías nacionales, en la que la última palabra de los derechos nacionales ya no queda en manos de las respectivas cortes supremas, sino que hay tribunales supranacionales que asumen esas definiciones, sobre todo en lo que corresponde a los derechos humanos;

---

sentido está determinado para servir a la justicia". De este punto es que Alexy retoma la fórmula de Radbruch que "la injusticia extrema no es derecho", misma que retomaremos como base de análisis de la legitimidad contemporánea. En el mismo sentido, Dworkin señala que los principios son exigencias de justicia, equidad u otra dimensión moral.

- e) la desobediencia y objeción de conciencia, sobre las que se basa fundamentalmente el principio de que la injusticia extrema no es derecho, y por lo tanto no cabe el deber moral de obediencia a dicho derecho;
- f) la ética del juzgador, que implica que éste no es un mero aplicador de la ley ni un ser inanimado, sino que puede encontrar variadas y hasta contradictorias respuestas con base en la conciencia ética, y,
- g) no juridicismo, que implica la superación de la visión típicamente *iuspositivista* que pretendía conocer el derecho sin consideraciones ni a lo moral ni a lo político<sup>54</sup>.

Cabe señalar que en la visión del positivismo la Constitución era concebida básicamente como el programa político del Estado y aplicado por los poderes públicos, especialmente por el legislador. Con la visión neoconstitucionalista, ahora es considerada auténtica norma jurídica directamente aplicable sin necesidad de desarrollo legislativo particular. Por ello, es la obligación de los órganos judiciales tener en cuenta en sus decisiones los principios y valores constitucionales, lo que quiebra con el positivismo jurídico, ya que el juez no sólo tiene que aplicar la ley, sino atender a los derechos fundamentales que son el centro del sistema constitucional y, por tanto, de todo el ordenamiento jurídico.

En estas visiones críticas al positivismo los poderes públicos tienen la obligación no sólo de respetar los derechos fundamentales, sino de promover la realización de estos principios. Se afirma que, en este sentido, sobre todo los jueces -más que el legislador-, se convierten en activistas en favor de los derechos fundamentales, y ya no sólo en aplicadores de la ley.

En suma, en contraste con el positivismo, esta corriente crítica trata, en primer lugar, de dar una respuesta concreta al cuestionamiento sobre qué es lo justo, considerada una pregunta no jurídica sino meramente filosófica, e incorpora una concepción de la justicia para dar respuesta señalando que se concreta en el respeto a la dignidad de la persona y los derechos fundamentales.

---

<sup>54</sup> Vigo, Rodolfo Luis, *op. cit.*, pp. 854-869.

En segundo lugar, mientras el positivismo jurídico se basa en un principio fundamental que es el principio legalista que identifica el derecho con la ley, con esta corriente crítica hay una pluralidad de fuentes jurídicas. La Constitución es la ley suprema, pero también las normas internacionales son fuente del derecho, específicamente las relativas a los derechos humanos. Con ello, es oportuno señalar que, si bien sigue presente el principio kelseniano relativo a que el ordenamiento jurídico sea un sistema jerarquizado de normas, con el enfoque de esta corriente crítica también se debe considerar otro ámbito de normas que privilegia la protección de los derechos fundamentales<sup>55</sup>.

En tercer lugar, en el caso de la no contradicción, el positivismo jurídico sostenía también que no podían existir antinomias porque en cualquier supuesto de dos normas contradictorias, una de ellas excluía o anulaba a la otra, de tal forma que el juez siempre tendría una única norma para aplicar a un supuesto. Con esta corriente crítica, y su pluralidad de fuentes jurídicas es inevitable que existan multitud de contradicciones entre normas, y en muchas ocasiones esas normas no se resuelven mediante la anulación o exclusión de una de las normas, sino mediante la aplicación conjunta de ambas. Así, no puede ya sólo hacerse la aplicación mecánica de la ley, sino que debe haber reglas lógicas para su determinación entre la pluralidad de fuentes jurídicas.

Finalmente, esta corriente crítica exige abandonar la tesis positivista respecto de la obligación moral de obedecer al derecho por su mera existencia, con independencia de su contenido, ya que considera a la dignidad humana como superior a la propia Constitución y ésta no puede apartarse de esos principios y valores. Si el Derecho no contribuye a la protección de la dignidad humana y al respeto de los derechos fundamentales, queda en duda la obligación de obediencia.

---

<sup>55</sup> No obstante, se genera una disyuntiva respecto de los principios generales del derecho internacional de que son normas que no dependen de su reconocimiento por la Constitución o por la ley y no es fácil precisar qué posición ocupan, es decir, si son superiores a la Constitución o inferiores a ella. Asimismo, no hay una precisión sobre la jerarquía de valores a considerar es decir, por ejemplo, si prevalece el requisito de veracidad que el de interés público en relación con el ejercicio legítimo del derecho a la información. Esta diversidad de fuentes se verá también en el Estado neoliberal y el derecho globalizado, sobre todo en materia económica.

En suma, el Estado constitucional da pie a una cultura jurídica en donde se da una prevalencia a los derechos humanos y los principios democráticos como el fin último del Estado. Sin embargo, desde mi punto de vista, la aplicación de éstos provienen, de élites supranacionales que definen los alcances y contenidos de los derechos humanos, aún por encima de definiciones histórico-sociológicas de los Estados-nación. Una igualdad democrática ante la Constitución choca con la realidad de una profunda desigualdad económica que se fue gestando con el surgimiento del Estado neoliberal forjado a la par del Constitucional.

## **vi. El Estado neoliberal y el derecho globalizado**

A partir de la década de los ochenta del siglo XX, se marcó la crisis del Estado social interventor o de bienestar, llevando al replanteamiento de las estructuras de poder, y de las fronteras entre la esfera de lo público y de lo privado, y de lo político y lo ciudadano en una doble acepción -en lo económico y en lo político- respecto de los valores prevalecientes que otorgaran legitimidad, y se conforma un nuevo paradigma ético.

En este sentido el modelo que creó el Estado-nación caracterizado por la centralización del poder en un gobierno que controla un territorio, la legitimación del poder a través de la teoría representativa y el monopolio de la fuerza, ha sido sustituido por una nueva forma de Estado que se podría denominar transnacional. La característica principal de este nuevo Estado es que las principales decisiones que afectan a las sociedades nacionales no se adoptan por los representantes electos de cada nación sino en sedes extra nacionales<sup>56</sup>.

Destaca en ello las políticas emitidas en el Consenso de Washington<sup>57</sup>, consistentes en los siguientes 10 puntos: 1) disciplina en la política fiscal; 2) redirección del gasto

---

<sup>56</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 12.

<sup>57</sup> Este término fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson, consistentes en diez fórmulas que debían atender los países en desarrollo para afrontar sus crisis económicas, avaladas por instituciones establecidas en Washington D. C, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el

público en subsidios hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo; 3) reforma tributaria, ampliando la base tributaria y la adopción de tipos impositivos marginales moderados; 4) tasas de interés que sean determinadas por el mercado y positivas en términos reales; 5) tipos de cambio competitivos; 6) liberalización del comercio; 7) liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas estatales; 9) abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, y 10) seguridad jurídica para los derechos de propiedad<sup>58</sup>.

Es en este contexto que se modifican las estructuras jurídicas en pro de la globalización que se crean y se mantienen en forma de red, que avalan y legitiman la globalización económica neoliberal, cuya fuente y autoría son entidades transnacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, entre las más relevantes.

Así pues, se construye un andamiaje de valores en la esfera económica en lo que se defiende que lo privado es mejor que lo público. Si bien la rectoría del Estado se basaba fundamentalmente en políticas proteccionistas de los sectores productivos nacionales, ante las crisis económicas de los setentas y ochentas del siglo XX, muchos grupos de interés privados empujaron a la apertura de fronteras, y al inicio de los procesos de globalización, específicamente a través de la celebración de tratados comerciales bilaterales o multilaterales, en donde el concepto de soberanía de los Estados se ve superado por los intereses y condiciones comerciales de “las partes” para el comercio y la inversión transnacional.

---

Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, fundamentalmente relativas a la estabilización macroeconómica, la liberalización económica con respecto al comercio como a la inversión, la reducción del Estado, y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna.

<sup>58</sup> Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Capítulo 2, Peterson Institute for International Economics, John Williamson (ed), Washington, D.C., abril, 1990. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20090625085003/http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

En este nuevo marco, el Estado empieza a constituirse en una categoría jurídica y comercial dentro del ámbito privado, en donde el capital y sus intereses predominan, y se empieza a menoscabar el derecho público que regula al Estado respecto de los conceptos de servicio público, rectoría económica e interés general.

Es así, que sobre todo en la década de los noventa, hay una contracción del Estado, no sólo en su tamaño -derivado de la corriente que pregonó “el redimensionamiento del Estado” mediante las privatizaciones y las reingenierías administrativas-, sino en las funciones y atribuciones estatales, mediante el replanteamiento de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo. Ante ello, el antes omnipresente Estado empezó a acotarse a ciertos sectores, que no eran del interés de los particulares y los inversionistas.

A mitad de los noventa del siglo XX, hay una pérdida de control de las funciones de autoridad del Estados sobre muchos temas, sobre todo en rectoría económica, y empiezan a compartirse con los particulares o los denominados “autoridades no estatales”. Existe pues un desplazamiento de la autoridad del Estado hacia los mercados, en donde ejercen un área privilegiada de poder las corporaciones transnacionales, las grandes empresas de consultoría y las organizaciones internacionales no gubernamentales de ayuda económica<sup>59</sup>.

En este nuevo contexto, en materia económica los patrones de legitimidad a finales del siglo XX y principios del siglo XXI se basan en el cuestionamiento de que hay algunas de las responsabilidades básicas del Estado en una economía de mercado que no están siendo asumidas convenientemente por nadie. De hecho, la mengua de la autoridad de los gobiernos nacionales ha dejado un enorme vacío de autoridad, que podría llamarse desgobernación<sup>60</sup>. Por tanto, los nuevos valores éticos centrales, en un contexto de globalización económica, son la competitividad y la eficiencia, pasando de un enfoque del servicio público al de gerencia y

---

<sup>59</sup> Strange, Susan, *La retirada del Estado*, España, Icaria Editorial, 2001, p. 25.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 33-35



*management*<sup>61</sup> públicos. Esto implica un replanteamiento de un modelo estatal de enfoque social a uno mercantilista, de servicio público a la de maximización del valor.

La estrategia de la impostación de este modelo desde la década de 1990 ha ido en dos sentidos: la exprivatización y la endoprivatización. Respecto de la primera, ha consistido en un proceso paulatino por el que la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. Por su parte, la endoprivatización ha consistido en la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado, siendo así que el *management* público se convierte en el objeto de la transacción mercantil. La competencia es su instrumento central, ya que el se opera en una economía conducida por las fuerzas invisibles del mercado<sup>62</sup>.

Este modelo se antepone con el marco constitucional, no contempla jerarquías, no contempla poderes del Estado, resta la fuerza política al gobierno, no se contemplan los acuerdos, diálogos con fuerzas políticas. En lo que corresponde a la ciudadanía, al ser asimilada a la categoría de cliente, se anteponen las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos<sup>63</sup>. Esta estructura de valores éticos del *management* hace prevalecer los criterios económicos por sobre el pensamiento colectivo lo que se ha denominado los mitos sobre el Estado<sup>64</sup> basados en las premisas de que se puede prescindir del Estado dada su ineficiencia congénita, de

---

<sup>61</sup> El enfoque del *public management*, tiene como origen en el pensamiento económico neoclásico, así como en un enfoque antiburocrático, y alude a la noción de la empresa mercantil; por ello sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado, mediante una reforma del sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, el manejo de la calidad total y la economía de costos de transacción.

<sup>62</sup> Guerrero, Omar, "El mito del nuevo 'Management público'", *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 25, Universidad del Zulia, 2004, pp. 9-52.

<sup>63</sup> El *management* ignora la esencia jurídica del Estado moderno, que está fundado en la Constitución y en la ley y en satisfacer el interés público. Es por ello que, por citar el caso mexicano, en las reformas constitucionales en materia energética, sostengo que hay contradicciones que generaron regímenes especiales que permitieran "adaptar" este nuevo enfoque privado en una estructura institucional pública, lo cual será objeto de análisis en los siguientes capítulos.

<sup>64</sup> Kliksberg, Bernardo, *Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo*, México: INAP, 2012, pp. 34-41.

la cual Estado de bienestar es el culpable y, por tanto, el enemigo son los funcionarios.

Por el lado de la esfera social, el andamiaje de valores se basó en argumentar que lo ciudadano es mejor que lo político. Así pues, a finales del siglo XX, la legitimidad política tiene que ver ya no con su concepción clásica, sino con la selección de líderes que garanticen a las nuevas élites detentar el poder, bajo el manto de lo que ahora se considera “democracia”<sup>65</sup>. Sin embargo, esta democracia, en la que se basa la renovación de las instituciones, termina por no representar ni proteger los intereses de todos, y aunque jurídica y políticamente todos los individuos son iguales bajo las premisas del liberalismo burgués y el Estado constitucionalista, existe una desigualdad material de hecho como consecuencia del sistema económico y de los mecanismos de las instituciones “representativas”<sup>66</sup>.

La falta de legitimidad del discurso y de la actuación de la clase política va abriendo espacios a nuevos valores, modos de acción y actores que se empiezan a mover del espacio de lo privado al espacio de lo público. Por ello empiezan a darse los movimientos sociales, sobre todo de la clase media, que rompen con el pacto corporativo que suponía el Estado de bienestar, y que no se adoptan como de derecha o de izquierda, sino que se van configurando en torno a un problema específico, como movimiento feminista, ecologista, pacifismo, entre diversas demandas no atendidas<sup>67</sup>.

En esta prevalencia de lo “ciudadano” por encima de lo político -esto es, los funcionarios o servidores públicos-, es donde empiezan a tomar un protagonismo en la definición de las políticas públicas las denominadas instituciones de la “sociedad civil organizada”<sup>68</sup>. De aquí surge un andamiaje de valores, en los que lo

---

<sup>65</sup> Habermas, Jürgen, *Problemas de la legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, p. 54.

<sup>66</sup> Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 7-24.

<sup>67</sup> Offe, Claus, *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad social, Madrid, 1992, p. 227

<sup>68</sup> Es importante señalar por qué se resalta el término de “sociedad civil organizada”, pues se desarrolla en el contexto neoliberal y no en el clásico. Ha existido un uso abusivo del término, ya que mientras que en el siglo XVII la sociedad civil era sinónimo de sociedad política, en el cambio de Estado social al Estado neoliberal la

“ciudadano” se asume como lo transparente, honesto, solidario, entre otros, y termina por entenderse como lo que verdaderamente representa el interés general. En cambio, lo “político” ha terminado entendiéndose como lo faccioso, corrupto, negligente u opaco, y que sólo representa su interés de grupo o de partido político. En este contexto se posicionan los denominados grupos ciudadanos, que organizados en tanques de pensamiento (*think thanks*<sup>69</sup>) quienes son los que con tecnicismos y supuesta “apoliticidad” buscan dar credibilidad y transparencia a sus argumentos, a pesar de que no son autoridad ni personas de derecho público<sup>70</sup>.

---

renovación de esta noción expresa un doble rechazo: el de una mercantilización de la sociedad y de una burocratización del Estado, por lo que hay una aspiración que renueva la vida pública por una acción colectiva. Esta se realiza a través de una ciudadanía asociativa que busca hacer prevalecer su punto de vista a través del apoyo de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de Comercio. Estos justifican la retirada del Estado en aras de una austeridad para que sea la sociedad civil la que se “haga cargo” bajo un barniz de “participación”. Así, hay una mistificación de la sociedad civil, que termina por ser una casta de notables, y una “sociedad civil” contra la sociedad, esto es, contra el pueblo. ATTAC, Fondation Copernic, *L'Imposture Macron. Un Business Model au Service des Puissants*, France, Les Liens qui Libèrent, 2018, pp. 34-39.

<sup>69</sup> Los tanques de pensamiento tuvieron su origen en la Segunda Guerra Mundial como agencias gubernamentales que investigaban sobre cuestiones bélicas y de políticas públicas. Actualmente se han constituido como centros de investigación que intentan servir de puente entre la comunidad académica y la administración pública, y se han convertido en los mediadores del mercado de las ideas políticas. También se les conoce como “fábrica de ideas” que influyen en la opinión pública. Según James McGann los *Think Thanks* son parte integrante de la sociedad civil y sirven de catalizadores de las ideas y de la acción, tanto en las democracias nacientes como en las consolidadas. Se trata de organismos independientes de investigación dedicados a cuestiones de interés público y a su análisis, para obtener de aquellos proposiciones operacionales. Un elemento clave de su acción es la diseminación de sus ideas de la manera más amplia posible, con la intención de influenciar el proceso de formación de políticas públicas. McGann, James. G. *Think thanks and policy advice in the US: academics, advisors and advocates*. New York, NY. Routledge, 2007.

En tal sentido, su existencia es permanente, a diferencia de las comisiones gubernamentales, así como teóricamente independiente. No cumplen funciones de gobierno, sino que más bien apuntan a orientar las políticas públicas hacia una cierta dirección mediante el lobby político o bien formando directamente a los futuros tomadores de decisiones en sus instituciones académicas. Estas organizaciones se legitiman internacionalmente gracias al modelo de “democracia-libre comercio”, participando de un contexto en el que predomina el modelo del mercado de ideas, donde la legitimidad ideológica depende mucho menos de los partidos políticos que de la acción constante sobre los tomadores de decisiones.

<sup>70</sup> Hago mucho hincapié en este tema, ya que en las iniciativas de reforma energética constitucional de 2013, objeto central de este trabajo, los tanques de pensamiento tuvieron un papel protagónico en la legitimación de las propuestas de reforma, tales como la OCDE, el *Woodrow Wilson Center*, el IMCO y otros más que se irán mencionando en el desarrollo de los Capítulos IV y V.

Estos nuevos movimientos sociales se componen de personas con elevado nivel de educación, relativa seguridad económica y empleo. Esta crisis de legitimidad del Estado, evidenciada y atacada por los nuevos grupos emergentes del ámbito privado, ahora denominados movimientos de la sociedad civil organizada, presionan para que los nuevos valores que devuelvan la legitimidad al sistema, como una nueva ética pública, y se incorporen al sistema normativo<sup>71</sup>.

En este tenor, hay una crisis del derecho y de la razón jurídica, en la que retomamos lo señalado por Luigi Ferrajoli, hay tres aspectos: a) crisis de legalidad, es decir, del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos, que se expresa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder; b) crisis de inadecuación estructural de las formas del Estado de derecho a las funciones del *Welfare State*, agravada por la acentuación de su carácter selectivo y desigual que deriva de la crisis del Estado social, y c) crisis del Estado nacional y que se manifiesta en el cambio de los lugares de la soberanía, en la alteración del sistema de fuentes y, por consiguiente, en un debilitamiento del constitucionalismo<sup>72</sup>.

Considero que la nueva legitimidad que reviste al estado neoliberal es el derecho globalizado que básicamente construye un marco jurídico flexible para darle orden a las operaciones y procesos de la globalización económica, a través de tratados internacionales supranacionales que garanticen la inversión económica y la protección a los grandes intereses globales. Los Estados-nación ya no tienen el monopolio de la producción jurídica, y sus respectivas constituciones ya no son las que prevalecen en sus respectivos territorios y ciudadanos, y adicionalmente hay un vaciamiento normativo del derecho público y un avance del derecho privado para garantizar esta globalización económica.

Concluyo este primer punto relativo al análisis en la legalidad y la legitimidad en su recorrido histórico y filosófico, aseverando en el mismo sentido que Mario de la Cueva, quien afirma:

---

<sup>71</sup> Offe, Claus, *Contradicciones del estado de bienestar*, Madrid: Alianza Editorial, 1990, p. 62.

<sup>72</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta. 2004, pp. 15-16

“El estado y el Derecho son creaciones de la vida real, efectos paralelos y consecuentes de la realidad de las relaciones humanas; pero no son productos, ni están sujetos a moldes preestablecidos por un genio supra humano, ni son tampoco formas o normas determinadas inexorablemente por la naturaleza, ni son, finalmente, la consecuencia lógica de un deber o de un concepto apriorístico de la justicia, sino *las instituciones y normas de conducta creadas por los hombres para asegurar la efectividad de sus relaciones sociales reales*”<sup>73</sup>.

En suma, considero nodal analizar no sólo el texto jurídico en las leyes de cada etapa histórica, sino el discurso que lo respalda, para distinguir la legalidad y la legitimidad, y la construcción de los principios y valores que prevalecen en una sociedad en un determinado momento histórico. En ese tenor, y considerando que en la etapa moderna la Constitución es la expresión de ambos conceptos, es que se desarrolla en siguiente apartado, valorando la acepción jurídica y también política de ésta.

## **2. La Constitución: ¿jurídica o política?**

Como lo señalé anteriormente, es en el Estado de Derecho -fortalecido con la doctrina del positivismo- donde se da la homologación de la legitimidad con la legalidad y un mayor desarrollo de las instituciones políticas y jurídicas, buscando ante todo acto del Estado el principio de la legalidad. Es decir, la legitimidad se basa en la legalidad, considerando como premisa que los valores de convivencia social y política deberán estar en la Constitución y las leyes.

Desde mi punto de vista, la prevalencia de la ley y la visión legalista hizo que se considerara a la Constitución como la cúspide de toda la pirámide normativa, y conforme lo expone Kelsen, “la norma fundante que constituye el fundamento de validez de un orden jurídico se refiere sólo a la constitución que es el fundamento de un orden coactivo eficaz”<sup>74</sup>. Asimismo, este autor señala que la validez de la

---

<sup>73</sup> De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1986, p. 408. Las cursivas son nuestras.

<sup>74</sup> Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, UNAM-III, 1982, pp. 59-60.

norma positiva es diferente de la existencia del acto de voluntad, cuyo sentido objetivo es ella y que la norma puede valer aun cuando el acto de voluntad, cuyo sentido constituye, haya dejado de existir<sup>75</sup>.

Considero que esta fue la debilidad del positivismo jurídico, que traería la crisis que se analizó anteriormente, y se debió abrir hacia nuevas vetas de argumentación, pues al final la validez de la norma fundamental deberá estar socialmente fundamentada, pues el ordenamiento jurídico tiene una vigencia social que rige en una determinada sociedad.

Como lo afirma Schmitt -quien difiere de esta visión juricista que ubica la supremacía de la Constitución sólo en su contexto jurídico- la significación de una Constitución consiste en dar una unidad política y ordenación social del Estado, con lo cual se constituye en una manera especial de dominio de un Estado como forma de gobierno, pero mantiene un principio normativo<sup>76</sup>.

Este autor asegura que la Constitución escrita en el Estado legislativo parlamentario tiene que limitarse fundamentalmente a regulaciones orgánicas y de procedimiento, pero también afirma que la esencia de la Constitución no radica en una ley o en una norma sino en una *decisión política*<sup>77</sup> del titular del poder constituyente, sea éste el pueblo o la monarquía, y esta decisión política afecta al modo y la forma de la unidad<sup>78</sup>.

En un análisis intermedio, Hermann Heller considera los conceptos sociológicos y jurídicos de la Constitución. Respecto del primero, define a la Constitución en su sentido más amplio como la estructura característica de poder, la forma concreta y actividad del Estado y en una acepción histórico-política, la define como la estructura básica del Estado y relativamente permanente de la unidad estatal. Respecto del concepto jurídico, Heller la define como las normas jurídicas

---

<sup>75</sup> Ibidem, p. 24

<sup>76</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 1982, pp. 45-47.

<sup>77</sup> Es con esta aseveración de Schmitt que basaremos el desarrollo del concepto de las decisiones políticas fundamentales a tratarse más adelante.

<sup>78</sup> Schmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 45-47.

contenidas en el texto constitucional, y los preceptos de la ordenación estatal conformes con la Constitución. En su perspectiva material, la define como la ordenación fundamental que extrae la ordenación jurídica total del Estado.

Con base en estas dos acepciones, la sociológica y la jurídica, Heller señala que una Constitución formal significa la totalidad de los preceptos jurídicos fijados por escrito en el texto constitucional, mismos que gozan de permanencia, cosa que decide el legislador. En este sentido, y aunque no hay principios teóricos que determinen lo que hay que reservar en la Constitución, considera que la decisión se basa en la tradición, la conveniencia política, la situación del poder y la conciencia jurídica<sup>79</sup>.

En abundancia a estas posiciones, retomo la que al respecto realizó Ferdinand Lasalle en su conferencia titulada ¿Qué es la Constitución?<sup>80</sup>, en la que busca desentrañar en qué consiste su verdadera esencia. Mientras que para el jurista la Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en las que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación, “estas contestaciones, cualesquiera que ellas sean, se limitan a describir exteriormente cómo se forman las Constituciones, qué hacen, pero no nos dicen lo que una Constitución es. Nos dan criterios, notas calificativas para reconocer exterior y jurídicamente una Constitución. Pero no nos dicen, ni mucho menos, dónde está el concepto de toda Constitución, la esencia constitucional”<sup>81</sup>.

Lasalle no se inclina por la definición totalmente jurídica, porque en su método de exposición inicia distinguiendo una Constitución y una Ley concluyendo que, aunque ambas son promulgadas por el Legislativo, aquélla no es una ley cualquiera por su inalterabilidad, y que incluso para hacerle modificaciones los requisitos legislativos son mayores, como el hecho de convocar a una asamblea legislativa *exprofeso*.

---

<sup>79</sup> Heller, Hermann, *op. cit.*, pp.293-295.

<sup>80</sup> Conferencia pronunciada ante una agrupación ciudadana de Berlín, en abril de 1862, presentada en: Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, Ed. Cenit, 1931.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 53.

En este sentido no es una ley común, sino una de carácter más firme e inconvencible, por lo cual efectivamente es una ley fundamental.

Si, pues, la Constitución es la ley fundamental de un país, será... una fuerza activa que hace, por un imperio de necesidad, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son, de tal modo que, a partir de ese instante, no puedan promulgarse en ese país, aunque se quisiese, otras cualesquiera<sup>82</sup>.

En balance a la definición de un jurista, Lasalle introduce como esencia de la Constitución a los factores reales de poder<sup>83</sup>, señalándolos como la fuerza activa y eficaz que forma todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son: "Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y, a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas"<sup>84</sup>.

El procedimiento para extender por escrito los factores reales de poder para convertirlos en factores jurídicos se da por el sistema electoral que la lucha entre las clases sociales y políticas que un país vaya determinando. Si bien hay una minoría privilegiada económica y políticamente, en la modernidad no hay cuestionamiento respecto del principio que señala que el poder descansa en la

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>83</sup> Para Lasalle son: la monarquía, la aristocracia, la burguesía, los banqueros, la conciencia colectiva y la clase obrera. Según lo plantea Ignacio Burgoa en referencia a lo señalado por Lasalle, los factores reales de poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas. Deduce que los factores reales de poder, como fuerzas "activas y eficaces", son condicionantes o, al menos, presionantes de la creación y de las reformas constitucionales sustanciales, no pueden desarrollarse y ni siquiera concebirse sin los grupos, clases o entidades socioeconómicas que los despliegan. En: Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México Editorial Porrúa, 1984, pp. 320-329.

<sup>84</sup> Lasalle, Fernando, *op. cit.*, pp. 65-66.



nación misma que, reconoce Lasalle, carece de los instrumentos del poder organizado, que son fundamentos tan importantes de una Constitución.

Por lo anterior, Lasalle distingue dos Constituciones de un país: “esa Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y esa otra Constitución escrita, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de la hoja de papel.”<sup>85</sup>

Si bien Lasalle señala que las constituciones no son exclusivas de la era moderna, pues le atribuye esa denominación a las habidas en la era antigua y feudal, distingue que se trata de constituciones reales y efectivas que atendieron a los factores reales de poder imperantes<sup>86</sup>, cualesquiera que ellos sean, y lo que caracteriza a la era moderna son las Constituciones escritas, las “hojas de papel”.

En su disertación plantea entonces: ¿De dónde procede esa aspiración, peculiar a los tiempos modernos, de elaborar Constituciones escritas? Sólo puede provenir, evidentemente, de que en los factores reales de poder imperantes dentro del país se haya operado una transformación, pues si estos factores de poder siguieran siendo los mismos, no tendría razón ni sentido que esa sociedad sintiera la necesidad viva de darse una nueva Constitución, y se acogería tranquilamente a la antigua<sup>87</sup>.

Por tanto, concluye:

¿cuándo puede decirse que una constitución escrita es buena y duradera? La respuesta, señores, es clara, y se deriva lógicamente de cuanto dejamos expuesto:

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 71. La expresión “hoja de papel” se refiere a la frase despectiva de Federico Guillermo IV el 11 de abril de 1847, en un mensaje de la Corona: “Me creo obligado a hacer aquí la solemne declaración de que ni ahora ni nunca permitiré que entre el Dios del cielo y mi país se deslice una *hoja escrita* a guisa de segunda Providencia...”

<sup>86</sup> Esta reflexión sobre la existencia de constituciones reales antes del Estado moderno se encuentra también presente en el Capítulo 1. La Constitución de los antiguos: irrupción y eclipse del principio democrático, del libro de Pisarello, Gerardo, *op. cit.*, pp. 29-47.

En este sentido destaco la importancia del recorrido histórico y filosófico que se ha desarrollado en el punto 1 del presente capítulo, y su reflejo en la estructura jurídica y su reflejo en la doctrina jurídica que le dio legitimidad en cada etapa de la caracterización conceptual del Estado.

<sup>87</sup> Lasalle, Fernando, *op. cit.*, p. 75.

cuando esa Constitución escrita corresponda a la Constitución real, a la que tiene sus raíces en los factores de poder que rigen en el país. Allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga, tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país”<sup>88</sup>

Por tanto, coincidiendo con lo señalado por Alexy respecto a que el centro de la Constitución es un sistema de valores, que a su vez deberán tener un “efecto de irradiación” en todo el marco legal.

La Constitución no es ya sólo base de autorización y marco del derecho ordinario. Con conceptos tales como los de dignidad, libertad e igualdad y de Estado de derecho, democracia y estado social, la Constitución proporciona un contenido sustancial al sistema jurídico. En la aplicación del derecho esto se muestra en la omnipresencia de la máxima de proporcionalidad y su tendencia incita a reemplazar la subsunción clásica bajo reglas jurídicas por una ponderación según valores y principios constitucionales<sup>89</sup>.

Con base en lo anterior, considero que la Constitución no es sólo la ordenación máxima que establecerá la forma de organización del Estado, sino un pacto político en el que se plasman los principios y los valores de una sociedad, y en el caso concreto del Estado mexicano corresponde a las decisiones políticas fundamentales que rigen hasta nuestros días, que desarrollaré en el Capítulo III.

#### **a) La Constitución como pacto político: el modelo francés y el estadounidense**

Con base en lo desarrollado anteriormente, retomo como ejemplo dos constituciones escritas que además correspondieron, en los términos de Lasalle, a una Constitución real, pues atendieron a la nueva correlación de los factores de poder: la estadounidense y la francesa. La selección de ambos ejemplos radica en el hecho de que, si bien hubo otras de corte mixto que siguieron conviviendo con el

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 81

<sup>89</sup> Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Madrid, Gedisa Editorial, 2004, 159.

régimen monárquico, estas dos constituciones sustituyeron totalmente al antiguo régimen por la expresión de sus nuevas ideas políticas y sociales, dando pie a nuevos principios y valores.

No se puede soslayar que estas dos constituciones, resultado de dos movimientos revolucionarios -uno independentista y el otro social- tiene influencias en la utopía de Tomás Moro con los principios y valores como la igualdad y la justicia, quien propugna por una ciudad igualitaria, una Constitución ideal basada en el reparto del trabajo socialmente necesario, en la propiedad común de la producción agrícola y artesanal y en la reducción del papel del Estado al de simple administración de las cosas y director de la economía<sup>90</sup>, o en Baruch Spinoza, quien plantea la existencia de derechos naturales inalienables que limitan el poder del príncipe, comenzando por la libertad de expresión y la libertad de conciencia<sup>91</sup>.

En el caso estadounidense se incorporaron por primera vez principios de convivencia social y de gobierno que se combinaron con la independencia de la monarquía inglesa. Una vez alcanzada la independencia, este hecho no resultó suficiente para la consolidación de una nueva nación, por lo que era indispensable un cambio radical. El Congreso convocó a una Convención en Filadelfia en mayo de 1787, para adecuar la Constitución federal a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión.

La experiencia revolucionaria estadounidense giró en buena medida en torno al alcance de la palabra “Constitución” y originariamente su objetivo no fue tanto derribar o alterar el orden social existente, sino preservar las libertades políticas amenazadas por la aparente corrupción de la “Constitución antigua”. La ventaja de la Constitución estadounidense fue su ausencia de grupos aristocráticos y estamentales de tipo feudal, considerándose que “los Estados Unidos nacieron libres”, y por ello su prioridad no fue definir los principios de libertad e igualdad (de la que quedaron marginados los siervos, los esclavos y la población indígena), sino

---

<sup>90</sup> Pisarello, Gerardo, *op. cit.*, p. 56.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 57.

la autoorganización al interior de las colonias y la definición de los derechos individuales y colectivos<sup>92</sup>

En este sentido, en la lectura de esta Constitución de manera introductoria advierte de manera esencial que ésta es un producto del pueblo, y no es una dádiva del Estado o el soberano, siendo el pueblo el soberano originario:

NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCION para los Estados Unidos de América<sup>93</sup>.

Por tanto, desde su concepción primigenia no hay un Capítulo o apartado que desglose a detalle los derechos del pueblo porque no les son otorgados, sino que son inmanentes al ciudadano, al pueblo. (“*We, the people...*”)<sup>94</sup>

Al respecto, hay algunas enmiendas que fortalecen este principio, como la Primera que protege los derechos a la libertad de religión y a la libertad de expresión sin interferencia del gobierno. Pero en el caso de la Novena Enmienda, que es parte de la Carta de Derechos de los Estados Unidos, aprobadas el 15 de diciembre de 1791, protege los derechos que no estuvieran enumerados expresamente en la Constitución: “No se interpretará la enumeración en la Constitución de ciertos derechos para negar o menospreciar otros derechos *retenidos* por el pueblo.”

En referencia a lo señalado por Lasalle, en la construcción de la Constitución estadounidense podemos observar los factores reales de poder que permearon en su definición final, ya que contrario a lo que señalé en páginas anteriores respecto a la Declaración de Independencia -en la que se argumentaron los derechos universales de igualdad basados en el derecho natural,- lo que terminaría

---

<sup>92</sup> Ibidem, pp. 66-67.

<sup>93</sup> Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>94</sup> Es hasta la Novena Enmienda de Libertad de culto, de expresión, de prensa, petición y de reunión. Derecho a poseer armas. Alojamiento de soldados en casa privada en tiempos de paz. Interdicción de registros e incautaciones irrazonables, es necesaria una orden de registro para buscar personas o bienes.

formalizándose en la Constitución en comento sería un modelo de acotación del poder central y garantía a las libertades individuales.

Por un lado, Thomas Jefferson, a quien se le encargó la Declaración de Independencia era un hacendado de Virginia, partidario de una república agraria formada por pequeños propietarios, con preferencia hacia un gobierno local que impidiera la concentración de poder, y la necesidad de consentimiento de los gobernados para cualquier gobierno representativo. Por el otro lado, el movimiento que dio origen a la Convención de Filadelfia -conformado por hombres ricos en cuanto a tierras, esclavos, fábricas y comercio marítimo- buscó asegurar un gobierno fuerte que neutralizara las amenazas internas al orden económico, frenando las tendencias democráticas<sup>95</sup>.

Finalmente, la constitución estadounidense terminó reflejando el compromiso entre los diversos grupos de grandes propietarios, diseñando un modelo político de pesos y contrapesos que favorecía a los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, contra los "excesos" de la multitud que pudieran amenazar el orden económico, y no incluye un apartado de los derechos de los ciudadanos.

Esta postura tan significativa para ratificar la Constitución promovida por Madison, Hamilton y Jay se puede observar en los textos de *El Federalista*, en específico en el escrito X<sup>96</sup>, en el que considera a la democracia directa como un peligro para los derechos individuales y la desigualdad social, y en su lugar es preferible la democracia representativa o sistema de representación a la que denomina república. Con ello, asegura, se evitarán las "facciones", es decir grupos de ciudadanos con intereses contrarios a los derechos de sus semejantes o a los intereses de la comunidad. En ese sentido, se concluye que la Constitución estadounidense busca afianzar al poder para garantizar las libertades de los individuos, aunque queda a deber respecto de las libertades e igualdad universal.

En el caso de la revolución francesa, al igual que en el caso estadounidense, hay una declaración inicial que no es de independencia, sino de los derechos del hombre

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 68 y 71.

<sup>96</sup> Madison, James, *El Federalista*, X. Del Correo de Nueva York, viernes 23 de noviembre de 1787.

y del ciudadano en 1789 (que analizaré adelante con más detalle), elaborada por la Asamblea Constituyente. Su esencia respondía a las ideas del *Contrato Social* de Rousseau, en donde deja muy claro que los diputados del pueblo no son, ni pueden ser, pues, representantes: son únicamente comisarios, y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula<sup>97</sup>. Esta prevalencia de la soberanía en el pueblo dejaría honda huella para los sistemas políticos en lo futuro.

Sin embargo, el tema de la igualdad encontraría algunos matices con otros autores como Sieyès, quien sostenía que la desigualdad pertenecía a la naturaleza de las cosas y que, en consecuencia, no podía ser eliminada, sino sólo aquella que venía de los privilegios, por lo que se pugnó por la desaparición de la nobleza, pero se mantendría al Tercer Estado, cuya riqueza se fundaba en el trabajo y en el ejercicio de la función pública. A su pregunta, ¿qué es el Tercer Estado? contesta que es todo, pero un todo aherrojado y oprimido, y corresponde a todo lo que pertenece a la nación. Así pues, el Tercer Estado era el único capaz de encarnar a la nación, pero exigía ser representado y el poder constituyente solo podía actuar de manera excepcional, cuando la salud de la patria así lo exigiera<sup>98</sup>.

Esto dio como resultado que, con miras a la redacción de la Constitución de 1791, la representación fue censitaria y, por tanto, excluyente a una consideración de igualdad ciudadana. “Esta necesidad de representación del Tercer Estado y de la soberanía nacional, así como la distinción entre un poder constituyente ilimitado, pero excepcional, y unos poderes constituidos representativos, pero censitarios, conducían a priorizar el papel de la burguesía en detrimento de los sectores populares<sup>99</sup>.”

Sin embargo, la Constitución de 1793 revirtió este criterio censitario y elitista, y estableció el sufragio universal masculino y dispuso que las leyes se sometieran a la sanción popular; asimismo, que la reforma constitucional sólo podía hacerse por

---

<sup>97</sup> Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social o Principios del derecho político*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 94.

<sup>98</sup> Sieyès, Emmanuel, *El Tercer Estado y otros Escritos de 1789*, Madrid, Espasa Calpe, 1991, pp. 145-252.

<sup>99</sup> Pisarello, Gerardo, *op. cit.*, pp. 76-77

las “generaciones vivas” mediante la elección de una Asamblea para el efecto. Finalmente, se incluyeron una serie de derechos sociales.

La Constitución de 1793 representó uno de los puntos más altos del momento democrático de la Revolución francesa. Por primera vez, la soberanía recayó en el pueblo, antes que en la nación (arts. 2 y 7). Más allá de las garantías institucionales que pudieran establecerse en defensa de los derechos, se dejaba claro que lo fundamental era la garantía social, esto es, “la acción de todos en defensa de los derechos de todos” (art. 23). Esta garantía social venía complementada por el reconocimiento del derecho a resistir la opresión, de claras resonancias lockeanas, que incluía, por primera vez, el derecho a organizar la insurrección en su contra (art. 35)<sup>100</sup>.

Una nueva versión de la constitución francesa se da en 1795, en la que se elimina el concepto de igualdad de derechos, se limita el derecho al sufragio, se eliminan los derechos sociales y el derecho a la insurrección. En contraste, se fortalece el derecho a la propiedad y la libertad económica.

Como resultado de lo anterior, podemos concluir, parafraseando a Juan Ramón Capella, que la historia de las luchas sociales modernas puede ser vista como la historia de una lucha de conquista de *derechos* por parte de los sectores sociales excluidos de ellos: los trabajadores asalariados, las mujeres, los jóvenes, los campesinos, los negros e indios (sobre todo en el caso de Norteamérica), y los inmigrantes, quienes casi nunca obtuvieron los derechos de ciudadanía y los derechos políticos plenos, a diferencia de las clases propietarias y sus allegados<sup>101</sup>. Por ello es indispensable hacer un análisis de los derechos, en sus distintas acepciones, que se insertan en las constituciones modernas como elementos nodales y fundamentales.

## **b) Los derechos fundamentales y los derechos humanos en las constituciones modernas**

Aunque las constituciones sirven de base para organizar los poderes del Estado (parte orgánica) -y que normalmente en las constituciones es la parte más extensa-

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 80

<sup>101</sup> Capella, Juan Ramón, *op. cit.*, p. 156.

en la era moderna la parte más importante de la Constitución son las normas que establecen los valores básicos de la convivencia colectiva. Así, la Constitución formula principios y valores, que son los contenidos materiales en definitiva que tienen que inspirar la actuación de todos los poderes.

Así, la Constitución como planteamiento escrito de los factores de poder, contiene valores que inspiran la convivencia política y el ordenamiento jurídico, tales como la libertad, la igualdad, y entre esos valores básicos es que la Constitución proclama la importancia de la dignidad de la persona humana, que se declara inviolable. Así, en los actuales ordenamientos constitucionales los derechos fundamentales son el centro del sistema constitucional y de todo el ordenamiento jurídico.

Lo importante es que, para que podamos hablar de un ordenamiento constitucional, el conjunto de normas debe contener (reconocer u otorgar) un conjunto más o menos amplio de derechos (naturales, humanos o fundamentales) a las personas (individuos o, incluso en algunos casos, colectivos). El conjunto de esos derechos puede ser más o menos extenso pero, según dicta la tradición liberal, al menos debe contener a las que Bobbio llamaba las “cuatro grandes libertades de los modernos” (personal, de pensamiento, de reunión y de asociación). Si, además, el documento constitucional contiene derechos políticos hablaremos de un constitucionalismo democrático y si contiene algunos derechos sociales, entonces, tendremos un constitucionalismo social. Cuando el documento contiene los tres tipos de derechos hablamos de un “Estado social y democrático de derecho”<sup>102</sup>.

Esta construcción ha tenido un largo proceso ya que, como he presentado anteriormente, el Estado de Derecho moderno tuvo su origen en el movimiento burgués cuyos principios eran la libertad y la igualdad. Sin embargo, lejos de la visión actual, estos principios eran individualistas y no sociales.

En la ojeada histórica que hace Carl Schmitt a la construcción de los derechos fundamentales, identifica que la línea de la tradición inglesa que va desde la Carta Magna de 1215, al Acta de *Habeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1688, son regulaciones contractuales o legales de los derechos de los barones o burgueses

---

<sup>102</sup> Salazar, Pedro, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, en: *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIIJ, 2013, pp. 346-347.



ingleses que, si bien se han tomado, en un proceso insensible, como el carácter de los modernos principios, no tuvieron originalmente el sentido de derechos fundamentales<sup>103</sup>.

La historia de los derechos fundamentales comienza propiamente, como se citó en el apartado anterior, con las declaraciones formuladas en los Estados Americanos en el siglo XVIII respecto de su independencia, pero sobre todo con la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Su virtud radica en ser derechos del hombre individual y libre frente al Estado, como señala su justificación discursiva introductoria:

Los Representantes del Pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer, en una Declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del Hombre, para que esta declaración, constantemente presente para todos los Miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; para que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos<sup>104</sup>.

Sus primeros cuatro artículos hablan de los derechos de los individuos respecto de la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, pero su contenido social inicia en el artículo 5, en el que señala los límites a la ley en sus potestades de prohibición, que sólo corresponderá a los actos perjudiciales para la sociedad, que es la máxima para el derecho público.

Pero en el artículo 6 se esgrimen los argumentos de legitimidad:

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe

---

<sup>103</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 1982, p. 164.

<sup>104</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes<sup>105</sup>.

Aquí es que se esbozan los principios de legitimidad al proceso legal democrático y, por tanto, las libertades reciben su legitimidad de un proceso legislativo que se apoya a su vez en el principio de soberanía popular. Con ayuda de los derechos que aseguran a los ciudadanos el ejercicio de su autonomía política, ha de poder explicarse el paradójico surgimiento de la legitimidad a partir de la legalidad<sup>106</sup>.

El Estado de Derecho generó su blindaje y justificación en la ley y, desde mi punto de vista, soslayó la preminencia de los principios y valores pincelados en los derechos fundamentales. No obstante, éstos subsisten en un discurso de la legitimidad que volvió a adquirir preminencia hacia el siglo XX, como ya se analizó anteriormente.

Si bien la protección al individuo quedó muy clara en la tradición inglesa, estadounidense y en la francesa, en este último caso surge un elemento fundamental que es el reconocimiento del bien colectivo, el cual adquiere un significado especial no sólo en el Estado de Derecho sino en el Estado Social. Para ello, la fundamentación deberá considerar la economía de bienestar y la teoría del consenso: la primera atiende a la función de un bien individual para utilidades colectivas, y la segunda si lo aprueban fácticamente todos en determinadas condiciones de racionalidad<sup>107</sup>. En este sentido, los derechos individuales pueden ser un medio para fines colectivos.

En tal tenor, es de nodal importancia la construcción del concepto de los derechos fundamentales, más allá de la visión liberal-burguesa individualista que se tuvo en sus orígenes, para darle un carácter social. Ferrajoli acuña una definición que considero fundamental, señalando que:

---

<sup>105</sup> *Ídem*.

<sup>106</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez.. op. cit.*, p. 148.

<sup>107</sup> Alexy, Robert, *op. cit.*, pp. 188-189.

...son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica<sup>108</sup>.

Cabe señalar que, aunque no es un requisito *sine qua non*, estos derechos fundamentales deberían quedar expresamente señalados en las constituciones y sancionados en sus respectivas leyes. Incluso, estos derechos pueden considerarse normas constitucionales supraordenadas por ser conquistados al precio de luchas y revoluciones -como la mexicana- y cuyo logro es que estén incluidas en la Constitución, siendo que los tales no son alienables o negociables.

En un contexto más reciente, estos derechos fundamentales han ido cambiando en su denominación -aunque no en su esencia- hacia los derechos humanos<sup>109</sup>. Como señalé anteriormente, la Declaración de los Derechos del Hombre, retomada posteriormente en la Constitución francesa de 1791 sólo contempla la categoría de los Derechos del Hombre, a los derechos naturales e imprescriptibles de la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión<sup>110</sup>.

Una vez instalados estos derechos en las constituciones, se le denominan Derechos Fundamentales, por estar incluidos en la norma fundamental de la organización jurídico-política de una sociedad, y se incorporan a un catálogo que se denominaron Derechos Humanos de la Primera Generación, los cuales han ido teniendo una evolución en una ampliación de éstos<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 37.

<sup>109</sup> Entre las diversas denominaciones que se han empleado para designar a los derechos humanos, se encuentran las siguientes: derechos del hombre; derechos de la persona humana; derechos individuales; derechos subjetivos públicos; derechos fundamentales; derechos naturales; derechos innatos; libertades públicas; o, derechos constitucionales.

<sup>110</sup> Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 120, pp. 107-114.

<sup>111</sup> En esta evolución de catálogos de derechos, México ha aportado categorías jurídicas singulares, como la de los ahora se consideran derechos humanos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que provienen tempranamente de nuestra tradición jurídica de la Constitución político-social de

Como categoría jurídica derechos humanos “engloba como contenido al conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”<sup>112</sup>.

Por tanto, se perfilan, así como atributos y facultades, que corresponden al hombre y que emanan de su sola condición de tal, inherentes, pues, a su naturaleza humana, con carácter universal, que no admiten distinción de sexo, edad, nacionalidad, condición social o económica, y se constituyen como “aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o de la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana”<sup>113</sup>.

Finalmente, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, del 10 de diciembre de 1948, en sus considerandos inicia proclamando la idea orientadora de los derechos humanos como prerrogativas inherentes al hombre mismo y que emanan de su propia naturaleza, ya que “... la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana ...”<sup>114</sup>. Asimismo, en su numeral primero declara que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben

---

1917, que por primera vez en el siglo XX incorpora a su texto los Derechos Sociales, como resultado de la búsqueda de justicia social para aquellos económicamente débiles, y que como factores reales de poder - retomando a Fernando Lasalle- , dieron un precedente constitucional a la teoría e idea de los Derechos Humanos.

<sup>112</sup> Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “Derechos Humanos” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 1063.

<sup>113</sup> Étienne Llano, Alejandro, *La Protección Internacional de la Persona Humana. Los Derechos Humanos*, México, Trillas, s. A., 1987, p. 41.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 42.

comportarse fraternalmente los unos con los otros"<sup>115</sup>. Lo anterior determina su universalidad, y no hay limitantes de índole circunstancial prevaleciendo la dignidad humana. Como refrenda el artículo 22 de la Declaración en comento que dice que "toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de cualquier otra condición"<sup>116</sup>.

Los derechos, pues, son el núcleo de las Constituciones escritas modernas, que son el resultado de la lucha entre los factores reales de poder. Se legalizan en un "papel" -parafraseando a Lasalle-, pero llevan implícitos elementos de negociación y acuerdos entre las partes, lo cual le da su legitimidad. Como señala Habermas, la sustancia de los derechos del hombre se encierra entonces en las condiciones formales de la institucionalización jurídica, en el que la soberanía popular cobra forma jurídica<sup>117</sup>.

Parafraseando a Ferrajoli, concluiré este apartado considerando que la Constitución se funda en la idea del contrato social como una metáfora de la democracia: de la democracia política, dado que alude al consenso de los contratantes y, por consiguiente, vale para fundar, por primera vez en la historia, una legitimación del poder político desde abajo; pero es también una metáfora de la democracia sustancial, puesto que este contrato no es un acuerdo vacío, sino que tiene como cláusulas y a la vez como causa precisamente la tutela de los derechos fundamentales, cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del pacto y el ejercicio del derecho de resistencia<sup>118</sup>.

Finalmente, en este contexto de prevalencia de los derechos fundamentales para la construcción o reconstrucción de un instrumento constitucional, considero relevante

---

<sup>115</sup> *Ídem*.

<sup>116</sup> Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derechos Sociales " en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 1068, 1069.

<sup>117</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez...*, *op. cit.*, p. 168.

<sup>118</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 53.

hacer una breve referencia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, que está dando un enfoque significativo en este sentido<sup>119</sup>.

Destacan los procesos constituyentes y los textos constitucionales de Venezuela de 1999, de Ecuador de 2008 y de Bolivia de 2009 ya que, a diferencia de otras constituciones europeas y latinoamericanas, han sido producto de procesos populares<sup>120</sup>. La Constitución venezolana de 1999 fue la primera que conjugó los elementos necesarios y suficientes para materializar los elementos de los derechos humanos y fundamentales en un constituyente que respondió a una crisis social y política, a través de un referéndum para activar el proceso constituyente, un referéndum de aprobación del texto y un producto constitucional que quedaría protegido contra eventuales reformas a cargo de los poderes constituidos. La Constitución ecuatoriana de 2008 fue la segunda expresión de esta corriente al incorporar un catálogo muy amplio de derechos fundamentales<sup>121</sup>, y poco después la Constitución boliviana de 2009 los perfeccionó porque, además de los elementos contenidos en las dos Constituciones anteriores, reconoció el carácter plurinacional y poscolonial del Estado y, sancionó la elección democrática y popular de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional.

---

<sup>119</sup> El nuevo constitucionalismo latinoamericano es una categoría que ha desarrollado Uprimny en su estudio de los cambios constitucionales que tuvieron lugar desde los años ochenta y que abarcan a países como Brasil (1988), Costa Rica (1989), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Colombia (1991), hasta Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia (2009) porque existen rasgos comunes por la inclusión de los derechos humanos y el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios como el centro de su redacción o sus reformas. Uprimny, R., "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos", en Rodríguez Garavito, C. (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011. Citado por Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, pp. 348-350.

<sup>120</sup> Martínez R. y Viciano, R., "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano", *mimio*. Citado por Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, pp. 350-385.

<sup>121</sup> Sólo por referencia, el artículo 1o. de la Constitución de Ecuador declara: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Estas tres Constituciones no son idénticas, pero tienen un denominador común respecto a la “necesidad de legitimar la voluntad social de cambio mediante un intachable proceso constituyente de hechura democrática”<sup>122</sup>. Y es con esto que, conforme a lo desarrollado en el presente apartado, es insoslayable considerar la dimensión política de la Constitución

Es en este contexto que analizaré los derechos fundamentales y su relación con las decisiones políticas fundamentales que concluyeron en un proceso de lucha no sólo armada sino también de principios y valores, que se plantearon en la primera constitución social del siglo XX: la Constitución mexicana de 1917.

### **c) La validez y la justicia**

Finalmente, un elemento de análisis que considero importante dejar identificado para el presente trabajo es el referente a la validez y la justicia<sup>123</sup>.

Aunque sigue existiendo en la Constitución la función de organizar los poderes del Estado, actualmente encarna un orden de valores de convivencia colectiva para inspirar la actuación de todos los poderes públicos. En este tenor cabe señalar que, dado el contenido esencial de la Constitución, los derechos fundamentales no son materia a discreción del legislador y no puede definirlos o modificarlos a su antojo, lo cual, en mi opinión, pondría en entredicho su validez. Si la Constitución es la norma suprema del ordenamiento por ser la norma elaborada por los representantes del pueblo, esto es, los legisladores, la Constitución es la norma suprema que contiene los valores básicos que fundamentan la convivencia política porque emana de la ciudadanía. Por tanto, los mecanismos para su modificación no deben ser sólo

---

<sup>122</sup> Ibidem, p. 354.

<sup>123</sup> La validez se convierte en un eje y que se reflejará los puntos correspondientes en el desarrollo del Capítulo VII, relativo a la validez de la reforma constitucional de 2013 en materia energética respecto a su congruencia con las decisiones políticas fundamentales y los principios doctrinales, el proceso legislativo de su presentación y aprobación, la técnica jurídica para su aprobación.

legislativos, sino en mecanismos más complejos, como la consulta mediante mecanismos de democracia participativa.

Para Kelsen y el positivismo un derecho o título subjetivo no sólo viene autorizado mediante la voluntad de quien manda, sino también viene dotado de la validez de un deber, es decir, las proposiciones jurídicas se constituyen en libertades debidas de acción; en este sentido, el poder sancionador estatal califica a la voluntad del legislador como la voluntad del Estado<sup>124</sup>. En tanto, para Habermas, con quien coincido, los derechos naturales que protegen a la autonomía privada del hombre anteceden a la voluntad del legislador soberano; y, por consiguiente, la soberanía de la voluntad concordante y unida de los ciudadanos viene restringida por derechos del hombre fundados moralmente<sup>125</sup>.

En este sentido coincido con Radbruch, cuando señala que el positivismo cree haber demostrado la validez de las leyes cuando estas leyes tienen el poder suficiente para ser establecidas. Pero mientras el poder puede fundamentar una obligación, jamás podrá fundamentar un deber o la validez jurídica. Más bien, la validez jurídica y la obligación están fundamentadas en un valor, el cual es inherente a la ley<sup>126</sup>.

En este sentido, Dworkin es muy enfático en cómo la moral política y la justicia deben impactar el Derecho<sup>127</sup>. Para la construcción de la justicia, por ejemplo, es indispensable resguardar los principios de igualdad, libertad y democracia, pero con una visión social. Por ejemplo, para la prevalencia de la igualdad señala:

---

<sup>124</sup> Habermas, Jürgen, Facticidad y validez.. *op. cit.*, p.151

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>126</sup> Radbruch, Gustav, "Arbitrariedad legal y derecho suprallegal ", en, Paulson, Stanley, L, *La filosofía del derecho de Gustav Radbruch*, Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 219. Citado en: Aguiar de Oliveira, Julio, "El derecho y la injusticia extrema", en: *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, nueva época, núm. 10, enero-junio 2019, p. 232.

<sup>127</sup> Así pues, aunque la justicia es un concepto filosófico, encuentra su aplicación práctica en el Derecho. Por ello, desde mi punto de vista, justicia y derecho son los dos ejes de la legitimidad de la actuación de la autoridad con respecto al ciudadano.



Ningún gobierno será legítimo si no adhiere a dos principios imperantes. Primero, debe mostrar igual consideración por el destino de todas y cada una de las personas sobre las que reclama jurisdicción. Segundo, debe respetar plenamente la responsabilidad y el derecho de cada persona a decidir por sí misma cómo hacer de su vida algo valioso. Estos principios rectores fijan límites en torno de las teorías aceptables de la justicia distributiva: teorías que establecen cuáles son los recursos y oportunidades que un gobierno debe poner a disposición de sus gobernados<sup>128</sup>.

Así, la justicia debe ser una justicia distributiva y no la de la aplicación individual de la ley. Sobre todo, en las sociedades modernas donde rigen las leyes económicas liberales, hay una aceptación que la justicia no puede ser vista como la aplicación individual de la ley, sino que el gobierno deba respetar los dos principios fundamentales señalados anteriormente, esto es, el de la igual consideración por el destino de cada uno y de todos, y el del pleno respeto de su responsabilidad en virtud de las desigualdades económicas. En consecuencia, la igualdad no debe ser sólo la jurídica, sino la promoción de la igualdad de recursos, pues esto lleva al peligro de conflicto entre la libertad y la igualdad.

De lo anterior se desprende que es importante verificar la validez jurídica de las leyes con base en los valores en que están fundamentadas. Así pues, considero a la validez como la emisión de razones decisorias que tienen en principio que ser aceptadas por los miembros que comparten las tradiciones y valores comunes, por lo que las pugnas y conflictos de intereses requieren que se busque un equilibrio entre las diversas actitudes valorativas e intereses que compiten entre sí.

Los tres conceptos de validez a tomar en consideración deben ser, desde mi punto de vista, el sociológico, el ético y el jurídico. El sociológico se refiere a la validez social, donde una norma debe valer socialmente cuando es obedecida y, en caso de desobediencia, se aplica una sanción. El concepto ético se refiere a su corrección y para ello corresponde recurrir a su justificación moral. En tanto, la validez jurídica es posible en un sentido estrecho o estricto que considera exclusivamente la conformidad con el ordenamiento jurídico, y es así como se sostiene que la validez

---

<sup>128</sup> Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p.p.14-16

jurídica de una norma cuando fue dictada por el órgano competente de acuerdo con el procedimiento previsto y no contradice al derecho de rango superior. Así, la validez jurídica de las normas de un sistema jurídico desarrollado se basa en una Constitución, escrita o no, que dice bajo cuáles condiciones una norma pertenece al sistema jurídico y por qué vale jurídicamente<sup>129</sup>.

La validez de la Constitución se apoya en la validez social, aunque con una restricción moral de corrección y de una razón justificatoria para rechazar el carácter de derecho de aquellas normas que incurran en injusticia extrema. Por tanto, una Constitución que no cuente con un número mínimo de normas eficaces socialmente y por debajo del umbral de la injusticia extrema no tiene otro destino racional que su extinción desde el punto de vista del derecho<sup>130</sup>.

No obstante, coincidiendo con Aguiar de Oliveira, una injusticia extrema no es simplemente un terrible acto de injusticia, o un crimen, o una violación de los derechos humanos, pues puede presentarse en la forma de una ley debidamente establecida con un contenido extremadamente injusto. El hecho de que este contenido extremadamente injusto se encuentre en una ley debidamente establecida es exactamente lo que hace que sea difícil reconocer una injusticia extrema<sup>131</sup>.

En una arista complementaria para identificar la validez y la justicia considero incluir el principio de la progresividad y, por tanto, la prohibición de regresividad como uno de los criterios para establecer la validez de las normas y evaluar la legitimidad de medidas respecto de derechos sociales en la Constitución y las leyes.

La justicia, vista como la tutela de los más débiles por parte del Estado, incluye la prohibición de regresividad de los derechos sociales y fundamentales conforme a

---

<sup>129</sup> Vigo, Rodolfo Luis, "La teoría jurídica y discursiva no positivista de Robert Alexy", en: *La injusticia extrema no es derecho. De Radbruch a Alexy*, México, Fontamara, 2004, pp. 96-97.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>131</sup> Aguiar de Oliveira, Julio, *op. cit.*, p. 243. Con esta premisa es que haré un análisis en el capítulo VI sobre la validez y la justicia, del proceso constitucional de la reforma energética que, si bien ni siquiera atendió al proceso legislativo en la forma, y en el fondo su aplicación es injusta atendiendo a los valores emanados de las decisiones políticas fundamentales.

las situaciones históricas, políticas, sociales, culturales y económicas en el que se desenvuelve su ejercicio. Y los derechos se constituyen en fundamentales en términos valorativos y teóricos por su estructura igualitaria, o sea, el hecho de proteger intereses o necesidades generalizables o inclusivos, por lo que son inalienables. En ese sentido, los derechos fundamentales serían tanto límites al ejercicio del poder político, como fines directivos de acción positiva a cargo de los poderes públicos para remover los obstáculos de orden económico, social y cultural, que impidan la plena libertad e igualdad entre los seres humanos<sup>132</sup>.

Así pues, la norma no debe decantarse en leyes que no beneficien a los derechos sociales en su alcance y amplitud. La regresividad de una norma legal implica la presunción de invalidez o de inconstitucionalidad, transfiriendo al Estado la carga de argumentar a favor de su razonabilidad, idoneidad, necesidad y/o proporcionalidad. A mayor abundamiento, Pisarello señala:

Estos criterios incluirían: a) *la legitimidad* de la medida en cuestión, esto es, su vinculación a fines admitidos por el ordenamiento constitucional y, sobre todo, su vinculación a fines proscritos; b) *la idoneidad* de la medida en cuestión, es decir, su carácter, si no óptimo, al menos adecuado para proteger los fines previstos; c) *la necesidad* de la disposición en juego, esto es, su carácter indispensable o imprescindible, y sobre todo, la inexistencia de alternativas menos gravosas para los derechos afectados; d) lo que se conoce como *proporcionalidad* en sentido estricto de la medida en cuestión, o sea, que se trate de una medida equilibrada o proporcionada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que para otros bienes o valores en conflicto<sup>133</sup>.

Esto no significa que no sea posible hacer modificaciones o reformas constitucionales o de ley, pero es indispensable que el legislador demuestre que no

---

<sup>132</sup> Silva García, Fernando y Rosales Guerrero, Emmanuel, "Derechos sociales y prohibición de regresividad: el caso ISSSTE y su voto de minoría", en: Cuestiones Constitucionales, núm. 20, enero-junio 2009, pp.315-339. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932009000100011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100011&lng=es&nrm=iso). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>133</sup> Pisarello, Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción, Madrid, Trotta, 2007, p. 65

significan una regresión, y que se satisfaga un contenido mínimo o esencial del derecho. Por tanto, la carga de la demostración de la no regresividad corresponde a la autoridad, en este caso el legislador, que quiere emitir una disposición, ya que sus efectos podrían considerarse ilegítimos.

...la verificación del carácter regresivo de una norma tiene efectos similares a la existencia de un factor de discriminación de los expresamente prohibidos: conlleva, de antemano, una presunción de ilegitimidad de la medida que hace necesaria la realización de un escrutinio estricto o un severo control de la razonabilidad y la legitimidad de la medida, así como del propósito de la norma. Es responsabilidad del Estado la prueba de su justificación y, en caso de duda, habría que determinar la invalidez de la norma regresiva<sup>134</sup>.

Así pues, y atendiendo a la pregunta que da pauta a este apartado, respecto de si la Constitución es política o jurídica, se concluye que es ambas en dos momentos distintos: es política por la configuración de los principios y valores que se dan en un proceso histórico, social, económico y cultural de una sociedad, y que en un momento determinado se redacta y establece en la letra como las líneas fundamentales de decisión para la construcción continua de la organización social. Por tanto, descarto la posición de que una ley -en este caso los preceptos constitucionales- es justa sólo por estar contenida en el texto de referencia y validado por un proceso legislativo, sino que debe atender a los factores de poder, al pacto social, a la protección de los derechos fundamentales mediante reformas progresivas y, como lo desarrollaré a continuación, a las decisiones políticas fundamentales.

---

<sup>134</sup> Añón Roig, María José, “¿Hay límites a la regresividad de derechos sociales?”, *Derechos y Libertades*, Número 34, Época II, Universidad de Valencia, enero 2016, p. 78.



## CAPÍTULO II.

### LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES Y EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN

Una facultad de reformar la Constitución atribuida por una normativa legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene pues tan sólo la facultad de practicar en las prescripciones legal constitucionales reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc.; pero manteniendo la Constitución.

*Carl Schmitt*, Teoría de la Constitución.

En el presente capítulo abordaré el otro elemento esencial a considerar como eje analítico del tema central de este trabajo de investigación, relativo a contestar la pregunta ¿hay límites en la reforma a la Constitución? ¿cuáles son esos límites y a qué mecanismos se deben alinear? ¿el poder soberano que el pueblo deposita en su legislador le permite reformar las decisiones políticas fundamentales establecidas en la Constitución?.

#### 1. ¿Qué son las decisiones políticas fundamentales?

Como señalé anteriormente, el análisis del concepto de decisiones políticas fundamentales se retoma a partir de la postura de Carl Schmitt, quien afirma que la significación de una Constitución consiste, por un lado, en dar una unidad política y ordenación social del Estado, y a regulaciones orgánicas y de procedimiento, por el otro, pero prioritariamente es una *decisión política* que afecta al modo y la forma de la unidad política de un pueblo.

En ese sentido, cita cómo la Constitución francesa de 1791 envuelve la decisión política de ser una monarquía constitucional con dos representantes de la nación, esto es, el rey y el cuerpo legislativo; o la Constitución belga de 1831 contiene la decisión del pueblo en un gobierno monárquico de base democrática burguesa; y en el caso de la Constitución de Weimar, es una decisión de un Estado democrático burgués de derecho con estructura federal<sup>135</sup>.

En este sentido, este pensador considera que las decisiones fundamentales consisten en el principio de soberanía para definir la forma de gobierno (monarquía, república, unitaria o federal); la idea de representación (directa o indirecta) y los principios en los que recaen los derechos fundamentales y la división de poderes.

Aunque Schmitt se refiere al pueblo alemán, y que en mi punto de vista aplica para cualquier otro, deja muy claro que no son sólo textos de ley, sino

decisiones manifestadas por escrito, y más fehacientemente, decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán, y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales. *Todo lo que dentro del Reich alemán hay de legalidad y normatividad, vale solamente sobre la base, y solamente en el marco de estas decisiones*<sup>136</sup>.

Así pues, toda ley o textos constitucionales contrarios o secundarios no adquieren la supremacía de tales decisiones. Incluso, afirma, “que la Constitución puede ser reformada, no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la sustancia de la Constitución puedan ser suprimidas y sustituidas por otras cualquiera mediante el Parlamento”<sup>137</sup>. En este sentido, deja claro que el legislador no es omnipotente para modificar la Constitución, incluyendo su esencia, esto es, las decisiones políticas fundamentales, sólo por el hecho del voto mayoritario del cuerpo legislativo.

---

<sup>135</sup> Schmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 47-48

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 48. Las cursivas son nuestras.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 49.

Así pues, el acto de dar una Constitución mediante una asamblea constituyente es muy distinto al de reformarla a través de un parlamento o un cuerpo legislativo. El encargo de representación y voluntad popular es distinto en el caso de ambos cuerpos. Para Schmitt, apoyándose en Sieyès, el poder constituyente es un poder permanente emanado del pueblo, que no puede ser aniquilado, y le queda la posibilidad de seguir existiendo, porque es a través del cual se ejercita el acto de la decisión política fundamental. En tanto, el cuerpo legislativo que pudiera hacer reformas legales a la Constitución (revisiones legales o enmiendas), sólo debe cumplir ese propósito<sup>138</sup>.

Por tanto, hay límites de la facultad de reformar a la Constitución, y no debe considerarse una función normal, tal como lo fuera la de emitir leyes. Y si se llegase a usar de manera excepcional, las facultades no son ilimitadas. Así pues, la reforma constitucional no es la destrucción, supresión o suspensión de la Constitución, pues su unidad y la esencia de sus decisiones políticas fundamentales.

Finalmente, las decisiones políticas fundamentales desarrolladas por Schmitt han encontrado otras denominaciones -pero en el fondo atienden a la misma esencia-, tales como decisiones fundamentales, cláusulas pétreas o principios fundamentales, que desarrollaré a continuación.

#### **a) Las decisiones fundamentales.**

En el mismo tenor, Ignacio Burgoa coincide -en consonancia con Lasalle- que los factores reales de poder construyen las decisiones fundamentales de un pueblo. Afirma que “los factores reales de poder son elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas”<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 108 y 117

<sup>139</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 345-346.



Burgoa desarrolla el concepto como decisiones fundamentales, y las define como las que sustentan y caracterizan a un orden constitucional determinado y están en íntima relación con los factores reales de poder, constituyéndose en los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológico-normativos que son los objetivos de los factores en comento. Para él, estas decisiones no sólo son políticas, sino económicas, sociales e incluso religiosas, que de manera aislada o combinadamente dependen de las características de una nación y las corrientes de pensamiento del momento histórico<sup>140</sup>.

En coincidencia, Jorge Carpizo señala que “las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad. Las decisiones fundamentales son principios que se han logrado a través de luchas. Son parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad”<sup>141</sup>.

Burgoa abunda en que, aunque el poder constituyente sea soberano, no por ello debe ejercitar su atribución irracional, inhumana, injusta o antisocialmente ya que, si su finalidad estriba en crear una Constitución, debe indiscutiblemente proyectarse hacia la consecución de objetivos políticos, sociales y económicos determinados que son los principios ideológicos básicos. Reafirma la idea de que todo poder constituyente está necesariamente orientado por principios de diferente contenido que, como decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales, forman la base estructural de la Constitución a cuyo establecimiento propende dicho poder<sup>142</sup>. Es esta línea en la que me apoyaré en el análisis de las reformas constitucionales en materia energética, tema central del presente trabajo.

## **b) Las cláusulas pétreas o de intangibilidad.**

Una denominación contemporánea distinta a las decisiones o principios fundamentales son las cláusulas pétreas o de intangibilidad. En esencia responde

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 350

<sup>141</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM-IIIJ, 1982, pp. 133-134

<sup>142</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 248.

al mismo concepto, ya que son principios y valores que conforman el “techo ideológico” que impone límites al poder de reforma, al tener ciertos contenidos que, si bien pueden modificarse, no pueden alterarse, suprimirse o destruirse. Lo anterior no implica la imposibilidad de reforma, pero sí la protección de la continuidad de los principios y valores que contienen dichas cláusulas.

La identidad constitucional como límite al poder de reforma de la Constitución Política, implica el abandono de la concepción formalista de justicia constitucional, la aceptación de una Constitución material y la inexistencia de poderes absolutos en un modelo de Estado Constitucional. Es frente a ese concepto “formalista”, que la identidad se impone, advirtiendo que los límites materiales a la reforma, no se encuentran exclusivamente en las cláusulas pétreas e intangibles, se hayan igualmente en los principios y valores que otorgan su esencia, los cuales se pueden identificar de forma explícita o implícita en el texto constitucional<sup>143</sup>.

Las cláusulas pétreas han sido consideradas clásicamente como obstáculos insuperables en una reforma constitucional, que sólo pueden ser superados a través del rompimiento del orden constitucional vigente, mediante la elaboración de una nueva Constitución. Sin embargo, la Constitución no puede ser considerada perfecta y acabada, estando constantemente en una situación de mutua interacción y dependencia, pero también es necesario considerar que una redacción demasiado elástica, podría perjudicar la seguridad jurídica. En el otro extremo, estaría una rigidez que sólo llevaría a la irreformabilidad, y sus modificaciones sólo llevarían a buscar estos cambios por las vías revolucionarias. Si por un lado la rigidez constitucional es imprescindible para mantener la estabilidad constitucional, por otro, tal rigidez debe permitir que la evolución de la sociedad sea acompañada por la evolución de la Constitución <sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Agudelo Ibáñez, S. J. (Julio-Diciembre de 2015). “Identidad Constitucional: límite a la reforma constitucional en Alemania, Italia y la India”. *Revista Academia & Derecho*, 6(11), p. 125. Este estudio hace un análisis de distintas constituciones en las que se ubican estas cláusulas pétreas o intangibles.

<sup>144</sup> Sant'Ana Pedra, Adriano, “Un análisis sobre la intangibilidad de las cláusulas pétreas”, en: *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, enero 2010, n. 22. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas; Dykinson, 2010, pp. 242-244.

Las cláusulas pétreas o de intangibilidad corresponden en algunas constituciones a la dignidad del hombre y los principios democráticos del Estado de Derecho, los cuales no pueden ser abolidos porque dejaría sin fundamento todos los derechos fundamentales que son parte esencial de tales principios. “Si bien, existen cláusulas intangibles, la identidad y protección de la Constitución no radica en la petrificación de dichas cláusulas, ni en las normas que la desarrollan, sino en los *principios* que las caracterizan, los cuales se encuentren de forma explícita o implícita en el texto constitucional”<sup>145</sup>.

Baste señalar que este concepto se ha extendido más allá de los textos constitucionales, y se ha insertado en el derecho internacional en materia de los derechos humanos<sup>146</sup>.

### **c) Los principios fundamentales**

A lo largo de este capítulo se ha mencionado reiteradamente la importancia de los principios y los valores, no sólo en la construcción de la legitimidad, sino también de la legalidad y la inserción en la Constitución escrita.

Los principios son una parcela propia del contenido de los principios generales la constituyen las afirmaciones políticas básicas de cada comunidad[...] El nuevo *tempo* constitucional se mide, entre otros parámetros o consideraciones básicas, por la precisión con que muchos de tales principios se han convertido en norma constitucional, en Derecho escrito[...] Los principios son tenidos, por lo común, como «cuasi-conceptos» o «cuasi-proposiciones» y, por consiguiente, como entidades jurídicas en cierta forma ideales<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Agudelo Ibáñez, S. J., *op. cit.*, p. 149.

<sup>146</sup> Se empiezan a acuñar como cláusulas pétreas el derecho de petición individual y la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales. Un estudio amplio se puede consultar en: Cancado Trindade, Antonio Augusto, “Las cláusulas pétreas de la protección internacional de los derechos humanos”, en: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-IIJ, 2003.

<sup>147</sup> García Canales, M., “Principios generales y principios constitucionales”, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, abril-junio 1989, pp. 138-139. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/issue/view/2663>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

En abundancia, Maurice Hauriou, señala que existen principios que no necesitan encontrarse en texto alguno, debido a que lo característico de ellos es existir y valer sin encontrarse escritos. La *superlegalidad* constitucional se refiere tanto a los principios que se encuentran en la Constitución escrita como a los que no lo están, pero son elementos fundamentales del régimen e integran una especie de legitimidad constitucional por encima del propio texto constitucional. En consecuencia, hay que distinguir la legitimidad constitucional y el contenido de la Constitución escrita<sup>148</sup>.

Jorge Carpizo afirma que originalmente se había inclinado por retomar la definición de Schmitt como decisiones políticas fundamentales, pero posteriormente considera más correcto hablar de principios jurídico-políticos fundamentales para que no queden como un asunto teórico o académico, sino en su examen en cada Constitución.

Los principios jurídico-políticos fundamentales, a los cuales me referiré en adelante sólo como principios fundamentales, son la idea rectora y las bases del orden jurídico, son los que lo marcan y circunscriben, son su propio cimiento y esencia, son las columnas jurídico-políticas que lo singularizan y sustentan todas las otras normas constitucionales y legales. Si algún principio fundamental se suprime, ese orden constitucional se transforma, se convierte en otro, o pierde su equilibrio, y exige una definición clara del titular del poder constituyente, cualquiera que ésta sea... Entonces, señalar cuáles son los principios fundamentales es manifestar, es mostrar lo que ese orden jurídico es por decisión del poder constituyente; orden que será alterado a través de los procedimientos y órganos que señala la propia Constitución, pero los principios fundamentales sólo pueden ser modificados en su esencia por el poder constituyente <sup>149</sup>.

Para este autor, los principios fundamentales son universales, y dependen de la evolución jurídico-política de una nación, y se convierten en parte de su esencia

---

<sup>148</sup> Carpizo, Jorge, "Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana", en: *Revista Derecho del Estado*, núm. 27, julio-diciembre, 2011, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia p. 11. Carpizo cita: Hauriou, Maurice. *Derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, (s. f.), pp. 325-327.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 13

debido a que se alcanzaron, determinaron y precisaron a través de la lucha constante de esa sociedad para alcanzar y fortalecer su libertad, y pasan a ser parte esencial de su construcción democrática. Por esa razón, estos principios no necesariamente se encuentran en todas las constituciones, aunque no por ello son inconsistentes las bases de toda democracia. En ese sentido, el principio fundamental, tanto de una índole como de otra, puede desarrollarse dentro de la Constitución, en un artículo o en varios, y con las más diversas modalidades que son determinadas por las realidades del país y por la propia evolución política y jurídica a la que hemos aludido. Estas modalidades se alteran por diversas causas, pero deben serlo para actualizar, fortalecer y vivificar al principio fundamental, *no para deteriorarlo o destruirlo*<sup>150</sup>.

Por ello, los principios son elementos que le dan no sólo la legalidad sino la legitimidad al sistema jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. Estos son complementarios -incluso se apoyan entre sí mismos- como puede ser la autonomía privada y la pública, los derechos del hombre y la soberanía popular que se presuponen mutuamente<sup>151</sup>.

En este sentido, la legitimidad de los principios y valores se debe dar en un proceso de consenso con la ciudadanía, que a través del discurso y la argumentación pueda conocer y convencerse de que el objetivo y el fin último es el bien común, y no sólo de una facción. Considero que recurrir a la soberanía popular es, entonces, la fuente de toda legitimidad en la que radica el proceso democrático de producción del Derecho.

Seguir manteniendo a estas alturas del siglo XXI un mecanismo o método totalmente legalista es convertir en ociosa la tarea de una fundamentación normativa del ejercicio de la dominación política, efectuado en forma de derecho,

---

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 14. El énfasis es mío.

<sup>151</sup> Esta afirmación es para nosotros un hilo conductor de lo que se analizará en los siguientes capítulos, ya que en la Constitución mexicana se fueron agregando valores que no estaban considerados originariamente en la de 1917, tales como la competitividad, rentabilidad o la sustentabilidad y que, como analizaremos, se empezarán a colisionar con el dominio eminente, interés y servicio público, entre otros, y que desde mi punto de vista deberá ser ponderado bajo la óptica de los derechos fundamentales.

pues la tensión que el propio derecho lleva entre su seno entre facticidad y validez se disuelve si la dominación constituida en términos jurídicos puede ser entendida *per se* como el mantenimiento de un sistema de ordenado egoísmo, que es la fundamentación utilitarista del orden del derecho privado burgués<sup>152</sup>.

Por tanto, los principios y valores se convierten en el eje de la legalidad y la legitimidad en un Estado de Derecho contemporáneo (o también denominado Estado de Derecho constitucional), que no guarda más sólo una visión legalista de producción y asunción de obediencia a sus propias normas, sino en la ponderación y aplicación de sus principios y valores construidos por la comunidad.

Finalmente, concluyo que es en las decisiones políticas fundamentales donde confluye la legalidad y la legitimidad del ejercicio del poder del Estado, pues más allá de ser una Constitución escrita -o de papel, retomando a Lasalle- ésta debe reflejar la congruencia con los factores de poder de la sociedad, mediante los principios doctrinales correspondientes y congruentes.

## **2. El poder reformador de la Constitución: límites y alcances.**

A partir de la promulgación de las constituciones modernas, empezando con la francesa y la estadounidense referidas en el capítulo anterior, la soberanía popular adquiere su expresión jurídica, por lo que el papel del legislador se reconoce como un depositario del poder soberano para representar en papel las decisiones fundamentales del pueblo.

Con ello se identifica un poder constituyente originario que, conforme a la historia y características de cada país, conjunta los elementos, valores y principios para pasar de una Constitución real a una Constitución de papel ya legitimada, ya sea por un proceso revolucionario o de pactos y consensos, como revisamos en páginas anteriores.

---

<sup>152</sup> Habermas, Jürgen, Facticidad y validez.. *op. cit.*, p. 148.

Sin embargo, en el devenir del tiempo, surge la necesidad de realizar reformas, y es aquí en donde se plantean diversas visiones respecto al poder reformador de la Constitución. Mario de la Cueva lo define como:

El poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de la soberanía, el que sigue en orden al poder constituyente, por lo que podría definirse paralelamente diciendo que *es un poder inherente al pueblo o nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución creada por el poder constituyente*, bien entendido que dentro del vocablo reformas quedan incluidos los conceptos de adición y supresión de principios o normas<sup>153</sup>.

Un poder reformador, pues, es un atributo de la soberanía y, por tanto, es inherente al pueblo y sólo debe actuar conforme a las normas prescritas en la misma Constitución que pretende reformar, y sobre todo “es el representante de la nación soberana para el ejercicio de una función y no el representante soberano de la nación”<sup>154</sup> y lo que debe hacer es adaptar la Constitución a la vida cotidiana, con los principios e instituciones adecuados para su perfeccionamiento. Citando a Pedro Salazar Ugarte, el poder constituyente es un elemento clave del constitucionalismo, pero se ubica en la vertiente del poder antes que en la del derecho<sup>155</sup>.

Sin embargo, es indispensable hacer las acotaciones necesarias para no confundir poder constituyente con poder reformador de la Constitución, pues éste sólo puede existir por el primero. Desde mi punto de vista -apoyado en varios autores que citaremos a continuación- el poder reformador debe tener límites para no excederse en la reforma del basamento que le da origen.

Es importante señalar que se han dado diversas denominaciones a este poder reformador, tales como poder constituyente permanente o poder revisor. En este sentido, ambos términos han sido objeto de crítica por dejar asentada con su denominación conceptos equívocos a la naturaleza de este poder reformador.

---

<sup>153</sup> De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008, p. 143. Énfasis original.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>155</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 354.

Respecto del *poder constituyente permanente*<sup>156</sup> se ha cuestionado con esa denominación al tratarlo como similar al constituyente originario, que por su propia naturaleza tiene una existencia transitoria y fugaz, y por tanto no hay una versión de sí mismo con existencia permanente, con lo que se generaría una inseguridad jurídica al ciudadano respecto de la posibilidad de modificación constante de la Constitución<sup>157</sup>.

Respecto a la denominación de *poder revisor*, también se considera insatisfactoria por implícitamente considerar que el modelo constitucional original y las decisiones originalmente adoptadas deben ser corregidos constantemente<sup>158</sup>. Por tanto, es más pertinente y congruente denominarlo *poder constitucional reformador*, o *poder reformador*, con base en los elementos que analizaremos a continuación.

Por otra parte, hay también una clasificación respecto de este poder reformador respecto del mecanismo ideado para su reforma, resultando en constituciones rígidas y flexibles. Conforme al constitucionalista James Bryce, las constituciones rígidas son aquellas que establecen un mecanismo para su reforma más complicado que el que se exige para reformar a las leyes ordinarias, a fin de promover estabilidad y desalentar la presentación de reformas irrelevantes, aunque también se considera que esta inelasticidad pudiera llegar a complicar una reforma necesaria y llegue al extremo de un quiebre de orden constitucional. En cambio, las constituciones flexibles son las que observan un mecanismo similar para modificar la Constitución y las leyes, considerándose una ventaja para “adaptarse” a las necesidades de un mundo cambiante, pero en un extremo puede terminar por eliminar la esencia de los principios que le dieron origen<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Que por cierto es la denominación que en la Constitución mexicana se le da al poder reformador, con una combinación al modelo estadounidense federal, conforme al artículo 135, y que será objeto de análisis en el Capítulo III.

<sup>157</sup> Patiño Camarena, Javier, *Constitucionalismo y reforma constitucional*, México, UNAM-IIIJ., 2014, p. 4

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Bryce, James, *Constituciones rígidas y flexibles*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, p. 26.



Hay también una clasificación respecto de la integración del poder reformador, que puede ser centralizado o federal. El primero corresponde al modelo francés, que han adoptado los estados unitarios o centrales, y que sólo se deposita en el Legislativo unitario; por el contrario, se ubica el modelo federal o americano, que requiere en consenso mayoritario de las legislaturas de los estados de la unión, con las modalidades de la distribución de competencias que corresponda a cada modelo federal<sup>160</sup>.

Así pues, tenemos los siguientes planteamientos: ¿posee el reformador las mismas atribuciones que el poder constituyente? ¿puede el poder reformador modificar la esencia de la Constitución que le dio vida? Considerando estos elementos en conjunto, Mario de la Cueva nos presenta dos posturas opuestas: la corriente que proclama la *identidad de atribuciones* de los poderes constituyente y reformador, y en el otro extremo está la corriente *limitacionista*.

Respecto de la identidad de atribuciones, se ubican autores como Rousseau, Esmein y Duguit. El primero sostuvo que “no hay nada en la naturaleza de la soberanía que impida que la constitución se reforme siguiendo las formalidades que se usaron para expedirla”<sup>161</sup>. Esmein, por su parte, señaló que las leyes constitucionales gozan de inmutabilidad más o menos larga, pero no absoluta, y por lo tanto deben transformarse, considerando que la soberanía no puede prescribir sus formas futuras de actuación y nada le impide romper las que hubiera establecido. Finalmente, Duguit declaró que la iniciativa y la decisión de las cámaras eran actos determinadores de la formación de la asamblea nacional y, una vez constituida, se convierte en auténtica asamblea constituyente<sup>162</sup>.

La corriente limitacionista -a la cual me apegaré por coincidir en sus argumentos- es defendida principalmente por Hauriou y Schmitt. Para el primero, por encima de la Constitución se eleva una especie de supralegalidad constitucional, determinada

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 10, 13

<sup>161</sup> Rousseau, Juan Jacobo, Consideraciones sobre la Constitución de Polonia. Citado por De la Cueva, Mario, *op. cit.*, México, Porrúa, 2008, p. 150.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 150-151

en los principios fundamentales del régimen, que son intocables. Para Schmitt, la Constitución es la suma de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales, positivizadas por el poder constituyente, lo cual determina el orden jurídico y la forma de vida de la comunidad. Estas decisiones sólo pueden ser emitidas por el poder constituyente, y en tanto las leyes constitucionales sólo pueden ser expedidas por sí mismo o por un órgano creado por él, esto es, el poder reformador que sólo tiene como propósito la adecuación de las leyes constitucionales a los cambios de la vida<sup>163</sup>.

En este tenor, destaco la postura de Schmitt que distingue claramente que la facultad de un poder reformador es precisamente la modificación de las leyes constitucionales, no así de las decisiones. Así pues, hay límites de la facultad de reformar la Constitución siempre y cuando queden garantizadas la identidad y la continuidad de la Constitución misma como un todo. Así, la facultad de reformar la Constitución considerará adiciones, supresiones o modificaciones, pero no sustituir por otra Constitución.

En esta tesitura es pertinente considerar además el modelo estadounidense respecto de las reformas o -más específicamente en este caso- las *enmiendas*, pues para los gobiernos de régimen federal se agregó un mecanismo característico, ya que la Constitución estadounidense responde al principio de la Unión, que a su vez se determinó como “perpetua”, por lo que el poder de reformar la Constitución tiene como gran limitante no destruirla. Por tanto, más que reformas, para el modelo estadounidense se aplica el concepto de *enmiendas*, que implica que las adiciones o cambios, dentro de los lineamientos del instrumento original, tengan como objetivo cumplir el propósito para el cual fue construido<sup>164</sup>.

Desde mi punto de vista, el tema nodal es el establecimiento de los límites, y que estos queden implícitos o explícitos en toda Constitución. Respecto de los límites explícitos o textuales están las denominadas *cláusulas de intangibilidad*, que pueden ser temporales o permanentes, como es el caso de la Constitución francesa

---

<sup>163</sup> *Ibidem*, pp. 152-153.

<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 155-156.

de 1791 que determinó la prohibición de reformas en un periodo de cuatro años o la de Cádiz de 1812 por uno de ocho años; en tanto, para las permanentes se tiene como ejemplo la Ley Fundamental de Bonn, donde se prescribe toda modificación a la división de la Federación en los “Lander”<sup>165</sup>. Por el extremo están las constituciones que tiene límites implícitos -como la mexicana, que se analizará posteriormente-, y que se deberán considerar los principios o decisiones políticas fundamentales.

Finalmente, no omito mencionar los mecanismos más novedosos y cercanos que al respecto se han establecido en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, en donde se manifiesta claramente la decisión de colocar al Poder Constituyente por encima de los poderes constituidos, manteniendo el elemento popular por encima de las instituciones representativas/elitistas en el procedimiento de reforma constitucional. Las constituciones venezolana, ecuatoriana y boliviana otorgan a los ciudadanos un papel relevante en el proceso de revisión constitucional, y las tres contemplan que las enmiendas o reformas constitucionales deban ser sometidas a referéndum o refrendo constitucional aprobatorio, ello sin importar que se trate de modificaciones que no alteren elementos fundamentales del Estado, partes sustantivas de la Constitución o derechos fundamentales (artículos 441 y 442 de la Constitución de Ecuador; del 340 a 346 de la Constitución de Venezuela; párrafo II del artículo 411 de la Constitución de Bolivia)<sup>166</sup>.

Más allá de modelos y clasificaciones aquí desarrolladas, el núcleo de la reflexión nos debe llevar a analizar si este poder reformador debe tener límites en su actuación, o por el contrario puede modificar cualquier disposición constitucional, e incluso su totalidad. En este sentido, es que toman relevancia los principios y valores, que son los que le dan legitimidad a la construcción de una Constitución de papel que refleje a la Constitución real.

Así pues, toda reforma a la Constitución no puede dejar de lado las siguientes consideraciones: debe haber una diferencia entre poder constituyente (original) y

---

<sup>165</sup> Sánchez Medal, Ramón, *El fraude a la Constitución*, México, Porrúa, 1988, pp. 14-15.

<sup>166</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 385.

los poderes constituidos a partir de aquél (derivado); la titularidad del poder constituyente corresponde al poder soberano, que es el pueblo, que en su voluntad general lo eligió; la Constitución es obra del poder constituyente para ser la ley suprema, reflejo del contrato social, y el poder reformador sólo podrá hacer modificaciones sin alterarla en su esencia y principios.

Por tanto, como desarrollaré a continuación, concluyo que el poder reformador de la Constitución tiene como límites a las decisiones políticas fundamentales, los derechos humanos como elemento inmanente al individuo y, por tanto, a la sociedad, y los principios inderogables del derecho internacional<sup>167</sup>.

Para efectos de este trabajo, nos centramos en los dos primeros elementos limitantes, para analizar tanto su origen y fundamentación en la Constitución mexicana, como en el desarrollo del modelo energético derivado de la misma a lo largo del siglo XX.

En suma, en este capítulo he dejado de manifiesto las líneas de trabajo con las que habré de abordar nuestro tema central respecto a la legitimidad y validez de la reforma constitucional energética de 2013, no sin antes hacer un análisis de las especificidades del caso mexicano respecto de la Constitución mexicana de 1917 y el andamiaje histórico y social que impactó en las decisiones políticas fundamentales que se plasman en la primera Constitución social del siglo XX, y que se mantienen aún hacia el siglo XXI.

---

<sup>167</sup> Estos principios, conocidos como *jus cogens*, son principios o normas previstos en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que a la letra dice: “53. Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (“*jus cogens*”): Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

En este sentido, el *jus cogens* incorpora valores fundamentales para la comunidad internacional, valores tan importantes que se imponen por encima del consentimiento de los estados que en el Derecho internacional condiciona la validez de las normas.



## **SEGUNDA PARTE**



### CAPÍTULO III.

## LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DEL SIGLO XX Y LA CONFORMACIÓN DEL MODELO ENERGÉTICO

Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder, la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen. Y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.

*Fernando Lasalle, ¿Qué es una Constitución?*

Conforme a lo analizado en el Capítulo II, mi premisa es que las decisiones políticas fundamentales son la expresión legítima de la voluntad de un pueblo, en un momento histórico determinado y con base en los factores reales de poder prevalecientes, que se expresan en su Constitución para otorgarles la máxima validez.

Asimismo, en el tenor de lo afirmado por Fernando Lasalle, hay dos Constituciones: la real y efectiva con base en los factores de poder, y la escrita u hoja de papel, que debería corresponder a la primera; sin embargo, cuando la escrita no corresponde a la real estalla el conflicto.

La decisión fundamental es principalmente un principio sociológico, un principio que nace del mismo ser de la comunidad, de su historia, de sus costumbres y se impone para crear un orden jurídico. El pueblo que no está conforme con su gobierno o se siente oprimido tiene el deber -según los procedimientos jurídicos- de adecuar esa forma al ser real que vive y palpita. Tiene el deber de construir un nuevo gobierno que satisfaga sus necesidades y aspiraciones<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 192.



Y esta fórmula es, en mi punto de vista, totalmente aplicable en el caso mexicano, pues durante el siglo XIX se fueron generando una serie de constituciones como corolario de las guerras intestinas por el reacomodo de los nuevos factores de poder. Empezando por el inicio de la gesta de su guerra de independencia, hasta la Guerra de Reforma, en el que se debatieron temas como la soberanía, la forma de gobierno, la relación del Estado con la iglesia, entre otros, y se fueron moldeando los que terminarían consolidándose en las decisiones políticas fundamentales en la primera constitución social del siglo XX: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

## **1. Las decisiones políticas fundamentales en el modelo constitucional mexicano**

La construcción del México independiente se da en el contexto del constitucionalismo moderno, teniendo como referente las corrientes contractualistas y republicanas. Si bien es cierto, en un primer inicio de esta vida independiente a partir de 1821 hubo un trastabille entre decidir en un Estado monárquico y uno republicano, y posteriormente entre un régimen centralista y uno federal, finalmente los factores reales de poder se empezaron a imponer -no sin guerras intestinas durante la primera mitad del siglo XIX- por un régimen republicano y federal, lo que permitirá enfocarnos en las Constituciones de 1824 y 1857 como preámbulo de la construcción de la Constitución de 1917, objeto central del análisis del presente Capítulo.

### **a) Las decisiones políticas fundamentales en las constituciones del siglo XIX.**

Cito como el primer antecedente a la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que una de las principales decisiones políticas fundamentales fue el concepto de soberanía<sup>169</sup>. Primero, la interior, para la dignificación de los habitantes originarios

---

<sup>169</sup> Vale señalar que este concepto estaba en el epicentro de la discusión, con la caída de los gobiernos absolutistas y con el nacimiento de gobiernos republicanos, como el caso francés y el estadounidense,

del territorio mexicano. En su artículo segundo determina que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad constituye la soberanía; en el artículo tercero la define por naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible, y finalmente el quinto concluye que, por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución. En segundo lugar, la soberanía exterior, en la que se determina la demarcación exacta de la “América mexicana” en el artículo 42, con lo cual se justifica la independencia de una metrópoli, y sientan las bases de la forma de gobierno que ejercerá su jurisdicción en dicho territorio a través del “supremo congreso, el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia”<sup>170</sup>.

En una segunda decisión política fundamental en la Constitución de Apatzingán se ubica la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, proclamados en el Capítulo V, lo cual es significativo a fin de abolir con la esclavitud y el sistema de castas y privilegios prevalecientes durante la Colonia. Se destaca el artículo 24 en el que se señala el objetivo supremo de esta Constitución: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”<sup>171</sup>.

No obstante este importante precedente, son más reconocidas como parteaguas de la historia mexicana y nuestro devenir constitucional las siguientes constituciones que se analizarán. En palabras de Emilio Rabasa Mishkin, son tres momentos capitales de nuestro devenir constitucional, que se visualizan en tres cuadros, tres pinturas, cuyos trazos revelan los tres momentos cupulares de nuestra historia

---

analizados en el Capítulo anterior. Pero en el caso de la América colonial, hubo un primer cuestionamiento de la residencia de la soberanía en 1808 ante la dimisión de Carlos IV y Fernando VII, soberanos de España. El debate sobre quién recaía la soberanía, esto es en el rey o en el pueblo, en mucho empujó los movimientos independentistas de los que México fue pionero de América continental.

<sup>170</sup> Constitución de Apatzingán, 1814. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

constitucional, a saber: Primer cuadro: 1824, nace el Estado federal. Segundo cuadro: 1857, surge el Estado liberal. Tercer cuadro: 1917, se crea el Estado liberal-social<sup>172</sup>.

Una vez consumada la lucha de independencia y un intento fallido por establecer un Primer Imperio Mexicano con Agustín de Iturbide, se da por formalizada la Constitución “de papel” de 1824, que refleja los nuevos factores reales de poder del México independiente. La Constitución de 1824 adopta como primera decisión la forma de gobierno republicano federal, determinada en su Título 6<sup>o</sup><sup>173</sup>. Cabe destacar que se advierte una fuerte influencia de Estados Unidos de Norteamérica en cuanto a este último régimen, pero también de las libertades proclamadas en el modelo francés respecto al señalamiento en el Título 1<sup>o</sup>, específicamente en el artículo 1, que establece que la nación mexicana es libre e independiente (soberanía exterior), la división de poderes y democracia representativa en los Títulos 2<sup>o</sup> al 5<sup>o</sup> (soberanía interior)<sup>174</sup>.

No obstante, hay un guiño aún con el pasado colonial al establecer a nivel constitucional la proclama de una sola religión en el artículo 3<sup>o</sup>. al declarar que es y será la católica apostólica romana. Al hacer una determinación para una religión oficial -a perpetuidad- y al romper con el principio de libertades individuales, no puede considerarse una de las decisiones políticas fundamentales conforme a lo que hasta aquí he analizado, por lo que no permaneció en la siguiente propuesta

---

<sup>172</sup> Rabasa Mishkin, Emilio, “*Las constituciones mexicanas: una visión histórica*”, en: Doctrina constitucional mexicana, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, pp. 78-79

<sup>173</sup> Esta fue una decisión política fundamental que marcó gran parte de las luchas intestinas en el siglo XIX, en donde los grupos de poder fluctuaban entre la decisión monarquía-república (manifestado a través de un primer y un segundo imperios en dos intentos fallidos), y una vez admitida la opción republicana la otra definición debió ser por el federalismo-centralismo.

<sup>174</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

constitucional que planteó, adicionalmente a las decisiones aquí analizadas, una separación del Estado y la iglesia (obviamente, la católica)<sup>175</sup>.

En este contexto, después de décadas de luchas armadas e intervenciones de potencias extranjeras finalmente los factores reales de poder hicieron prevalecer el modelo republicano y federal pero, por otra parte, aún no había una plena definición de la prevalencia de los liberales sobre los conservadores<sup>176</sup>, que se formaliza en respuesta una nueva Constitución “de papel”: la Constitución de 1857.

Esta nueva constitución, de corte liberal conforme a las corrientes progresistas de mitad del siglo XIX, retoma las decisiones políticas fundamentales que precedían de la Constitución de 1824, pues respetó -por un lado- y reprodujo -por el otro- varios de sus artículos relativos, a la forma de gobierno, división de poderes, elecciones, organización del Poder Ejecutivo, etcétera, y adiciona de manera más concreta los derechos del hombre (e incluso puedo afirmar que es la precursora de los derechos humanos hacia el siglo XX), ya que en su capítulo primero los dejaba explícitos, tales como la libertad de expresión y de asociación y se confirma la abolición de la esclavitud. Como punto final a los reclamos conservadores del viejo orden, se prohibieron los títulos de nobleza, se promulgó la educación laica y enajenó los

---

<sup>175</sup> De hecho, el tema religioso y de la regulación de la libertad de culto fue un tema álgido en la discusión de Constituyente de 1856-1857. Conforme lo narra Emilio Rabasa, el proyecto de la Comisión de Constitución incluía en el Título Primero de los “derechos del hombre”, un artículo 15 que a la letra decía: “No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; *pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla* en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”. Rabasa Mishkin, Emilio, *op. cit.*, p. 87. Las cursivas son nuestras.

A falta de consenso entre liberales y conservadores sobre este tema, se omitió el texto en el artículo 15, y sólo quedó en el artículo 123 como facultad exclusiva de los poderes federales la correspondiente, entre otras, al culto religioso, con lo cual se elimina como precepto fundamental la determinación de una religión oficial.

<sup>176</sup> Afirmo lo anterior porque, no obstante la promulgación de la Constitución de 1857, que iba en contra de los intereses de la Iglesia católica y de los sectores conservadores, posterior a ello se dieron enfrentamientos que desembocarían en la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años (1858-1861), y fue hasta entonces que finalmente se puede hablar de la derrota de los conservadores -aunque con un nuevo intento por regresar al modelo monárquico con la instauración del Segundo Imperio Mexicano de 1864-1867-, para dar paso a la instauración del gobierno liberal de Benito Juárez.

bienes raíces de la iglesia católica, y le otorga al Estado la autoridad en los asuntos civiles que antes eran del dominio de la iglesia<sup>177</sup>.

Esta tendencia se llevó por el resto del siglo XIX, pero el proyecto desarrollado en la época del porfiriato fue reconfigurando la sociedad mexicana, como lo veremos en páginas siguientes, haciendo necesario el planteamiento de una nueva constitución. Las decisiones políticas fundamentales que se fueron forjando a lo largo de las anteriores constituciones “de papel”, promulgadas como respuesta a los movimientos y conflictos políticos y sociales de la nación mexicana en proceso de conformación, y termina por consolidarse en el modelo constitucional de 1917 en una serie de decisiones que, coincidiendo con Ignacio Burgoa, son las siguientes:

Con referencia a la Constitución mexicana de 1917, dichas decisiones, a nuestro entender, son las siguientes: a) políticas, que comprenden las declaraciones respecto de: 1. soberanía popular; 2. forma federal de Estado, y 3. forma de gobierno republicana y democrática; b) jurídicas, que consisten en: 1. limitación del poder público en favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas; 2. institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y 3. en general, sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley, situación que involucra los principios de constitucionalidad y legalidad; c) sociales, que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido; d) económicas, que se traducen en: 1. atribución al Estado o a la nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos; 2. gestión estatal en ciertas actividades de interés público, y 3. intervencionismo de Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés; e) culturales, es decir, las que se refieren a los fines de la enseñanza y de la educación que imparte el Estado y a la obligación a cargo de éste, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, con base en determinados

---

<sup>177</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1857. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

principios y persiguiendo ciertas tendencias; f) religiosas, que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y del Estado y desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias independientemente del credo que profesen<sup>178</sup>.

Por su parte, Jorge Carpizo señala que en México, como casi en todos los países actuales, tiene como decisiones fundamentales la soberanía, sistema representativo, derechos humanos y división de poderes, pero además tiene tres decisiones fundamentales que no se encuentran en otras naciones, a saber, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre la Iglesia y el juicio de amparo<sup>179</sup>.

En abundancia, Miguel de la Madrid afirma:

en 1917 la Constitución mexicana dio origen al constitucionalismo social, que prevalece hasta nuestros días, según el cual la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de la organización política de los estados y a reconocer y proteger los derechos del hombre, en su aspecto individual, sino que *agrega el valor de los derechos sociales y establece también las bases de nuestro sistema económico...*

... En mi opinión, estos principios o decisiones políticas fundamentales son los siguientes: a) soberanía popular, lo cual lleva implícita la independencia nacional; b) el concepto de los derechos individuales y sociales del hombre; c) el sistema representativo de gobierno; d) la división de poderes; e) el sistema federal; f) la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta, y g) la separación del Estado y las iglesias<sup>180</sup>.

En este sentido asevera que la Constitución de 1917 recogió los principios políticos fundamentales de la de 1857: protección de los derechos del hombre, en su aspecto individual; el principio de la soberanía nacional, así como las modalidades de su forma de gobierno y de Estado correspondiente a la división de poderes y sistema federal.

---

<sup>178</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, *op. cit.*, pp. 352-353

<sup>179</sup> Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, *op. cit.*, pp. 134 y 135.

<sup>180</sup> De la Madrid, Miguel, "La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales", en: Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo IV, México, UNAM-III, 2001, p. 42, 50. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/95/1.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

De estas decisiones políticas fundamentales se hará una selección de las que más han impactado y redefinido el modelo energético del siglo XX con base en los principios constitucionales de 1917.

## **b) El modelo mexicano para el poder reformador de la Constitución**

Como se analizó en el capítulo anterior, hay diversos modelos respecto a la definición del poder reformador, y en el caso de México se optó por establecerlo en el artículo 127 de la Constitución de 1857 (y posteriormente retomado en el artículo 135 de la Constitución de 1917).

Como señala Mario de la Cueva, este artículo se inspiró en el modelo estadounidense, pero el constituyente de 1857 hizo algunas variaciones hacia un modelo propio, entre lo que se destaca el hecho de que el poder reformador está compuesto por el congreso federal y las legislaturas locales<sup>181</sup>. El Título Séptimo, denominado “De la Reforma de la Constitución”, textualmente señalaba:

Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas<sup>182</sup>.

Su complemento es el artículo 128, que a la letra dice:

Art. 128. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno *contrario a los principios* que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubiesen expedido, serán juzgados, así los que hubieren

---

<sup>181</sup> De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 139.

<sup>182</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1857, op. cit.

figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieran cooperado a esta<sup>183</sup>.

Cabe señalar que estos artículos permanecieron intactos y pasaron a la Constitución de 1917 como los artículos 135 y 136, y en este último caso nunca se ha reformado y sigue en sus términos hasta nuestros días, pero en el caso del 135 sólo se ha dado una adición del último párrafo en 1966 para incluir la modalidad y responsable del cómputo de los votos de las legislaturas locales<sup>184</sup>.

Así, el modelo del poder reformador en México se ha conocido como el Constituyente Permanente -denominación que no se determina en el texto constitucional-, y considera en la actualidad el siguiente mecanismo: el procedimiento se detona en el Congreso federal, considerando que las iniciativas le corresponden al presidente de la República, a los diputados y senadores. Para su aprobación, se requiere una mayoría calificada, esto es, de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes, en el entendido de que debe reunirse el *quorum* de asistencia, esto es cincuenta y un por ciento de los diputados y dos terceras partes de los senadores. Una vez aprobado en el Congreso General, se requiere del voto afirmativo de la mayoría de las legislaturas de los estados, y será el Congreso federal o la Comisión Permanente -en los periodos de receso- quien haga el cómputo de los votos de éstas y hará la declaratoria de aprobación de las reformas o adiciones.

Como se puede apreciar del texto analizado de los artículos 127 y 128 vigentes desde 1857 (en una versión casi intacta en el artículo 135 de nuestra Constitución de 1917), el modelo incluye límites implícitos, y que el texto del 128 y su versión en

---

<sup>183</sup> *Ibid.* Las cursivas son nuestras

<sup>184</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 79,88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 1966. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_065\\_21oct66\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_065_21oct66_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Cabe señalar que hay una segunda reforma publicada el 29 de enero de 2016, pero sólo es relativa a hacer la acotación expresa que se trata de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, incluyendo a esta última por ser considerada una entidad federativa igual que el resto. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_227\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



el 136 mantiene, no se pueden modificar los “principios”, que en una interpretación amplia considero se refiere a las decisiones políticas fundamentales.

En este sentido, el mal llamado Constituyente Permanente no debería tener dicha denominación ya que, como se analizó en el capítulo anterior, un poder reformador no es un poder constituyente originario, no es un poder autárquico de derecho porque debe respetar -y por ello está limitado- a las decisiones políticas fundamentales. Por tanto, “no puede llamársele poder constituyente al poder revisor de la Constitución previsto en el artículo 135, menos aún llamársele un poder permanente, ya que la integración y funcionamiento de este no es continuo, sino esporádico”<sup>185</sup>.

Por ello, más allá del mecanismo establecido desde 1857 para las reformas constitucionales, es muy importante señalar que la denominación del poder reformador es significativa en la cultura política, pues la forma también es fondo. Cuando se identifica al poder revisor con el poder constituyente, lo que en realidad “se intenta es convertir el dogma de la soberanía popular en una abstracción metafísica, haciendo titular efectivo del poder constituyente y soberano, no al pueblo directamente sino las oligarquías y a los caciques de los partidos... [y de esta forma] los elegidos dejan de ser los representantes de la Nación soberana, para convertirse en los representantes soberanos de la Nación”<sup>186</sup>.

En este sentido, coincido con lo aseverado por Miguel de la Madrid, que con este modelo de poder reformador vigente, una nueva Constitución no podría suprimir o afectar sustancialmente a *decisiones o principios políticos fundamentales* de la vigente y, en todo caso, el proyecto aprobado por la nueva asamblea constituyente debería someterse a un *referéndum especial, con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos* de la República, así como al voto de las legislaturas de los estados, dada la forma federal de nuestra organización política<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Sánchez Medal, *op. cit.*, pp. 24-25

<sup>186</sup> De Vega García, Pedro, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 231, 233.

<sup>187</sup> De la Madrid, *op. cit.*, 49. Las cursivas son nuestras.

Así pues,

El ejercicio originario de la soberanía popular se efectuó al reunirse el Congreso Constituyente de 1917, como resultado de la Revolución mexicana. Un ejercicio derivado de la soberanía lo puede realizar el poder revisor de la Constitución que prevé el artículo 135, el cual, en mi opinión, no puede suprimir o alterar sustancialmente los principios o decisiones políticos fundamentales que dan base e incorporan la Constitución vigente <sup>188</sup>.

En este tenor, es que la Suprema Corte de Justicia ha dejado muy claro que el Poder Reformador de la Constitución, respecto de su procedimiento reformativo tiene facultades limitadas, y por ello es susceptible de control constitucional:

“No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocian adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El poder constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional... se considera que ese poder ilimitado ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podría explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es por lo que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformados -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente... De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas

---

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 50

constitucionales. Es decir, derivada de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformativo<sup>189</sup>.

Cabe señalar que la Suprema Corte también se ha pronunciado en señalar que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional<sup>190</sup> y sólo procedería un juicio de amparo, pero por el proceso de la reforma y no por su contenido<sup>191</sup>.

En este tenor, afirmo que el poder reformador es de naturaleza política y no sólo jurídica, tal y como se vio en páginas anteriores en la corriente del nuevo constitucionalismo latinoamericano: la voluntad popular en plebiscitos y referéndums adquiere una relevancia para la legitimación del proceso de construcción y de reforma a la Constitución.

En ese sentido, cambiar las decisiones políticas fundamentales por un poder revisor, violentando la soberanía y voluntad populares, es ilegítimo y, por tanto, un argumento para revertir las reformas emanadas de un proceso políticamente corrupto, aunque validado en la forma jurídica.

## **2. La Constitución de 1917 y sus decisiones políticas fundamentales en torno al modelo energético**

El triunfo del movimiento liberal y su nuevo modelo constitucional pronto se vería trastocado con la presidencia de Porfirio Díaz. Son de destacarse -por el tema que nos ocupa- las leyes que a lo largo del periodo porfirista fueron facilitando la apropiación de la riqueza natural, y en específico la petrolera, y poniendo en el

---

<sup>189</sup> Tesis [P.]: P.LXXV/2009, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 65. Reg. digital 165713.

<sup>190</sup> Consultar: Tesis [P.]: J.39/2002, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136. Reg. digital 185941.

<sup>191</sup> Consultar: Tesis [P.]: LXII/99, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, p. 11. Reg. digital 193249.

centro del conflicto al régimen de propiedad que, por un lado, es el superficial y relacionado con la explotación de la tierra para fines agrícolas y ganaderos - detonando la lucha agraria-, y por el otro el del subsuelo y los recursos naturales, que provocaría otro tipo de lucha a lo largo del siglo XX, en el que nos centraremos para efectos de la presente investigación.

Respecto de la propiedad del suelo y subsuelo, su conceptualización y antecedente proviene del derecho de la Corona española sobre el oro, la plata, las piedras preciosas, minerales metálicos y no metálicos, y cualesquiera otros fósiles de las colonias de la América española. Esto se fundó en el principio de dominio eminente, que data de las Bulas del Papa Alejandro VI de 1493, el cual entrañaba que la Corona tenía su propiedad radical y directa sobre esos recursos con que mantenía su dominio sobre ellos en primera y última instancia; en tal virtud, se reservaba el derecho de darlos en concesión o merced a los particulares. La Corona podía cancelar las autorizaciones de concesión pues los propietarios del suelo no eran propietarios del subsuelo y requerían la autorización de la Corona para explorar las riquezas minerales y los jugos de la tierra <sup>192</sup>.

El rey, el Real Patrimonio y la Real Corona por su propia naturaleza se transformaron en entidad “Nación”, que fue la que tomó todos los derechos, propiedades y obligaciones que se habían conferido a sí mismos los monarcas españoles por el derecho de conquista y que fueron sancionados por las costumbres y por las leyes durante trescientos años. Este principio sobrevivió a la Independencia, pasando el concepto “nación” a la nación mexicana.

No obstante, ante un giro del liberalismo económicos del porfiriato, fue en el Código de Minería expedido el 22 de noviembre de 1884, que se renunció al dominio eminente para determinar en su artículo primero que el propietario del suelo lo era

---

<sup>192</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa del petróleo*, México, UNAM-IIIJ, 2009, p. 12

No obstante este concepto en la acepción colonial, el dominio eminente de la Nación fue reivindicado por el Constituyente de Querétaro en el artículo 27 constitucional y llevada a sus consecuencias prácticas por la expropiación de la industria petrolera en 1938, como una decisión política fundamental, que se analizará en el apartado correspondiente.

también del subsuelo, y con base en ello se empezaron a dar las concesiones mineras durante ese periodo<sup>193</sup>.

El Código de 1884 significó una ruptura con la tradición hispano-mexicana relativa a la propiedad del subsuelo, pues en su Artículo 10° estableció que el dueño de la superficie también lo era de las sustancias que yacen en el subsuelo, incluyendo el petróleo; pudiéndose, por tanto, explotar y aprovechar sin que fuese necesario el denuncia ni la adjudicación especial concedida por el Estado mexicano. Criterio semejante predominó en el Segundo Código Minero de la República, promulgado en 1892, en el que si bien no se reconocía explícitamente al dueño de la superficie la propiedad de los hidrocarburos, señalaba en su Artículo 4° que todo tipo de combustibles minerales, petróleo, y aguas minerales podían ser explotadas libremente sin necesidad de obtener concesión especial<sup>194</sup>.

En este marco legal, destaca la expedición de la primera ley petrolera de México promulgada el 24 de diciembre de 1901 por el presidente Porfirio Díaz, faculta al Ejecutivo a otorgar concesiones a las compañías que se establecieran en México, los baldíos y terrenos que tenía reservada la nación.

Esta Ley se estructuraba dentro de una mentalidad liberalista, en la cual los minerales, combustibles y gases, según la Ley de Indias, que habían pertenecido a la colectividad, pasaron a depender del propietario del terreno, comprendiéndose que la concesión no tenía más límite que el poder del dictador para autorizar las expropiaciones.

...Los permisos podían concederse a personas físicas o compañías debidamente organizadas, y sólo duraban un año improrrogable. Dichos permisos causaban un derecho de 5 centavos por hectárea, efectivos en estampillas.

Los descubridores de petróleo o carburos de hidrógeno gozaban de las franquicias para exportar, libres de impuestos, los productos naturales, refinados o elaborados procedentes de la explotación; para importar, libre de derechos y por una sola vez, la

---

<sup>193</sup> Roauix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2016, pp.57-65. Disponible en: [https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/LLC\\_2017\\_genesis\\_art\\_27\\_123](https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/LLC_2017_genesis_art_27_123). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>194</sup> Celis Salgado Lourdes, *La Industria Petrolera en México. Una Crónica: De los Inicios a la Expropiación*, México, Pemex, 1988. Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/24121901.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

maquinaria para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para elaborar toda clase de productos que tengan por base el petróleo crudo, la tuberías necesarias para estas industrias y sus accesorios <sup>195</sup>.

Con respecto a la propiedad superficial para efectos de explotación agrícola y ganadera, la situación no era del todo distinta, aunque la acumulación de las tierras se dieron en terratenientes nacionales. Pese a las medidas de reconstrucción y justicia social promovidas en la Reforma juarista, las tierras antes en manos del clero pasaron a los que en el porfiriato serían los latifundistas. Así, hacia 1910 sólo el 0.02 % de la fuerza laboral agrícola eran hacendados, 11.60%, eran agricultores con pequeña propiedad, y el 88.40% eran peones, es decir, campesinos sin tierra<sup>196</sup>.

Desde el aspecto político, el régimen republicano -producto de una de las decisiones políticas fundamentales de las dos constituciones promulgadas hasta ese entonces- había sido trastocado, ya que Porfirio Díaz se afianzó en la presidencia desde 1876 y hasta 1911 (con la breve presidencia intermedia de Manuel González entre 1880 y 1884). Ello frenó la posibilidad a los intentos de abrir espacios para el juego político partidario, y se cerró el paso al poder a las nuevas generaciones. “De esta forma, la descomposición de la élite porfirista se mostró por su incapacidad de ejercer el control político. Lo que la Revolución mexicana demostró fue que el viejo régimen había perdido legitimidad<sup>197</sup>.

La participación de los grupos populares en la Revolución mexicana fue la principal fuerza motriz del conflicto, pero no la directriz. “Se puede decir que la contradicción principal o determinante al interior de la sociedad mexicana en 1910, año del inicio de la Revolución Mexicana, fue la pugna violenta entre los sectores burgueses

---

<sup>195</sup> Zenteno Barrios, Javier, “La regulación de los hidrocarburos en México”, en: *Regulación del sector energético*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Secretaría de Energía, 1997, p. 82. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/153/6.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>196</sup> Suárez Gaona, Enrique, *Legitimación revolucionaria del poder en México*, México, Siglo XXI, 1987, pp. 13-14.

<sup>197</sup> Bolívar Meza, Rosendo, *La revolución mexicana: dos interpretaciones*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2010, pp. 30-31.

marginados del beneficio de las decisiones mayoritarias y un papel autónomo de éste”<sup>198</sup>.

Por ello, no es gratuito considerar que gran parte de la lucha revolucionaria tenía que ver con el régimen de propiedad, aunque lo que más se enarboló por los grupos de pequeños propietarios y clase media urbana fue la bandera de la democracia.

#### **a) El contexto de la Revolución mexicana y su enfoque de justicia social y nacionalismo.**

Lo que se veía en la lucha revolucionaria de 1910 a 1917 es el reacomodo de los grupos -factores reales de poder- que irían desde un solo reformismo democrático hasta una lucha obrera y campesina por mejorar las condiciones laborales y el reparto efectivo de tierras, así como una línea nacionalista frente a la intervención extranjera en la explotación de los recursos de la nación.

Madero inició la lucha revolucionaria por motivos electorales<sup>199</sup>, y no hubo una incorporación en su plataforma de lucha respecto de las reivindicaciones sociales y la presión hacia la distribución de tierras. Por ello, aún en su breve presidencia hubo levantamientos de grupos revolucionarios, como el de los zapatistas, al notar que:

El programa de Díaz de la enajenación legal de las tierras públicas para convertirlas en latifundios continúa a un ritmo rápido. Durante 1911-1912 cerca de 434 892 hectáreas pasaron a manos privadas, un porcentaje de 36,241 por mes. Estas concesiones incluían grandes sumas, dadas todas en los últimos dos meses de 1911

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 32

<sup>199</sup> Incluso estas aspiraciones democratizadoras no guardan un enfoque universal. En su manifiesto, *La sucesión presidencial*, declara: “El pueblo ignorante no tomará una parte directa en determinar quiénes han de ser los candidatos para los puestos públicos; pero indirectamente favorecerá a las personas de quienes reciba mayores beneficios, y cada partido atraerá a sus filas una parte proporcional de pueblo, según los elementos intelectuales con que cuente. Aun en países muy ilustrados no es el pueblo bajo el que determina quiénes deben llevar las riendas del gobierno. Generalmente los pueblos democráticos son dirigidos por los jefes de partido, que se reducen a un pequeño número de intelectuales. ...Aquí en México pasará lo mismo y no será la masa analfabeta la que dirija al país, sino el elemento intelectual”. Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1910LSP.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

y los primeros de 1912, cuando Madero era directamente responsable de la administración del gobierno federal<sup>200</sup>.

Pese al descontento en el campo por no estar incluidos en un proyecto de reformas, sus demandas no logran consolidarse por estar dispersos. Y pese a que aún no se habían realizado reformas económicas profundas, los inversionistas nacionales extranjeros favorecidos por el porfiriato no veían con buenos ojos a Madero, por lo que, apoyándose en el ejército del antiguo régimen, específicamente en Victoriano Huerta, confabularon para asesinarlo y usurpar la presidencia: aquí es donde comienza el reacomodo profundo de los factores reales de poder y terminan incluyéndose en una nueva constitución “de papel”.

Cabe destacar que en buena medida la caída de Madero terminó por materializarse mediante la presión de los inversionistas de compañías petroleras extranjeras, quienes no quisieron ver trastocados sus intereses, cuando el 3 de junio de 1912 el presidente promulga un gravamen de 20 centavos por tonelada de petróleo, considerándolo “confiscatorio”. La reacción fue extrema, al solicitar la intervención militar en nuestro país, pero al no lograrlo, se hace una confabulación en la embajada estadounidense para urdir un golpe de Estado, derrocando y asesinando al presidente Madero<sup>201</sup>.

Rota toda legalidad y legitimidad con la presidencia espuria de Huerta, surge Venustiano Carranza convocando a un movimiento “constitucionalista”, defendiendo la Constitución de 1857. Sin embargo, más que un programa sólo de corte político-electoral se convierte en un movimiento con mayor orientación social, que incluirá a los grupos que se sintieron soslayados en la primera etapa de la lucha revolucionaria. Zapata y Villa nunca pudieron conjuntar sus proyectos, y quedaron neutralizados mediante la convocatoria de Carranza a una “convención de las fuerzas armadas” que derrotó a Huerta. Es en esta convención de 1914 a 1916 que

---

<sup>200</sup> Wikie, James, *The Mexican revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, U. of California Press, 1967, p. 119. Citado por: Suárez Gaona, Enrique, *op. cit.*, pp. 15-16

<sup>201</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa ... op. cit.*, p. 15.



se da el semillero de los nuevos planteamientos con miras a una nueva Constitución de corte liberal-social.

Lo anterior se debe primordialmente al concepto revolucionario del movimiento que está dando forma a una nueva sociedad:

La Revolución, por su sentido original, excluye a todos aquellos que no han participado en ella o la han traicionado. No está obligada al régimen constitucional prevaleciente y tiene derecho a crear todas aquellas normas e instituciones que surjan de la propia lógica del movimiento armado, de las peticiones de transformación social que expresen quienes en ella se integran activamente<sup>202</sup>.

La peculiaridad del liderazgo de Carranza, y de ahí el éxito de su proyecto, fue el reconocimiento de un poder social detrás de las propuestas de las fuerzas políticas, tales como los campesinos y los obreros, y no se basa en las demandas de una élite. Señaló: “una democracia entendida sincera y correctamente y ejercitada con honestidad, no debe de buscar una mayoría en cuestiones de partido, sin que importe su propósito o el nombre con el que se cubra, sino sólo en representación de todas las clases e intereses legítimos”<sup>203</sup>.

Asimismo, Carranza es quien enarbola la lucha nacionalista respecto de la propiedad de la Nación. Es en las adiciones del Plan de Guadalupe de diciembre de 1914, que en su artículo 2 que plantea, entre otras, la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país. En consonancia, en 1915 se crea la Comisión Técnica del Petróleo para orientar la política petrolera del país, regular su explotación y exigir el pago justo sobre dicha explotación mediante reportes del volumen de las extracciones. Esta Comisión terminó concluyendo, en su informe del 7 de abril de 1916, que era indispensable restituir a la Nación las riquezas del subsuelo<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Suarez Gaona, Enrique, *op. cit.*, p. 27.

<sup>203</sup> Carranza, Venustiano, *Address delivered by President Venustiano Carranza to the Mexican Congress*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 1917, pp. 7-8. Citado por Suárez Gaona, Enrique, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>204</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa...op. cit.*, pp. 18,19.

En consecuencia, Carranza emitió en agosto de 1916 una circular en la que determinó que los extranjeros que adquirieron bienes nacionales dentro del territorio nacional serían considerados como mexicanos, fórmula jurídica nacionalista que actualmente se conoce con el nombre de Clausula Calvo<sup>205</sup>.

Es en este contexto de lucha revolucionaria que se discute y finalmente consensa una nueva constitución, que guarda algunas de las decisiones políticas fundamentales de sus antecesoras, sobre todo la de 1857, pero que en la parte de los derechos sociales y garantías individuales da un avance hacia los nuevos ideales del siglo XX. Asimismo, respecto a la soberanía se fortalece el concepto de nación, el territorio y la forma de gobierno, y se fortalece el papel del Estado como garante y promotor del desarrollo nacional. Surge así la primera constitución social del mundo en el siglo XX.

#### **b) Los principios doctrinales emanados de la Constitución de 1917 relacionados con el modelo energético y su evolución en el siglo XX.**

Para efectos de la presente investigación, es preciso señalar que sólo acotaremos los principios emanados de la Constitución de 1917 para la construcción del modelo energético hacia las siguientes décadas del siglo XX. Si bien es cierto, en ese entonces y dadas las condiciones de precaria industrialización de México, el tema energético no se consideraba aún estratégico, los elementos socioeconómicos que lo irían conformando se encuentran en el centro mismo de la continuación y fortalecimiento de las decisiones políticas fundamentales que ya se venían perfilando desde las constituciones del siglo XIX.

Para la conformación de este modelo energético en México, emanado de la Constitución de 1917, considero que se afianzaron como basamento los siguientes principios: a) la soberanía nacional y la propiedad de la Nación; b) los derechos

---

<sup>205</sup> Jiménez Vázquez, Raúl, "Conformación histórica de los principios constitucionales en materia de hidrocarburos y los efectos desnacionalizantes de la reforma energética", en: *Reforma energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*. México. Editorial Cosmos, 2011, p. 326

humanos en materia energética: de los pueblos originarios y a un medio ambiente sano y sustentable, y c) la rectoría económica del Estado y la economía mixta.

### **i. La soberanía nacional y la propiedad de la Nación**

La soberanía es un concepto nodal en las constituciones modernas, como ya se dejó muy claro en el Capítulo I, y parecería extraño ligarlo con la propiedad de la Nación conforme al modelo liberal-capitalista, pero en el caso mexicano es un vínculo indisoluble, ya que estamos en los albores de la construcción de un Estado social que prevalecería a lo largo del siglo XX.

Y aunque la construcción del concepto de soberanía fue variando, comenzando a definirse como un poder emanado del ciudadano, en el modelo constitucional mexicano se determina que es del pueblo, conforme al artículo 39, que a la letra dice:

Artículo 39. La soberanía nacional reside *esencial y originariamente en el pueblo*. Todo poder público dimana del pueblo y se *instituye para beneficio de éste*. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno<sup>206</sup>.

Y este pueblo, derivado del contrato social, es el que ejerce dicha soberanía a través de poderes públicos, conforme a los que se establece en el artículo 41, que dice textualmente:

Art. 41. El pueblo *ejerce su soberanía* por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Constitución Política de 1917, 5 de febrero de 1917. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf). Énfasis propio. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>207</sup> *Ibidem*. Las cursivas son nuestras.

Es importante distinguir la consideración del depósito originario de este poder soberano, y la forma de ejercerlo a través de terceros mediante una institucionalización del contrato social, lo que queda expresamente señalado en ambos artículos constitucionales originarios, y que en el caso del artículo 39, a más de cien años de distancia, permanece intacto.

Asimismo, cabe señalar que el constituyente de 1917 sólo usa el término “soberanía” cuatro veces en todo el texto original: en los artículos 39 y 41 ya citados anteriormente aludiendo a la soberanía del pueblo, y en los artículos 40 y 103, fracción III, aludiendo a la soberanía de los Estados. No obstante, a lo largo de siglo XX y con diversas reformas constitucionales, el concepto de soberanía se amplía, no aplicándose sólo a la detentada por el pueblo o los Estados (en el contexto de un régimen federal), sino que se aplica el concepto de soberanía a la *Nación*. Podemos ver diversas reformas constitucionales en las que se aplica el principio de soberanía en este sentido:

- a) 6 de febrero de 1976: párrafo adicionado al artículo 27, que señala que “La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso”<sup>208</sup>.
- b) 3 de febrero de 1983: reformas al artículo 25, primer párrafo, que señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático”<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Decreto por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_083\\_06feb76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_083_06feb76_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>209</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 16,25,26,27, fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983. Disponible 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). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

- c) 20 de agosto de 1993: párrafo reformado del artículo 28, que establece que “el Estado al ejercer en ellas (las áreas prioritarias) 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>210</sup>.

Como puede observarse, el concepto de soberanía fue reconfigurándose no sólo teniendo una connotación en la forma de gobierno, sino en un alcance aún mayor al depositarlo en la Nación<sup>211</sup>, ligándose a la determinación de la propiedad del territorio y a la protección de su supremo interés.

Por tanto, las reformas y adiciones que a lo largo del siglo XX se fueron dando para afianzar la soberanía de la Nación se ubicaron fundamentalmente en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que serán el objeto central del análisis de los siguientes capítulos, sin menguar o contradecir las decisiones políticas fundamentales que desde el constituyente de 1917 se plantearon en este tenor.

Y de esto afirmo que la decisión política fundamental en este rubro corresponde al dominio eminente de la propiedad de la Nación, ligado al concepto de soberanía nacional. El dominio eminente define el poder del Estado –en representación de la Nación- sobre su territorio e impide que cualquier otro poder externo o interno lo vulnere. En pocas palabras, el dominio eminente equivale a soberanía. Marienhoff

---

<sup>210</sup> Decreto por el que se reforman los artículo 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_126\\_20ago93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_126_20ago93_ima.pdf) . La acotación es propia. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>211</sup> En este contexto es importante determinar qué se entiende por Nación, pues varios autores señalan que es difícil una definición unívoca, pues considera tantos elementos sociológicos, antropológicos, políticos e históricos. Considero retomar la definición que Ernesto Renán dio el 11 de marzo de 1882 en La Sorbona, titulada “¿Qué es una Nación?”, en ella concluye que “una nación es una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios realizados y los que se realizarán en caso necesario. Presupone un pasado, pero se resume en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común”. Concepto: Nación. Tomado de: *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Tomo XX, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1993.

Por lo anteriormente expresado, es importante señalar que Nación y Estado no son conceptos similares, pues mientras la primera es de acepciones sociológicas, históricas e incluso antropológicas, el segundo es, como se desarrolló en el primer capítulo, de carácter político y jurídico.

lo define como: “...un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a él la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados” <sup>212</sup>.

Este dominio eminente proviene del principio de propiedad originaria, que corresponde a la Nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares y de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público<sup>213</sup>, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación <sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Marienhoff, Miguel, S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960, p. 37.

<sup>213</sup> El concepto de interés público será abordado en este trabajo de manera reiterada en el marco de las decisiones políticas fundamentales, por lo que es indispensable hacer una acotación inicial respecto de su definición. En primer término, y conforme lo desarrolla Carla Huerta Ochoa, el interés público es un concepto jurídico indeterminado y no puede hablarse de un sentido unívoco del mismo, ya que “se trata de conceptos con los que las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de su aplicación”. Huerta Ochoa, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en: Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, México, UNAM, 2007, p. 132

Y aunque no existe una definición constitucional o de ley de interés público, retomaré la establecida en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”. Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1982, t. V, p. 167.

Y es en este supuesto que el interés público, actúa como justificante de determinadas acciones por parte del Estado, lo que la constituye como una cláusula general habilitante de la actuación pública del Estado en nombre de un bien jurídico protegido.

<sup>214</sup> Pastor Rouaix menciona que, en su papel de constituyente de Querétaro en 1917, buscó evitar que las tierras otorgadas a los terratenientes, y en específico las cedidas en el porfiriato respecto del carbón y al petróleo mediante una ley dictada por el Congreso, y en su lugar se inscribió en el texto constitucional que será la Nación, y no un gobierno, la que tenga el dominio sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio. Por ello, se propugnó que se enumerara expresamente los bienes sobre los que la Nación ejerce su dominio directo, y de los que jamás podría desprenderse, con lo que se hacía constar su cualidad de inalienable e imprescriptible, y que sólo se podrá conceder su explotación a particulares y sociedades mediante concesiones que fijaran las leyes. Roaix, Pastor, *op. cit.*, p. 141

Así, este territorio no es sujeto de apropiación por parte de los particulares, y específicamente sobre los recursos del subsuelo, entre otros, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. De ahí se derivan, también, los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio nacional. De acuerdo con la Constitución de 1917, el Estado no es rector con relación a la explotación de los hidrocarburos, sino que es el *único agente facultado* para realizar ello.

Todos esos principios tienen por propósito salvaguardar el territorio nacional, sus riquezas naturales y del subsuelo en beneficio de la sociedad, en donde la participación de los particulares, de estar permitida en algunos rubros, siempre debe ser limitada y restringida, y no puede orientarse por el lucro, ni la economía de mercado.

En el texto original del artículo 27 constitucional se determinó en sus dos primeros párrafos que:

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 el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

... En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (aguas y minerales), el *dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible*, y sólo podrán hacerse *concesiones* por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes<sup>215</sup>.

En este sentido, la decisión política fundamental expresada es que la propiedad es *originalmente* de la Nación, siendo inalienable e imprescriptible, esto es, no se puede transferir ni enajenar a favor de particulares, y cuyo dominio no se puede

---

<sup>215</sup> Las cursivas son nuestras.

perder por falta de explotación de esos bienes en el tiempo. Así pues, para que los particulares la exploten sólo podrá hacerse mediante mecanismos jurídicos denominados concesiones -que no significan transmisión de propiedad- y sólo por causas de utilidad pública podrá ser apropiada mediante una indemnización.

Por tanto, la propiedad privada no tiene vida propia originaria en nuestro texto constitucional, sino que se deriva de las modalidades del interés público que determine la Nación, como lo señala el primer párrafo del artículo 27 citado anteriormente<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> Es indispensable acotar lo que en nuestra consideración son las tres modalidades de propiedad: cuando la Nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, se constituye la propiedad privada; cuando lo hace a los ejidos y comunidades, se da lugar a la propiedad social, y cuando se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública.

Y destaco que la línea que le da direccionamiento a la propiedad de la Nación, y después de la rectoría económica, es el concepto de interés público, porque a lo largo de la conformación de los artículos 27 y 28 se incorpora, si bien como un concepto jurídico indeterminado, como ya lo señalamos, en el contexto de los artículos en que se citan, le da el sentido que en este trabajo destacamos, pues la Constitución, al legitimar las restricciones o reservas de derechos o actividades, legitima los supuestos bajo los criterios de interés público explícitamente señaladas.

“Por tanto, el andamiaje legal en general, y en materia energética en particular, debe ser abundante en definir áreas o ámbitos que se consideran de interés público, tales como las comunidades indígenas...este concepto es abundante en los artículos constitucionales en donde con mayor énfasis se utiliza el concepto de interés público ligado al territorio y su explotación o utilidad, que se relacionan intrínsecamente con el régimen de propiedad y las áreas estratégicas – y por tanto exclusivas- del desarrollo nacional:

- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública... (art. 27, tercer párrafo).
- Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas... (art. 27, quinto párrafo).
- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público (art. 27, fracción XX).



No puede soslayarse el hecho de que, si bien hubo una aprobación en el texto constitucional, los gobiernos posrevolucionarios tuvieron serias dificultades para su reconocimiento por otras naciones, sobre todo de aquellas que habían visto afectados sus intereses, derivado de las nuevas definiciones nacionalistas, específicamente en materia de explotación de los recursos naturales. En particular, Estados Unidos no reconoció a los gobiernos emanados de la gesta revolucionaria, y es por ello por lo que:

Álvaro Obregón accedió a la celebración de un acuerdo secreto con la Casa Blanca, en el que aceptó que el artículo 27 constitucional no fuese aplicado en forma retroactiva a los títulos de propiedad generados al amparo de las leyes porfiristas ... El 25 de diciembre de 1925 se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reconociendo los derechos adquiridos por las compañías petroleras en base al acuerdo de la retroactividad de la Carta Magna estipulado en los inverosímiles convenios de Bucareli<sup>217</sup>.

Por lo anteriormente señalado, aunque esta decisión política fundamental era un marco de referencia obligatorio, es que a partir de la década de los años 30 el sector energético empezó a adquirir una importancia estratégica aún mayor, pero seguía estando fundamentalmente en manos extranjeras, derivadas de la vigencia *de facto* de las facilidades que desde el porfiriato se les otorgaron a las empresas, sobre todo inglesas y estadounidenses, que cada vez hacían una explotación más irracional de nuestros recursos y con tintes injerencistas. Así pues, y en el marco de

- 
- El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público (art. 28, décimo primer párrafo)."

Bolívar Meza, Martha Laura, "Notas sobre el marco regulatorio para la transición de la industria extractiva a la energía renovable y su impacto en la captación de la inversión pública y privada", en: Revista de Derecho Administrativo 19, Facultad de Derecho-Pontificia Universidad Católica del Perú, julio 2021, p. 201. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24307>. El subrayado es nuestro. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>217</sup> Jiménez, Vázquez, *op. cit.*, p. 327.

Una reflexión sobre los alcances de estos Tratados de Bucareli se puede consultar en: Serrano Álvarez, Pablo, *Los Tratados de Bucareli y la Rebelión Delahuertista*, México, SEP-INEHRM, 2012. Disponible en: <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/455/1/images/bucareli.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

las ideas originales del artículo 27 constitucional, es que el presidente Lázaro Cárdenas opta por la expropiación petrolera en 1938.

A partir de ello, y para elevar a rango constitucional la exclusividad de la Nación en materia petrolera, en 1940 promueve una reforma a este artículo en el que argumenta que

una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no sólo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior del petróleo, no se le ve el motivo para permitir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados, que es de presumirse que llegaran a ser, si no antagónicos, a lo menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el Gobierno con todo su empeño y energía...A esto obedece el propósito del Ejecutivo de que termine el régimen de concesiones <sup>218</sup>.

Es decir, no se permite a los particulares, mucho menos extranjeros, explotar los hidrocarburos propiedad de la Nación. La reforma a la Constitución de 1940 promulgada por el presidente Cárdenas, establece en el Artículo 27:

a. ...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, *no se expedirán concesiones*, y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de sus productos<sup>219</sup>.

La reforma constitucional nacionalizadora de 1940 significó la decisión histórica de mantener desde el Estado la explotación petrolera de manera exclusiva.

En ese tenor, la Ley Reglamentaria del 9 de noviembre de 1940 se da en el contexto de empezar a integrar la industria petrolera recién expropiada, y sólo en ese momento se requería operar con inversión privada, pero con nacionales. Es

---

<sup>218</sup> Iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional, 22 de diciembre de 1938. Considerandos. Tomado de: Almazán González, José Antonio, *La exclusividad nacional en materia de petróleo*, México, UNAM, IJ, 2016, pp. 56-59. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3467/6.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>219</sup> Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.- (Petróleo). Diario Oficial. México, sábado 9 de noviembre de 1940. P. 2. Énfasis propio. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_029\\_09nov40\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_029_09nov40_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

necesario entender que esta primera etapa para el desarrollo de dicha industria fue una situación coyuntural, pues en este momento histórico, el Estado se hizo cargo de ella en circunstancias de sabotaje por las empresas petroleras internacionales. Por tanto, bajo este espíritu, los artículos 6 y 7 de la Ley Reglamentaria establecían lo siguiente:

ARTÍCULO 6.- El petróleo a que se refiere el artículo 1º será explorado y explotado *por la Nación* como sigue:

I.- Mediante trabajos realizados en forma directa y

II.- Por conducto de las instituciones que al efecto cree la Ley.

ARTÍCULO 7.- En el caso previsto por la fracción I del artículo anterior, podrá celebrarse contratos con los particulares, a fin de que estos lleven a cabo por cuenta del gobierno federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que obtengan<sup>220</sup>.

En primer lugar, es importante recalcar que esta apertura era sólo para nacionales, pues el artículo 9 de esta ley reglamentaria cardenista establecía lo siguiente:

“ARTÍCULO 9.- Los contratos de que hablan los artículos anteriores, solo podrán celebrarse con nacionales o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. No podrán concertarse en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador<sup>221</sup>.

En perfecta sincronía, los artículos 7 y 9 establecen que los contratistas nacionales llevarán a cabo las actividades de exploración y extracción “por cuenta del gobierno federal” y no como interesados directos de la explotación de los hidrocarburos, pues ésta se lleva a cabo de manera directa por la Nación, y sin posibilidades de transferirlos o terceros, mucho menos extranjeros.

Así pues, la esencia de la reforma constitucional nacionalista de 1940 es no volver a permitir la intervención extranjera en las áreas energéticas, y su idea original fue

---

<sup>220</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo. Promulgada 30 de diciembre de 1939. Publicada 09 de noviembre de 1940. Énfasis propio. Disponible en: <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1940-6.1-LRA27-Transcripcion.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>221</sup> *Ibidem*.

que la propiedad siga siendo de la Nación, bajo la exclusividad del Estado, pues el objetivo es de garantizar la soberanía nacional.

No obstante, cabe destacar que este régimen sólo duró diez meses, ya que el 18 de junio de 1941, en la presidencia de Ávila Camacho, se expide una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo de Petróleo, con una reconsideración a la apertura de la inversión privada. En su Exposición de Motivos señala que “las modificaciones intentan abrir nuevas oportunidades a la inversión del capital privado en la industria petrolera bajo formas de empresas que, por constituir empresas de economía mixta, es decir, organismos semioficiales controlados por el Gobierno, impriman a la participación privada un papel preponderantemente social”<sup>222</sup>.

En una congruencia con el modelo constitucional energético originalmente planteado por las decisiones políticas fundamentales del artículo 27, en noviembre de 1958 el presidente Ruiz Cortines promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo y restituyó la legalidad constitucional<sup>223</sup> mediante la derogación de la anterior Ley de mayo de 1941, y en la que se eliminó la posibilidad de celebrar contratos con particulares en la explotación que lleva a cabo el Estado y reservó todas las actividades de la industria petrolera sólo a Petróleos Mexicanos o a cualquier otro organismo que se estableciera en el futuro.

Con esta medida, en la ley fue eliminada la contratación como medio a través del cual la Nación podía llevar a cabo la extracción de los hidrocarburos; sin embargo, en la práctica hubo una creciente deformación de este régimen de contratismo en la explotación de los hidrocarburos, abriendo paso al dominio de los contratistas extranjeros sobre las actividades petroleras, en perjuicio de los intereses de la Nación.

Ello fue lo que motivó al presidente López Mateos, aunado a la presión externa de abrir la explotación a extranjeros, de reafirmar el principio constitucional de la

---

<sup>222</sup> Almazán González, José Antonio, *op. cit.*, p. 62.

<sup>223</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo. Promulgada 27 de noviembre de 1939. Publicada 29 de noviembre de 1958. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27\\_rp/LRArt27\\_RP\\_orig\\_29nov58\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_orig_29nov58_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

exclusividad del Estado en la materia, eliminando las concesiones y contratos que se hubieren otorgado. Con la reforma a la Constitución del 20 de enero de 1960, mediante la adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, se incorpora la prohibición de contratos en materia de hidrocarburos, bajo los siguientes argumentos:

En relación con el petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos como líquidos y gaseosos, que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la nación Mexicana, la Comisión considera que debe asentarse de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que hayan otorgado y que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de sustraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que, para evitar cualquier controversia, es procedente de la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen<sup>224</sup>.

La adición del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, quedó con el siguiente texto:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, *no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado*. La nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva<sup>225</sup>.

Por el lado de la electricidad, el gobierno de López Mateos también ratificó la exclusividad de la Nación respecto de su explotación. En el mismo año de 1960,

---

<sup>224</sup> Almazán González, José Antonio, *op. cit.*, p. 63.

<sup>225</sup> Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de Federación el 29 de enero de 1960. Énfasis propio. Disponible en: [http://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). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

envió al Congreso la iniciativa para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, aprobándose en el siguiente sentido:

Corresponde exclusivamente a la Nación general, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia *no se otorgarán concesiones a los particulares* y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines<sup>226</sup>.

En suma, esta decisión política fundamental se puede ligar a lo que Jiménez Vázquez define como cuatro principios fundamentales, a saber: a) el primer principio es el de la propiedad originarias de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; b) el segundo principio es el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los hidrocarburos y los demás recursos naturales del subsuelo, y de ello se desprende que el petróleo de los mexicanos no es un simple *commodity*, ni una mera mercancía ceñida las leyes de oferta y demanda, sino que se trata de un recurso natural de carácter estratégico cuyo manejo concierne a la sociedad en su conjunto; c) el tercer principio es el de la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos por parte de la Nación, complementado con la prohibición expresa de otorgar concesiones o contratos en esta materia; d) el cuarto principio establece que el petróleo es un área estratégica de la economía nacional y que su desarrollo le corresponde solamente al Estado, por conducto de organismos públicos sujetos a su propiedad y control absolutos <sup>227</sup>. Este último principio fue insertado en los artículos 27 y 28 de la Constitución en 1983, que se presentará más adelante como la decisión política fundamental de la rectoría económica del Estado.

---

<sup>226</sup> Decreto que declara la adicción al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960. Énfasis propio. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_057\\_29dic60\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_057_29dic60_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>227</sup> Jiménez, Vázquez, *op. cit.*, pp. 323-324.

## **ii. Los derechos humanos en materia energética: de los pueblos originarios y el derecho a un medio ambiente sano y sustentable**

Los ahora denominados derechos humanos fueron originariamente denominados en la Constitución de 1917 “garantías individuales”, pues en el artículo 1o. las consagró como las garantías individuales de los derechos del hombre, aunque posteriormente se agregaron importantes derechos sociales.

En lo que constituyó el Título Primero de la Carta Magna se garantizó la libertad de los hombres, prohibiendo la esclavitud (artículo 2o.); estableciendo la igualdad ante la ley del varón y la mujer (artículo 5o.); el derecho a decidir, de manera libre, responsable e informada el número y espaciamiento de sus hijos (artículo 4o.); la libertad de profesión, industria y trabajo, siendo lícitos (artículo 5o.); la libertad de manifestación de las ideas (artículo 6o.); la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (artículo 7o.); el derecho de libre petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa (artículo 8o.); la libertad de asociación o reunión en forma pacífica con cualquier objeto lícito, sin que se proteja la reunión armada o en la que se profieran injurias contra la autoridad, ni se haga uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee (artículo 9o.); el derecho a poseer armas en su domicilio para seguridad y legítima defensa (artículo 10); la libertad de tránsito para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia (artículo 11); la libertad de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan delito o faltas penadas por la ley (artículo 24). De los artículos 14 al 23 se establecen diversas garantías de seguridad respecto a actos de autoridad para proteger la vida, la libertad o las propiedades, posesiones o derechos (artículo 14), familia, domicilio y papeles (artículo 16) y en general un régimen de garantías frente a actos de autoridad que priven al individuo de su libertad o lo sujeten a procesos penales<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> De la Madrid, Miguel, *op. cit.*, p. 44

Por el lado de los derechos sociales, en primer término, es necesario clarificar que hay una marcada diferencia entre los derechos (o garantías) individuales y los derechos sociales. Como lo señala De la Madrid, los derechos individuales del hombre exigen la abstención de las autoridades estatales de actos que puedan vulnerarlos, y para ello se establecen los recursos jurídicos necesarios en favor de los individuos; en tanto, los derechos sociales parten del reconocimiento de que la dignidad, la libertad y la justicia entre individuos y grupos sólo es posible si la sociedad y su organización política, el Estado, se articulan en tal forma que se generen las condiciones materiales e institucionales para su realización y desarrollo, por lo que el Estado está obligado a su cumplimiento directo cuando las leyes así lo señalen, y en los términos que se establezcan en ellas<sup>229</sup>.

En este tenor, es que se distingue nuestra Constitución de 1917, por considerar como decisión política fundamental los derechos sociales, como producto de la Revolución mexicana, que fueron delineados a nivel constitucional y establecidos por primera vez a nivel mundial, destacándose los artículos 3, para la educación pública; 27, respecto de los derechos de los campesinos, y 123 de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, en esta misma línea de los derechos sociales como una de las decisiones políticas fundamentales a partir de nuestra Constitución de 1917, es que se fueron realizando una serie de reformas y adiciones al texto constitucional, que fueron ampliando la gama de derechos inalienables para los mexicanos:

- ...b) El derecho de los pueblos indígenas para que la ley proteja y promueva el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, y formas específicas de organización social, así como el derecho de sus integrantes al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (artículo 2º.)
- c) El derecho a la protección de la salud (artículo 4o.).
- d) El derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (artículo 46).
- e) El derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa (artículo 4o.).

---

<sup>229</sup> De la Madrid, Miguel, *op. cit.*, p. 47.



- f) El derecho de los niños y de las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Es deber de los padres preservar estos derechos de los menores y la ley determinará los apoyos a la protección de los mismos, a cargo de las instituciones públicas (artículo 4o.).
- g) Las bases de la reforma agraria, mediante el reconocimiento de la personalidad de los núcleos ejidales y comunales y la protección de su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Se prohíbe el latifundio y se define la pequeña propiedad agrícola y la ganadería (fracciones VII-XVIII del artículo 27).
- h) Derecho a la justicia expedita y honesta para los campesinos en lo que se refiere a la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad (fracción XIX).
- i) Derecho al desarrollo rural integral (fracción XX), para lo cual el Estado promoverá las condiciones que generen y garanticen a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional.
- j) El derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, mediante la creación de empleos y la organización social para el trabajo (artículo 123)<sup>230</sup>.

Estos derechos sociales se inscriben en la nueva generación de los derechos humanos, dando un cuerpo robusto de derechos fundamentales que nuestra Constitución consagra y el Estado mexicano deberá ser garante.

Específicamente en la primera arista que analizaré, se encuentra la transfiguración que respecto de los derechos de los pueblos originarios o indígenas establece nuestra Constitución de 1917. Cabe señalar, específicamente, que el texto original del artículo 2 se refería a la prohibición de la esclavitud, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

---

<sup>230</sup> *Ibidem*, pp. 45-47.

Y este texto quedó vigente más de 80 años, hasta que la corriente de la reconfiguración de las garantías individuales hacia los derechos humanos fue dando importancia sobre todo a los pueblos originarios.

Cabe señalar que el principio de los derechos humanos de aceptación universal se incorpora en el derecho internacional, pues se compone por garantías esenciales e incuestionables del ser humano, que deben regir la actuación de los estados.

Es así como el 10 de junio de 2011 se reformó el párrafo primero del artículo 1º. Constitucional, que declara la primacía de los derechos humanos, quedando como sigue:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En adición, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por virtud de la Contradicción de Tesis 293/2011<sup>231</sup>, resolvió que todas las normas que

---

<sup>231</sup> Los criterios contradictorios de los tribunales colegiados, consistieron en dos temas:

1. Posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución.

a. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estableció que derivado de la tesis “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” establecida por el Tribunal Pleno, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se ubicaban jerárquicamente por debajo de la Constitución.

b. Por otra parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, señaló que “cuando se trate de un conflicto que verse sobre derechos humanos, los tratados o convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano, deben ubicarse propiamente a nivel de la Constitución”, de tal posicionamiento derivó la siguiente tesis: “TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN”.

2. Valor de la Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

a. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito argumentó que es posible invocar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de disposiciones protectoras de derechos humanos. Derivado de tal criterio,

contienen un derecho humano y que están recogidas en tratados internacionales tendrán rango constitucional, asimismo que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos serán vinculantes para los jueces en México, aun cuando se trate de decisiones respecto de controversias en las que el país no es parte, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas.; y que, si la Constitución federal contempla alguna restricción al ejercicio de un derecho, la misma surtirá efecto.

De la amplia gama de derechos humanos que de este contexto se derivan, para efectos del modelo energético que nos ocupa, los dos derechos humanos que considero son el eje, y de los cuales a su vez el Estado debe ser garante: los derechos de los pueblos originarios y el derecho a un medio ambiente sano y sustentable.

Destaco que para agosto de 2001 se dio una primera reforma constitucional significativa en este sentido, que señala explícitamente la concepción de la Nación mexicana -que ya analizamos en el apartado anterior, en un sentido incluyente y de plena protección de los derechos humanos para todo mexicano. Resalto la redacción de los primeros párrafos del artículo 2º. de esta reforma, que a la letra dice:

ARTÍCULO 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad

---

surgió la tesis del siguiente rubro: "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS".

b. Por otra parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito señaló en diversas consideraciones que la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos era obligatoria.

Del estudio de los criterios antes expuestos, el Tribunal Pleno de la SCJN determinó la existencia de la contradicción de tesis denunciada. En:

<https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556> El subrayado es nuestro. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...<sup>232</sup>

Cabe señalar que, si bien hemos abordado el artículo 27 respecto de su referencia a la soberanía, tanto del pueblo como de la Nación, también este artículo manifiesta una de las decisiones políticas fundamentales dentro de los derechos o garantías individuales, que es el derecho a la propiedad, y que en esta reforma al artículo 2º. se encuentra íntimamente ligados a los derechos de los pueblos originarios.

El párrafo tercero del artículo 27 destaca a la Constitución revolucionaria como una Constitución social, ya que establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y se hace también con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su *conservación*, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Decreto por el que se reforma el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º., se reforma el artículo 2º., se deroga el párrafo primero del artículo 4º.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>233</sup> Constitución Política de 1917, 5 de febrero de 1917, *op. cit.* Énfasis propio.

Este mismo precepto establece, por el lado de los individuos, garantías para que las medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer que los usos y destinos de tierras, aguas y bosques sean adecuadas para preservar, lo que a lo largo del siglo XX consistiría en un instrumento para conservar y restaurar el equilibrio ecológico.

La Constitución mexicana de 1917 fue pionera en este derecho humano, ya que las disposiciones posteriores en el derecho internacional buscan proteger los derechos de los pueblos originarios. Y en un esfuerzo de llevar al ámbito internacional esos principios, a iniciativa de México, se propuso ante la Organización de las Naciones Unidas la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> El 12 de diciembre de 1974 la ONU aprobó esta Carta, misma que fue una iniciativa del gobierno mexicano, para poner de manifiesto el derecho que tienen los Estados a ejercer su soberanía dentro de su propiedad, y con ello dar paso a la expropiación mediante una indemnización justa, pues es el reflejo de la postura que el gobierno de Lázaro Cárdenas tuvo en el conflicto diplomático que se generó con Estados Unidos al expropiar la industria petrolera en 1938. Esta Carta, vigente aún, buscaba crear una regulación jurídica justa en las relaciones económicas internacionales, basadas en la equidad, la igualdad soberana y la independencia de los intereses de los países desarrollados y -en ese momento así denominados- en vías de desarrollo.

No sobra mencionar que previamente a esta Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Asamblea General de las Naciones Unidas ya había abordado como principio fundamental la soberanía permanente sobre los recursos naturales como un elemento básico del derecho a la libre determinación. Ya desde la Resolución 1.314 (XIII) del 12 de diciembre de 1953 se creó la Comisión de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, así como la Resolución 1515 (XV) del 15 de diciembre de 1960 que recomienda que se respete el derecho soberano e inalienable de todo Estado a disponer de su riqueza y sus recursos naturales de conformidad con sus intereses nacionales y en el respeto a la independencia económica de los Estados.

De manera más explícita, la Resolución 1803 (XVII) sobre la soberanía permanente sobre los recursos naturales, del 14 de diciembre de 1962, hizo, entre otras, las siguientes declaraciones:

1. *El derecho de los pueblos y las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse el interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.*
2. *La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.*
3. *En los casos en que se otorgue la autorización, el capital introducido y sus incrementos se registrarán por ella, por la ley nacional vigente y por el derecho internacional. Las utilidades que se obtengan deberán ser compartidas, en la proporción que se convenga libremente en cada caso, entre los inversionistas y el Estado que recibe la inversión, cuidando de no restringir por ningún motivo la soberanía de tal Estado sobre sus riquezas y recursos naturales.*

Resalta el artículo 16 que señala que es derecho y deber de todos los Estados, individual y colectivamente, eliminar todas las formas de agresión, ocupación y dominación extranjeras, así como las consecuencias económicas y sociales de éstas como condición previa para el desarrollo. Por tanto, los Estados que practican esas políticas coercitivas son económicamente responsables ante los países, territorios y pueblos afectados, en lo que respecta a la restitución y la plena compensación por la explotación y el agotamiento de los recursos naturales y de toda otra índole de esos países, territorios y pueblos, así como por los daños causados a esos recursos. Asimismo, señala que es deber de todos los Estados prestarles asistencia, y que ningún Estado tiene el derecho de promover o fomentar inversiones que puedan constituir un obstáculo para la liberación de un territorio ocupado por la fuerza<sup>235</sup>.

Por tanto, la consulta previa, libre e informada hacia los pueblos originarios, respecto del uso o explotación del territorio es un derecho que, no obstante, su reconocimiento en el marco internacional de los derechos humanos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha sido adoptado en forma gradual, y su implementación ha sido incompleta en muchos países, incluido México, en total congruencia con el sentido original del artículo 27 constitucional. El

- 
4. *La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero...En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas..*
  5. *El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basado en su igualdad soberana....*
  8. *Los acuerdos sobre inversiones extranjeras libremente concertados por Estados soberanos o entre ellos deberán cumplirse de buena fe; los Estados y las organizaciones internacionales deberán respetar estricta y escrupulosamente la soberanía de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales de conformidad con la Carta y los principios contenidos en la presente resolución.*

Con esto, se demuestra la deformación que los tratados comerciales internacionales celebrados a partir de la década de los ochenta desvirtuaron el principio de soberanía de los Estados, en contravención a las resoluciones de las Naciones Unidas.

<sup>235</sup> Bolívar Meza, Martha Laura, "Notas sobre el marco regulatorio para la transición de la industria extractiva a la energía renovable y su impacto en la captación de la inversión pública y privada", *op. cit.*, pp. 195-196.

artículo 6 del Convenio 169 señala expresamente que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y que se establezcan los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos.

Respecto al derecho a un ambiente sano y sustentable, primigeniamente el párrafo tercero del artículo 27 constitucional de 1917 señalaba como “cuidar de su *conservación*, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”. En el contexto internacional se empieza a formalizar a lo largo del siglo XX, consagrándose la relación ambiente/desarrollo como un derecho humano y la plena integración de este binomio es aceptada, y su conjugación nos lleva al concepto del desarrollo sostenible, definido como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Esto se trata de una aproximación distinta al desarrollo simple, pues incorpora factores económicos, sociales y ambientales a un mismo nivel y que constituye, al menos en el discurso, el marco de referencia para la cooperación global internacional<sup>236</sup>.

El medio ambiente y el desarrollo sustentable se posiciona en el centro mismo del discurso de los derechos humanos, porque una gestión inadecuada de los residuos peligrosos es una amenaza grave para los derechos más fundamentales, que son los correspondientes a la vida y a la salud<sup>237</sup>, asunto que ya había sido presentado en el Informe de Brundtlan de 1987 ante las Naciones Unidas, en que se denuncia

---

<sup>236</sup> Anglés Hernández, Marisol, “La regresión ambiental en el sector hidrocarburos mexicano”, en: Anglés Hernández, Marisol y Palomino Guerrero, Margarita (coordinadoras), Aportes sobre la configuración del derecho energético en México. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Reguladora de Energía, 2019, p. 301.

<sup>237</sup> Así fue determinado en Resolución 2005/15 de la Oficina de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2005/15 aprobada el 14 de abril de 2005. Citado en: Bolívar Meza, Martha Laura, “Notas sobre el marco regulatorio...”, *op. cit.*, p. 198.

el detrimento del ambiente en favor de la acumulación de la riqueza. De ahí que se acuña el concepto de “sostenibilidad o desarrollo sostenible” que consiste en satisfacer necesidades de la actual generación sin sacrificar necesidades de futuras generaciones, es decir que considera también las dimensiones sociales del desarrollo.

De esta manera quedan implícitamente conectados los derechos humanos de propiedad originaria, medio ambiente y desarrollo sustentable, pues su pleno disfrute depende de un medio ambiente sano. Así pues, en el marco del sistema interamericano y nacional de derechos humanos, la exploración y extracción de hidrocarburos deben realizarse de forma tal que se garanticen los derechos de las personas que habitan en los sitios en los que se encuentran; además, las actividades de exploración y extracción tienen que llevarse a cabo con un enfoque de sustentabilidad<sup>238</sup>. De lo contrario, los Estados podrían incurrir en responsabilidad internacional en materia de lesión a los derechos humanos.

Cabe destacar que, en adición a lo anterior, a lo largo del siglo XX los derechos sociales encuentran cobijo en el derecho internacional, específicamente respecto a la prohibición de regresividad, establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -que se analizará más adelante-, que establece dos nociones de regresividad: la regresividad a los resultados y la regresividad normativa. La primera se refiere a cuando la aplicación de una política pública provocó resultados que hayan empeorado los derechos sociales respecto al punto de partida; la segunda consiste en evaluar si la norma nueva haya suprimido, limitado o restringido derechos o beneficios concedidos por la anterior norma.

En suma, y en el contexto de la definición primigenia de la Constitución mexicana de 1917, así como la evolución del derecho internacional en la protección de los derechos humanos, considero que la protección a la propiedad de los pueblos originarios, un medio ambiente sano y la sustentabilidad se constituyen en decisiones políticas fundamentales en el marco del modelo energético nacional.

---

<sup>238</sup> Anglés Hernández, Marisol, *op. cit.*, p. 315.



### iii. La rectoría económica del Estado y la economía mixta

Este principio no se aprecia en los artículos 25, 26 y 28 que originalmente se expidieron en la Constitución de 1917, y que actualmente fundamentan esta decisión política fundamental. Sin embargo, su derivación proviene de las disposiciones constitucionales que en materia de derechos (o garantías) individuales y derechos sociales he abordado con anterioridad.

Conviene señalar que el eje básico de estas reformas fue hacer explícito el principio de rectoría económica del Estado, de la economía mixta, con la coexistencia de los sectores público, privado y social, y la inclusión a nivel constitucional del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo y la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado, y de las áreas prioritarias en las cuales se da espacio a los sectores social y privado, buscando además un desarrollo rural integral y un esquema de justicia agraria funcional a este nuevo esquema<sup>239</sup>.

De la Madrid asevera que la Constitución de 1917, desde su texto original, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, con base en las disposiciones en materia de propiedad y de derechos sociales, y que a través de su aplicación, estos principios fueron ampliándose y precisándose, pero no es sino mediante las reformas constituciones de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente expuestos en el texto constitucional, en los actuales artículos 25 y 26 <sup>240</sup>.

Los artículos constitucionales de referencia establecían textualmente lo siguiente:

Art. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

---

<sup>239</sup> Witker Velásquez, Jorge. *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro 1917- 2017*, tomo II, México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016, p. 106. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/cons-eco-carque.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 53.

Art. 26.- En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente<sup>241</sup>.

Así pues, ninguna referencia tiene con la rectoría económica y la economía mixta, y fue hasta 1983 que estos artículos estuvieron sin reforma alguna.

Por su parte, el complemento de esta propuesta de rectoría económica actualmente se deposita en el artículo 28, que en su versión original fundamentalmente se refería a la prohibición de los monopolios, cumpliendo su objetivo de la protección de las garantías individuales<sup>242</sup>, así como de los derechos sociales, sobre todo en el caso de las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses. Es decir, hay visos de garantías a la economía social, aunque tampoco se reformó durante las primeras décadas del siglo XX, hasta que fue en 1983 que se realizó en conjunto con los dos artículos anteriores<sup>243</sup>.

La versión original de 1917 de este artículo constitucional a la letra rezaba:

Art. 28.- 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

---

<sup>241</sup> Constitución Política de 1917, 5 de febrero de 1917, *op. cit.*

<sup>242</sup> Hay autores que cuestionan la construcción y sentido original del artículo 28 de la Constitución de 1917, aseverando que este da continuidad al mismo de la Constitución de 1857, y que sólo agrega los monopolios de acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, y emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, dada la anarquía que se vivió en estas áreas durante la gesta revolucionaria. Sánchez Medal afirma que el artículo 28 está ubicado dentro del capítulo de las garantías individuales, pues su sentido es poner límites impuestos por la Constitución al poder público para hacer posible la libertad de industria y comercio y la libre competencia. Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p.45.

<sup>243</sup> A diferencia de los dos artículos anteriores, que fueron modificados hasta el 3 de febrero de 1983 conjuntamente, el artículo 28 tuvo una reforma previa el 17 de noviembre de 1982, con motivo de la nacionalización bancaria. Consultar: Decreto que modifica el artículo 73 en las fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_097\\_17nov82\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_097_17nov82_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

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 precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera 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.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata<sup>244</sup>.

Como se pudo advertir en el desarrollo de la decisión política fundamental respecto a la soberanía y la propiedad de la Nación respecto a la protección el interés nacional y de la sociedad mexicana por parte del Estado mexicano, en el tema de la economía nacional no había un señalamiento explícito respecto de la rectoría del Estado. Es por ello que, el 3 de febrero de 1983, se aprueban las reformas

---

<sup>244</sup> Ibid.

constitucionales de los artículos 25, 26 y 28 para conformar y determinar esta rectoría económica a través de la planeación del desarrollo por parte del Estado<sup>245</sup>. En primer lugar, se elimina completamente la versión anterior del artículo 25, y ahora se determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y la 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 la Constitución. Se señala explícitamente el carácter mixto de la economía, con la concurrencia de los sectores público, social y privado con responsabilidad social. Destaca por primera vez la definición de las áreas estratégicas del desarrollo, estableciendo que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, dichas áreas (que serán determinadas en la misma reforma en el artículo 28, párrafo cuarto), manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan para este propósito.

El artículo 26, modificado igualmente en su totalidad, establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para darle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Dentro de este paquete de reformas, destaca las modificaciones al artículo 28, en el que, como señalé anteriormente, sobresale la incorporación de un párrafo cuarto que define explícitamente las siguientes áreas estratégicas, *no constitutivas de monopolios*: acuñación de moneda, correos; telégrafos y 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; materiales radioactivos y generación de

---

<sup>245</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, *op. cit.*

energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El párrafo sexto determina que el Estado contará con los organismos y empresas que requieran para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social o privado.

Finalmente, establece que el Estado, sujetándose a las leyes podrá, en casos de *interés general*, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación -salvo las excepciones que las mismas prevengan. Asimismo, estas leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de los servicios y a *utilización social de los bienes*, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el *interés público*. Cabe señalar que si bien este es un concepto jurídico indeterminado, como ya señalamos páginas atrás, éste se vuelve nodal en la construcción de las decisiones políticas fundamentales, ya que

Pueden además existir razones concretas de interés público, como el carácter estratégico de un sector, la necesidad de satisfacer necesidades mínimas, de responder frente a un problema que pone en peligro la seguridad de las personas o la nación, o bien, la relevancia de las condiciones técnicas y económicas para realizar cierta actividad<sup>246</sup>.

Es indiscutible la importancia que ha tenido la redacción del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, en donde las áreas estratégicas –que son exclusivas del Estado- deben quedar señaladas explícitamente, pues de lo contrario, la experiencia histórica nos ha demostrado que su omisión o inclusión en las áreas prioritarias las deja susceptibles de ser objeto de concesiones o permisos y, por tanto, sujetas de derecho privado.

Pese a que las áreas estratégicas se posicionan y definen explícitamente como áreas de exclusividad del Estado en el artículo 28 constitucional, es con Salinas de

---

<sup>246</sup> Huerta Ochoa, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, *op. cit.*, 137.

Gortari que se impulsa el modelo neoliberal, y se inicia con una serie de reformas a este párrafo cuarto, y se va despojando a la Nación de sus dominios originarios, lo que abrió la puerta para la política de desincorporación de muchas actividades en ese momento bajo la acción del sector público.

A continuación, haré el recuento de dichas modificaciones y sus impactos:

- a) En la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, el artículo 25, cuarto párrafo estableció: “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”. Por su parte, las áreas prioritarias, conforme al párrafo quinto del artículo 25, son en las que podrá participar por sí o con los sectores social o privado.

En la reforma del artículo 28 de ese mismo año, se señala dentro del citado párrafo cuarto lo siguiente: “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 radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

- b) En 1983 también se consideró al servicio de banca y crédito dentro de las áreas estratégicas, conforme al párrafo quinto del artículo 28, en el que dejaba explícito que no sería objeto de concesión a particulares, pues sería “prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en términos de lo que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional”. En la reforma del 27 de junio de 1990, simplemente se derogó ese párrafo, dejando este servicio ni siquiera

dentro de las áreas prioritarias, generándose automáticamente la privatización de la banca.

- c) En la reforma del 20 de agosto de 1993 del mencionado párrafo cuarto, se quitan las funciones de acuñación de moneda y emisión de billetes, y se adicionan el sexto y séptimo párrafos, para dar fundamento a la autonomía del Banco de México.
- d) En la reforma del 2 de marzo de 1995, se reforma sustancialmente este párrafo cuarto, sacando del listado de áreas estratégicas a la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, pasándolos a la clasificación de prioritarias, para quedar: “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 a las leyes de la materia”.

La decisión política fundamental de la rectoría económica del Estado fue una de las primeramente trastocadas por el nuevo modelo globalizador y neoliberal, a través de las “necesarias” reformas constitucionales que han sacado de las áreas estratégicas a los sectores así definidos antes en el artículo 28.

No se puede dejar de lado el papel que esta rectoría implica, que va en dos sentidos:

...la Constitución establece libertades económicas centrales para una economía de mercado como derechos protegibles y también establece fundamentos para limitarlas, como la función social de la propiedad, y limitaciones a las libertades de empresa o de industria cuando afecten los derechos de la sociedad, entre otros.

La acción pública frente al mercado tiene también una dimensión institucional tanto en la organización que gestiona o administra las atribuciones y acciones como en un aspecto financiero o presupuestal<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Roldán Xopá, José, “La Constitución económica en México. Entre el mercado y las instituciones”, en: *Derecho y Economía*, México, UNAM-IJ-, 2021, p. 35. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6427/8.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Este modelo demuestra que las privatizaciones vía la desclasificación de las áreas estratégicas o la definición como áreas prioritarias<sup>248</sup>, ha permitido no sólo la privatización de dichas áreas vitales para la economía nacional, sino que han significado su extranjerización y, por tanto, su desnacionalización y desvinculación con el interés general, como se hará en el sector energético con las reformas que a partir de la década de los noventa se empezarán a impulsar, y que se analizan en el siguiente capítulo.

---

<sup>248</sup> Específicamente, las reformas constitucionales que han sacado de las áreas estratégicas a los sectores así definidos antes en el artículo 28, han demostrado resultados contrarios al interés nacional, pues terminan, adicionalmente, en extranjerización de las áreas antes consideradas estratégicas. Sólo por citar algunos ejemplos, sería pertinente revisar los correspondientes a la banca, los ferrocarriles y las concesiones de la comunicación vía satélite. Todos los casos están documentados y los datos obtenidos de: Sacristán Roy, Emilio. Las privatizaciones en México, *Revista Economía*, UNAM, vol. 3, núm. 9, agosto 2006, p.p. 54-64. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econunam/9/04EmilioSacristan.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.





## CAPÍTULO IV.

### LAS REFORMAS LEGALES AL SECTOR ENERGÉTICO 1980-2012

Pueblo de México, les devuelvo la energía eléctrica, que es de la exclusiva propiedad de la nación, pero no se confíen porque en años futuros algunos malos mexicanos, identificados con las peores causas del país, intentarán por medios sutiles entregar de nuevo el petróleo y nuestros recursos a los inversionistas extranjeros. Ni un paso atrás, fue la consigna de don Lázaro Cárdenas del Río, al nacionalizar nuestro petróleo. Hoy le tocó por fortuna a la energía eléctrica.

Pueblo de México, los dispenso de toda obediencia a sus futuros gobernantes que pretendan entregar nuestros recursos energéticos a intereses ajenos a la nación que conformamos. Una cosa obvia es que México requiere de varios años de evolución tecnológica y una eficiencia administrativa para lograr nuestra independencia energética; sería necio afirmar que México no requiere de la capacitación tecnológica en materia eléctrica y petrolera. Pero para ello ningún extranjero necesita convertirse en accionista de las empresas públicas para apoyarnos. Sólo un traidor entrega su país a los extranjeros; los mexicanos podemos hacer todo mejor que cualquier otro país.

Cuando un gobernante extranjero me pregunta si hay posibilidad de entrar al negocio de los energéticos o la electricidad, les respondo que apenas estamos independizándonos de las invasiones extranjeras que nos vaciaron el país. Pero que en tanto, los mexicanos sí queremos invertir en el petróleo americano o en su producción de energía eléctrica, por si quieren un socio extranjero.

En México, la constitución es muy clara: los recursos energéticos y los yacimientos petroleros son a perpetuidad propiedad única y exclusiva del pueblo mexicano. El resto de las especulaciones al respecto son traición a la patria. Industrializar al país no implica una subasta pública de nuestros recursos naturales, ni la entrega indiscriminada del patrimonio de la patria".

*Adolfo López Mateos. Mensaje al pueblo de México con motivo de la nacionalización de la industria eléctrica, 27 de septiembre de 1960.*

Como señalé en el Capítulo I respecto del surgimiento del Estado neoliberal y el derecho globalizado a partir de la década de los ochenta del siglo XX, éste se derivó de la crisis del Estado social o de bienestar, llevando al replanteamiento de las estructuras de poder, y de las fronteras entre lo público y lo privado, sobre todo en materia económica.

Muchos grupos de interés promovieron la apertura de fronteras al inicio de los procesos de globalización, específicamente a través de la celebración de tratados comerciales bilaterales o multilaterales, provocando que el concepto de soberanía de los Estados se vea superado por los intereses y condiciones comerciales de “las partes” para el comercio y la inversión transnacional.

En este capítulo se analizará el impacto que este nuevo modelo de Estado neoliberal ha tenido sobre el sector energético de México, replanteando -en el mejor de los casos- y soslayando los principios y decisiones políticas fundamentales prevalecientes de nuestra Constitución de 1917. Esto es el preámbulo para que, en una serie de intentos fallidos, finalmente se pudiera forjar la reforma constitucional energética de 2013.

## **1. El marco jurídico-histórico de las reformas energéticas hacia finales del siglo XX**

El Estado neoliberal requiere de su contracción, no sólo en su tamaño (derivado de la corriente que pregonó “el redimensionamiento del Estado”, mediante las privatizaciones y las reingenierías administrativas), sino en las funciones y atribuciones estatales, consistente en el replanteamiento de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo. Ante ello, el antes omnipresente Estado empezó a acotarse a ciertos sectores que no eran del interés de los particulares y los inversionistas.

Es a partir de la década de los ochenta cuando se consuma lo que se ha denominado “la crisis de legitimidad del Estado” -analizada en el Capítulo I-, en el que se empieza a acuñar en el imaginario de las sociedades que lo privado es mejor que lo público, y que lo ciudadano es mejor que lo político.

Por otra parte, prevaleció la idea de que la apertura de fronteras era un proceso bondadoso que nos llevaría a mayor desarrollo, con lo que se da el proceso de globalización<sup>249</sup>, bajo la premisa de que el sistema de Estados soberanos es de

---

<sup>249</sup> Por globalización entenderemos la profunda interconexión de los países a través de las telecomunicaciones, la tecnología y el comercio, lo que ha orillado a eliminar el aislacionismo de las

naturaleza anárquica y esto, en ausencia de un árbitro que haga respetar las reglas internacionales, obliga los Estados a perseguir sus intereses vitales. Así, el orden internacional está condicionado por los Estados más poderosos y, según esta visión, los otros actores tienen influencia dentro de un marco político y económico – a pesar de la globalización - decidido y dominado por los Estados<sup>250</sup>.

Sin embargo, a su vez estos Estados poderosos han ido perdiendo su rol central frente a la multinacionalización y la globalización, dando paso a actores no gubernamentales<sup>251</sup>, lo que empieza a cuestionar el concepto clásico de soberanía. Los elementos de la globalización pueden resumirse de la siguiente manera: creciente importancia de la estructura financiera y de la creación global del crédito que lleva al dominio de las finanzas sobre la producción; la importancia en aumento de la estructura del saber; el aumento en la rapidez de la redundancia de ciertas tecnologías y el crecimiento en la transnacionalización de la tecnología; el ascenso de los oligopolios globales en la forma de corporaciones multinacionales; la globalización de la producción, del conocimiento y de las finanzas<sup>252</sup>.

Este proceso es denominado por Susan Strange como “la retirada del Estado”, pues en este periodo el Estado comienza a perder rectoría económica, y a compartir las decisiones de desarrollo económico con los particulares, e incluso en el caso de los otrora servicios públicos se hace con otras “autoridades no estatales”. Existe, pues, un desplazamiento de la autoridad del Estado hacia los mercados, en donde ejercen un área privilegiada de poder las corporaciones transnacionales, las grandes

---

sociedades y los Estados, que abandonan una economía doméstica por una interdependencia comercial con el resto del mundo.

<sup>250</sup> K., N., Waltz, *The Theory of International Politics*, New York, Addison-Wesley, 1979, p. 94. Citado por: Cobino, Marco. “Estado–nación y soberanía: entre el declive y la transformación”. Trabajos y ensayos, número 3, Universidad del País Vasco., enero de 2006.

<sup>251</sup> Por actores no gubernamentales entenderemos a las empresas multinacionales o transnacionales, que se apoyan de organismos “académicos” o tanques de pensamiento (*think tanks*, abordados en el Capítulo I), así como de organizaciones de consultoría o expertos que emiten recomendaciones a los Estados para que paulatinamente se adapten a un mundo globalizado.

<sup>252</sup> Cobino, *op. cit.*, p. 4.

empresas de consultoría y las organizaciones internacionales no gubernamentales de ayuda económica<sup>253</sup>.

Un factor nodal que considera Susan Strange en el vuelco en la relación Estado-mercado ha sido el cambio tecnológico. Ya no importan tanto las cuotas de territorio para asegurar dominio, sino cuotas del mercado para asegurar la obtención de la riqueza<sup>254</sup>, por lo que las alianzas ya no son entre Estados, sino entre empresas extranjeras o transnacionales entre sí.

A cambio del acceso al mercado nacional, se puede convencer a estas empresas para que consigan capital, para que introduzcan su tecnología, para que apliquen sus métodos de gestión y para que den acceso a mercados de exportación; en resumidas cuentas, para que den todos los pasos necesarios a fin de localizar la producción de bienes o servicios en el territorio del Estado de acogida<sup>255</sup>.

Esta tecnificación de la producción requiere de financiamiento para su obtención, sobre todo por parte de los países menos desarrollados, de ahí su dependencia de recursos de organismos financieros internacionales o de capitales financieros transnacionales, lo que hace un crecimiento del endeudamiento de los Estados.

Por otra parte, para empatar este nuevo enfoque del Estado redimensionado, se adoptó lo que se ha denominado *public management*<sup>256</sup>, señalado en el Capítulo I, que tiene un enfoque antiburocrático y sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Con el trasfondo del Consenso de Washington ahí detallado, este enfoque está basado en la empresa privada y la noción de mercado, por lo tanto, constituye una visión privada de lo público, y orienta al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; orienta el espíritu empresarial en el gobierno, así como el desarrollo de los principios de competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Así, la administración pública se convierte en objeto de transacción mercantil y no de servicio público. La competencia es su instrumento

---

<sup>253</sup> Strange, Susan, *op. cit.*

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>255</sup> *Ibidem*, P. 29.

<sup>256</sup> Guerrero, Omar, *op. cit.*, pp. 67.

central, ya que se opera en una economía conducida por las “fuerzas invisibles del mercado”<sup>257</sup>.

Este modelo en comento ha generado mucha polémica pues incluso se antepone con el marco constitucional, no contempla jerarquías, ni poderes del Estado y le resta la fuerza política al gobierno. En lo que corresponde a la ciudadanía, al ser asimilada a la categoría de cliente, anteponen las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos: el *management* ignora la esencia jurídica del Estado moderno, que está fundado en la Constitución y en satisfacer el interés público. De hecho, en el caso de la Constitución mexicana, como referí en el capítulo anterior, ha ido modificándose para ir afianzando esta privatización desde 1983 que se iniciaron las reformas constitucionales contrarias a la política nacionalista y de rectoría económica.

En este contexto, afirmo que la consideración de la energía como una mercancía y no como elemento de la soberanía y rectoría económica, va ligado directamente al fenómeno de la globalización y del nuevo contexto del papel del Estado en este escenario, y se soslaya su consideración como servicio público y derecho humano.

Así pues, desde el punto regulatorio, el fenómeno de la globalización económica ha consolidado un nuevo pluralismo jurídico -el de la ley del mercado- en el que emergió un nuevo poder apuntalado en la pérdida del monopolio de la producción jurídica estatal, y ello ha dado paso a una creación normativa con una lógica eminentemente economicista, cuyos impactos permean las decisiones al interior de los Estados-nación, quienes ven cercada su actuación entre sus compromisos económicos y los relacionados con los derechos humanos dando preferencia a los primeros y violentándose así sus obligaciones en materia de tutela ambiental, entre otras<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> *Ibid.* p.p. 68-69

<sup>258</sup> Anglés Hernández, Marisol, “Desarrollo energético vs sustentabilidad ambiental”, en: en: Carmona Lara, María del Carmen y Acuña Hernández, Ana Laura (coordinadoras), *La Constitución y los Derechos Ambientales*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015, p. 33.

El vuelco de lo político y lo jurídico hacia las fuerzas del mercado, es lo que caracterizó las relaciones internacionales a partir de la década de los ochenta del siglo XX en lo general, y en el ámbito del sector energético de manera específica, que analizaré en los siguientes apartados.

### **a) El contexto internacional en materia energética a partir de 1980**

La prevalencia del capital extranjero en la explotación del sector energético ya llevaba más de un siglo en los países “huéspedes” de dicha inversión, pero los Estados respectivos -especialmente el caso mexicano analizado en el capítulo anterior- habían resistido y planteado la prevalencia de su soberanía y su rectoría económica.

Asimismo, es hasta ese momento en que las relaciones comerciales buscan hacer prevalecer su visión en la construcción del derecho internacional, como se desarrolla a continuación.

#### **i. La globalización económica y su impacto en el marco jurídico de los países**

En este nuevo modelo neoliberal de derecho globalizado, el Estado empieza a constituirse en una categoría jurídica y comercial dentro del ámbito privado, en donde el capital y sus intereses predominan, y se empieza a menoscabar el derecho público que regula al Estado respecto de los conceptos de servicio público, rectoría económica e interés general.

Su antecedente proviene del objetivo de las naciones ganadoras de la Segunda Guerra Mundial de repartirse el poder y las zonas de influencia, a fin de evitar otra catástrofe. Es así que surge la multilateralidad, como mecanismos para garantizar “civilizadamente” las relaciones internacionales en lo general, con una prevalencia hacia las relaciones comerciales en las siguientes décadas.

En la Carta de la Organización de las Naciones Unidas de octubre de 1945 no sólo se fijó como objetivo evitar la guerra, procurando la solución pacífica de las

controversias, sino temas como la cooperación entre las naciones<sup>259</sup>. En este sentido, adquiere una importancia significativa la valoración del derecho internacional con respecto a las legislaciones locales.

Sin embargo, con el afianzamiento de la globalización neoliberal hacia las últimas décadas del siglo XX, se empiezan a desarrollar complejas estructuras jurídicas que se pueden caracterizar por su opacidad e ilegitimidad. Se consideran opacas porque las sociedades nacionales desconocen cómo se construyeron esos sistemas normativos, que en realidad son diseñados por corporaciones transnacionales; y son ilegítimas porque, en consecuencia, los ciudadanos de los respectivos países no

---

<sup>259</sup> México fue pionero en el esfuerzo de mantener el respeto a la soberanía de los Estados y la solución pacífica de las controversias, de la mano del respeto a las soberanías nacionales. Como primer antecedente se ubica a la denominada Doctrina Carranza, expresada en su informe presidencial del primero de septiembre de 1918, cuyos principios de dignidad e independencia expresan: que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos exteriores de otros, sometiéndose estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde se van establecer, ni hacer de su calidad de extranjero un título de proyección y de privilegio y por tanto nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran.

En una segunda etapa, la Doctrina Estrada, dada a conocer el 27 de septiembre de 1930, fue producto de las reflexiones de Genaro Estrada Félix, quien en ese momento era el secretario de Relaciones Exteriores. Sus postulados contemplan algunas directrices mediante las cuales México se presentaría en el plano internacional: por un lado, se pronunció en contra del colonialismo y el abuso del poder, la explotación económica y el intervencionismo de las potencias europeas y de Estados Unidos, específicamente en países de América Latina y por el otro, exploró la posibilidad de vincular a nuestro país con otras naciones para generar principios y premisas compartidas sobre el ejercicio de la política exterior.

Esta doctrina se elevó a nivel constitucional en 1988, cuando se incluyen mediante reforma del artículo 89, fracción X, los principios bajo los cuales el jefe de Estado conducirá las relaciones internacionales de México, bajo los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de mayo de 1988. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_117\\_11may88\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_117_11may88_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Desafortunadamente, el nuevo andamiaje de las leyes comerciales por encima de las soberanías de los Estados ha soslayado estos principios que a la fecha se mantienen intocados en nuestra Constitución.



votan por esas estructuras normativas, que finalmente les son impuestas y afectan sus vidas<sup>260</sup>.

La finalidad de las redes jurídicas de la globalización económica neoliberal es construir un marco jurídico flexible que relativamente le dé orden y estructura jurídica a las múltiples operaciones y procesos que constituyen la globalización económica. Se pretende que las redes otorguen institucionalidad y certidumbre a los procesos económicos globales que operan al margen de los derechos nacionales, incluso del tradicional derecho internacional<sup>261</sup>.

Así pues, la globalización y los nuevos poderes fácticos transnacionales soslayan el principio de no injerencia nacional y la autodeterminación, ya que las corporaciones condicionan la vida interna de los países con este nuevo andamiaje jurídico.

Como lo he señalado en páginas anteriores, los Estados nacionales han perdido el monopolio de la producción jurídica, pues son instancias supranacionales las que determinan nuevos principios y modelos, para la protección de los intereses económicos globales.

A esto es a lo que se le ha llamado “soberano supraestatal difuso”, que son los titulares, públicos, internacionales y privados, de un poder supraestatal que produce efectos de naturaleza pública o política. Y los responsables políticos han posibilitado, al optar por este tipo de regulación supraestatal, el traspaso de decisiones fundamentales de la esfera pública a la esfera privada<sup>262</sup>.

A continuación analizaré este andamiaje jurídico supranacional que fue transfiriendo las decisiones públicas hacia los intereses de los mercados, y su operación en el caso mexicano.

---

<sup>260</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto... op. cit.*, pp. 183-184.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>262</sup> Capella, Juan Ramón, *op. cit.*, p. 307.

## ii. Los tratados comerciales internacionales y las condiciones de apertura del sector energético

Mediante la filosofía del libre acceso a todos los mercados internacionales, México se incorpora al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) en 1986, con lo cual se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia y a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles. No obstante, los términos del Acuerdo le permitían a nuestro gobierno conservar temporalmente<sup>263</sup> licencias de importación en algunos productos agrícolas y otros bienes sujetos a programas de promoción industrial (establecidas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994). Asimismo, bajo esta suscripción de México al GATT, el artículo III obligaba a dar trato nacional a los inversionistas tanto en tributación como en reglamentación interna. Por ello, aparte de la liberalización del comercio y la eliminación de aranceles, lo que exigía este modelo es la apertura a la jurisdicción de los países para la resolución de controversias.

Es en la Ronda Uruguay -que se abrió en 1986 y concluyó en 1993- que surge el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (“Acuerdo sobre las MIC”), convirtiéndose en uno de los acuerdos multilaterales

---

<sup>263</sup> Cabe señalar que el GATT establecía la consideración de un proceso gradual de incorporación a varios sectores del comercio internacional, y reconociendo las particularidades y diferencias en cuanto a desarrollo económico con respecto a otros países, en específico con la Unión Europea. Destaca el hecho de que en materia energética el Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 17 de julio de 1986, se señala:

*“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 nacionales”.*

Asimismo, señala que determinadas partes del Acuerdo se aplicarán “en toda la medida que sea compatible con su legislación vigente en la fecha del presente Protocolo”. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/215/3/RCE3.pdf> y [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/invest\\_s/trims\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/invest_s/trims_s.htm) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

No obstante, estas premisas no estarán vigentes en la siguiente etapa, cuando México celebraría los tratados de libre comercio, versus los *agreements* de los otros países, que analizaremos en páginas más adelante.

sobre el comercio de mercancías en el marco del GATT, por los que México asume una serie de prohibiciones y restricciones a su soberanía.

Este Acuerdo sobre las MIC señala que serán aplicables a las consultas y la solución de diferencias en el marco del presente Acuerdo las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Dichos artículos establecieron que cada parte “examinará con comprensión” las consultas sobre la aplicación del Acuerdo, y podrá pedirle a otros países partes su opinión para hallar una solución satisfactoria a una diferencia. Asimismo, se señala que puede haber anulación o menoscabo en caso de que una parte contratante se considere afectada y podrán, cuando lo juzguen necesario, *consultar a otras partes contratantes, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y a cualquier otra organización intergubernamental competente.*

El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) vigente a partir del 1º de enero de 1995, avala y acepta las medidas negociadas e impuestas en virtud del GATT. En específico, cabe destacar que en el numeral 5. *Legislación nacional*, se establece explícitamente que “cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos”.

Es por ello que paralelamente a las reformas constitucionales de las décadas de los 90 en el siglo XX, para ir “liberalizando” sectores económicos antes sólo del dominio estatal o nacional, se fueron haciendo las gestiones para firmar tratados internacionales de libre comercio en los que México se ve obligado a adoptar las medidas tendientes a la globalización económica, al adherirse a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la década de 1990 (antes GATT), cuyo único propósito es la protección de las inversiones del capital extranjero.

Aparte de la liberalización del comercio y la eliminación de aranceles, lo que exige este modelo es la apertura a la jurisdicción de los países para la resolución de controversias. A partir de este momento, empieza a haber un cambio en las leyes nacionales para cumplir con estos “compromisos” y para adaptarse a los Acuerdos internacionales es lo que a lo largo de dos décadas se ha ido construyendo en un

modelo privatizador y globalizador, ya que uno de los principales compromisos de que cada Parte debe “reducir y remover obstáculos al comercio y la inversión incluyendo las actividades de negocios privada y pública”.

A partir de la década de 1990, y en este marco de multilateralidad, México empieza a insertarse en la firma y compromiso de tratados de libre comercio, en específico, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>264</sup> que abre el mercado nacional a los Estados Unidos de América y Canadá. Sin embargo, en un resquicio todavía de preservación de las soberanías nacionales, los tres países establecieron el Anexo III, denominado “Actividades reservadas al Estado”. En la lista de reservas, México estableció, entre otras, las materias energéticas de hidrocarburos y

---

<sup>264</sup> Es indispensable señalar que México asume esta figura de derecho internacional de *Tratados*, conforme a la Convención de Viena, que en su artículo 2 establece que es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional”, por tanto son de índole obligatoria y por ello es un compromiso, ya que su artículo 27 señala que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, a menos que se afecte una norma fundamental de su derecho interno.

En cambio en el derecho anglosajón, el concepto es el de *Agreement*, lo cual no es un asunto de diferencia de denominación, sino la evidencia de un desequilibrio en cuanto al compromiso asumido por las partes, ya que mientras México celebraría un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), los Estados Unidos de América celebraría un *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), pues acepta la mayoría de sus compromisos a nivel internacional mediante los denominados *Congressional Executive Agreements* (CEA) y no a través de *Treaties*, que no cumplen con los principios fundamentales de la Convención de Viena, tales como el de *pacta sunt servanda* y el de supremacía de los tratados internacionales. Aunque el artículo 2, sección II de la Constitución de los Estados Unidos de América contiene la llamada *Treaty Clause*, en la que faculta al presidente de ese país a firmar tratados, con la aprobación de las dos terceras partes del Senado, en la práctica del derecho norteamericano se acepta la validez de estos acuerdos CEA, que no están mencionados en su Constitución, pero en un sentido inverso al prohibir en su artículo I, sección 10, para que los Estados puedan participar en cualquier *agreement or compact*, en materia de tonelaje, mantener tropas en tiempos de paz o celebrar convenio con otro Estado o potencia extranjera. En ese sentido, se ha cuestionado la constitucionalidad de los CEA, pero hasta el momento las Cortes estadounidenses no los han declarado inconstitucionales.

Así, mientras el *Tratado* para México es de aplicación directa en términos constitucionales, los *Agreements* son de aplicación indirecta mediante un mecanismo de ley doméstica, mediante una *implementation act* emitida por el Congreso. Saldaña Pérez, Juan Manuel, “Tratados en México, Agreements en los Estados Unidos”, en: El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 309, 313-315. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3021/16.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

electricidad. Con ello se mantenía la exclusividad del Estado, por considerarse un área estratégica, conforme a nuestra Constitución.

Sin embargo, en este mismo Anexo se preveía la opción de que los países decidieran quitar esta reserva<sup>265</sup>. En el momento que eventualmente se quitara la exclusividad en materia de hidrocarburos y electricidad, esta liberalización trae aparejada un principio hacia el inversionista extranjero, consistente en el trato nacional<sup>266</sup> y obliga a que se otorgue a las inversiones del otro país, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas, incluyendo el caso de conflictos armados o contiendas civiles y las pérdidas que esto les ocasione<sup>267</sup>.

Otro elemento a que se obliga México, una vez que se quitara la exclusividad estatal y pudiera entrar el capital extranjero en energéticos, es que no puede exigir requisitos de desempeño, es decir, no puede obligar a los inversionistas extranjeros, entre otras medidas, a exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado<sup>268</sup>. Asimismo, se obliga a que los diferendos se puedan

---

<sup>265</sup> La Sección B, relativo a la “Desregulación de actividades reservadas al Estado” previó que si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, “no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades”.

Pero es necesario señalar que el TLCAN establece que si las leyes mexicanas se reforman para permitir inversión de capital privado en dichas actividades podría imponer restricciones a la participación de la inversión extranjera. Así, se incluye la denominada cláusula "ratchet" (cremallera) de irreversibilidad: si un país procede unilateralmente a una apertura, esa apertura se consolidaba inmediatamente, con lo que se procede a una liberalización constante en diversos sectores, en particular el energético. Según el sistema de irreversibilidad "ratchet", toda medida nueva adoptada en cualquier nivel y que sea más restrictiva, estará prohibida por el TLCAN y puede someterse al mecanismo de solución de controversias. Para mayor detalle, consultar: Organización Mundial del Comercio. Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, *Examen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Nota sobre la reunión celebrada el 10 de octubre de 1996*, Quinta reunión, 16 de abril de 1997. Disponible en <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/REG/4M3.pdf&Open=True>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>266</sup> Artículos 1102 y 1103 del TLCAN.

<sup>267</sup> Artículo 1105 del TLCAN.

<sup>268</sup> Artículo 1105 del TLCAN.

resolver mediante arbitraje internacionalde acuerdo con el Convenio de CIADI y las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI<sup>269</sup>.

En el mismo sentido, el *Capítulo VI. Energía y Petroquímica Básica* establece como principios para las Partes, “pleno respeto a sus Constituciones”, pero se insiste en el hecho de 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*”<sup>270</sup>.

No obstante, y en consonancia con el texto constitucional hasta ese momento vigente en materia energética, el Anexo 602.3 del TLCAN consideraba las “Reservas y disposiciones especiales”, en las que 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;

---

<sup>269</sup> Artículo 1120 del TLCAN.

En 1966 se elabora el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI) entre Estados y Nacionales de otros Estados, y con base en éste se creó el Centro CIADI con sede en Washington, como un foro para la solución de conflictos entre las partes, con el objetivo de “despolitizar” el arreglo de diferencias en materia de inversiones internacionales. El CIADI no resuelve o concilia propiamente los conflictos, sino que provee de la organización de tribunales *ad hoc* por un árbitro propuesto por cada parte en pugna y otro por el CIADI. Los Estados pueden exigir el agotamiento de sus recursos jurisdiccionales internos antes de recurrir al CIADI. Se supone que al firmar los tratados internacionales en materia de libre comercio, se admite dicho consentimiento. Las resoluciones del CIADI se emiten a través de un laudo, que tiene carácter obligatorio, prohibiendo la posibilidad de que las partes puedan interponer recurso en su contra. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf>

<sup>270</sup> Artículo 601 del TLCAN. Las cursivas son nuestras.

- iii. bienes cubiertos por este capítulo obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y
- iv. petroquímicos básicos;
- c. la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluyendo la generación, conducción, transformación; distribución y venta de electricidad, salvo lo dispuesto en el párrafo 5; y
- d. la exploración, explotación y procesamiento de minerales radiactivos, el ciclo de combustible nuclear, la generación de energía nuclear, el transporte y almacenamiento de desechos nucleares, el uso y reprocesamiento de combustible nuclear y la regulación de sus aplicaciones para otros propósitos, así como la producción de agua pesada.

En caso de contradicción entre este párrafo y cualquier otra disposición de este Tratado, prevalecerá el primero en la medida de la incompatibilidad<sup>271</sup>.

Como se mencionó anteriormente, no se permitiría la inversión privada en las actividades listadas en el artículo 1102, pero se dejó la posibilidad que México permitiera el otorgamiento de un contrato respecto a esas actividades y sólo para los efectos de ese contrato, particularmente en el comercio de gas natural y de bienes petroquímicos básicos.

Este capítulo del TLCAN también dejó abierta la posibilidad de que las empresas estatales pudieran negociar cláusulas de desempeño en sus contratos de servicios que, en el caso de actividades e inversión en plantas de generación eléctrica, consideró el autoabastecimiento, la cogeneración y la producción independiente de energía eléctrica. Todo ello, en un contexto en que la Constitución mexicana aún no consideraba tales modalidades de contratismo y que se reguló en leyes anticonstitucionales, como analizaré más adelante.

No obstante la primacía del TLCAN en las presiones para moldear nuestro marco constitucional y jurídico, es importante señalar que también en ese periodo se firmaron otros 14 tratados de libre comercio, siendo de éstos 10 hasta antes de 2013

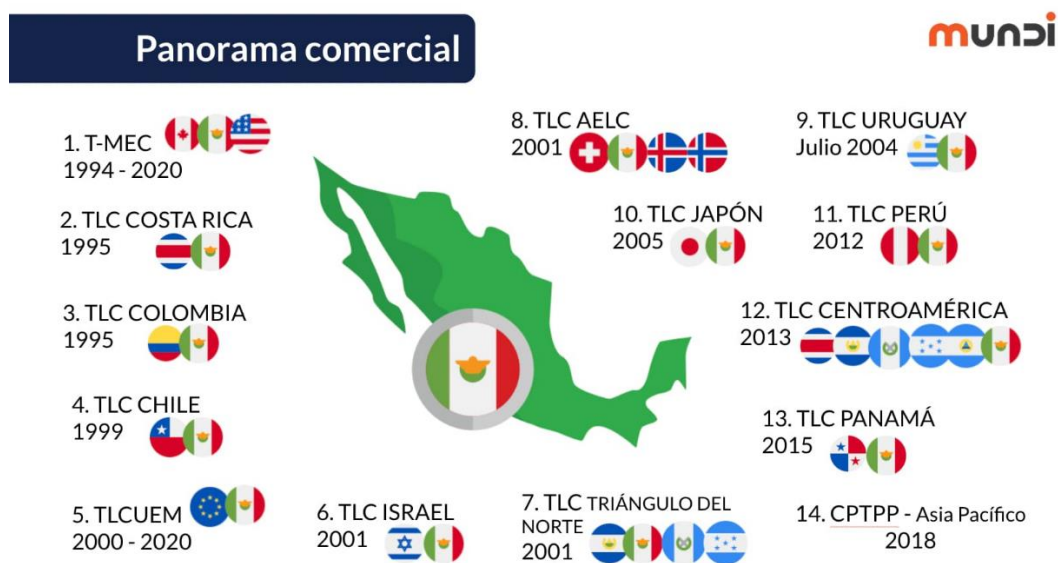
---

<sup>271</sup> TLCAN, Anexo 602.3

-año de la reforma constitucional energética que nos ocupa-, y otros 4 posteriormente, como se muestra en el siguiente cuadro:

GRÁFICO 1.

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO INTERNACIONALES  
FIRMADOS POR MÉXICO A PARTIR DE 1994



Fuente: <https://mundi.io/exportacion/tratados-comerciales-de-mexico/>

Como ya se señaló, en la década de 1990 y hasta antes de la reforma constitucional energética de 2013 -objeto del presente trabajo de investigación- México inició la etapa de las firmas de los tratados de libre comercio internacionales, iniciando con el TLCAN, y siguiendo con el de Costa Rica y Colombia (1995); Chile (1999); con la Unión Europea, que incluyó los países de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Eslovenia, Malta, República Checa, Hungría, Polonia, Estonia, Eslovaquia, Letonia y Lituania, (2000); con Israel (2000); Triángulo del Norte, en conjunto con El Salvador, Guatemala y Honduras (2001); Asociación Europea de Libre Comercio, con República de Islandia, Reino de Noruega, Principado de Liechtenstein y la Confederación Suiza (2001); con Uruguay (2004); Japón (2005); Perú (2011), Centroamérica, incluyendo Costa Rica, Guatemala,



Honduras, El Salvador y Nicaragua firmaron el Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica (2013)<sup>272</sup>.

De los anteriores tratados comerciales internacionales, retomaremos específicamente el celebrado con la Unión Europea (UE), siendo que el 13 de mayo de 1996, el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea aprobó este acuerdo con México, con lo que se abrió un periodo de negociaciones entre octubre de 1996, finalizando en julio de 1997.

Así pues, el 8 de diciembre de 1997, México y la Unión Europea firmaron un acuerdo compuesto de tres instrumentos que servirían como fundamento legal para la nueva relación bilateral: el Acuerdo Global, que sienta las bases para la negociación del tratado de libre comercio entre ambas partes; el Acuerdo Interino (aprobado por el Senado Mexicano y por Parlamento Europeo el 23 de abril de 1998 y el 13 de mayo de 1998, respectivamente), que establece los mecanismos y el formato para lograr la liberalización comercial, y el Acta Final. Después de nueve rondas de negociación, entre noviembre de 1998 y noviembre de 1999, las negociaciones del TLC México-UE concluyeron el 24 de noviembre de 1999.

---

<sup>272</sup> De esta lista se omite el denominado Acuerdo Transpacífico (Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)) - Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam), ya que si bien México se integró en las negociaciones en 2011, y que en 2017, los ministros de tales países acordaron los elementos centrales del mismo, dejando otras suspendidas, lo cierto es que a pesar de que el 23 de enero de 2018 los 11 países alcanzaron un acuerdo y suscribieron el acuerdo el 8 de marzo de 2018 en Santiago, Chile, no se ha implementado a cabalidad. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/tpd/tpp/tpp\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/tpp/tpp_s.asp)

Las fuertes críticas de este Acuerdo Transpacífico ha consistido en señalamientos respecto de que más evidentemente que otros tratados comerciales, se le otorgan derechos a las corporaciones que son vinculatorios para los Estados; atenta contra los derechos laborales, salario digno, estabilidad en el empleo y seguridad social, pues genera escenarios de incertidumbre de las condiciones de los trabajadores, violentando las relaciones laborales nacionales e internacionales. Uno de los diagnósticos más relevantes es el presentado por Capaldo, Jeronim and Izurieta, Alex, *“Trading Down: Unemployment, Inequality and Other Risks of the Trans-Pacific Partnership Agreement”*, Global Development and Environment Institute, Tufts University, January 2016. Disponible en: <https://www.bu.edu/eci/files/2019/11/16-01Capaldo-IzurietaTPP.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Destaca el hecho que en enero de 2017 el entonces presidente Donald Trump firmó una orden ejecutiva para retirar a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico.

Finalmente, en materia de fomento a las inversiones, el denominado *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra*, establece en su artículo 15 que las Partes contribuirán “a establecer condiciones atractivas y estables para las inversiones recíprocas, y específicamente en el inciso b) requiere de un “apoyo al desarrollo de un entorno jurídico favorable a la inversión entre las Partes, en caso necesario mediante la celebración entre los Estados miembros y México de acuerdos de promoción y de protección de las inversiones y de acuerdos destinados a evitar la doble imposición”<sup>273</sup>.

En materia energética, este Acuerdo se presenta más como un modelo de cooperación que comercial, ya que en su artículo 23, denominado “Cooperación en el sector de la energía”, se señala que ésta tendrá por objeto desarrollar sus respectivos sectores de energía, concentrándose en la promoción de *transferencia de tecnología* y los intercambios de información sobre las *legislaciones respectivas*, poniendo especial énfasis en “proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico y de infraestructuras, el diseño de procesos más eficientes de generación de energía, el uso racional de energía, el apoyo al uso de fuentes alternativas de energía que protejan el medio ambiente y sean renovables, y la promoción de proyectos de reciclaje y tratamiento de residuos para su utilización energética”.

En ese sentido, y más allá de su enfoque de cooperación, el Acuerdo prevé en el artículo 50 relativo a la solución de controversias, se establece que el Consejo conjunto (esto es, miembros del Consejo de la Unión Europea y miembros de la Comisión Europea, por una parte, y miembros del Gobierno de México, por otra), decidirá sobre el establecimiento de un procedimiento específico para la solución de controversias comerciales y relacionadas con el comercio, *compatible con las*

---

<sup>273</sup> Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 20 de octubre de 2000. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/tpd/mex\\_eu/mex\\_eu\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/mex_eu/mex_eu_s.asp). El subrayado es nuestro. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

*disposiciones pertinentes* de la OMC en la materia, mismos que ya se analizaron en páginas precedentes.

No obstante las bondades proclamadas por esta apertura comercial global, coincido con lo señalado por Jorge A. Calderón Salazar, que afirma que:

En los tratados de libre comercio, en lo que respecta a la expropiación, transferencias e indemnización y teniendo como base de negociación un marco legal favorable para la inversión, el gobierno mexicano ha buscado otorgar trato preferencial al inversionista extranjero. Empero, al concederse un tratamiento especial a estas inversiones, se violan las garantías individuales de los ciudadanos mexicanos<sup>274</sup>.

La anterior afirmación se basa en la redacción de los requisitos de desempeño, trato nacional y transferencias de recursos, que liberalizan totalmente los flujos de inversiones, soslayando las desigualdades económicas y sociales de los países -en este caso México frente a la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá-, y limitando cualquier posibilidad de establecimiento de normas regulatorias internas, con base en los Acuerdos de dichos tratados. Así, el Ejecutivo federal invadió las facultades del Congreso de la Unión en materia de política económica, restringiendo las posibilidades de que un gobierno diferente al neoliberal pudiera realizar cambios al marco legal para promover y priorizar la inversión nacional en condiciones diferenciales a la extranjera<sup>275</sup>.

Finalmente, cabe señalar que en este contexto de comercio y cooperación, México se vio en la obligación de celebrar Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs)<sup>276</sup>, que son tratados bilaterales de naturaleza recíproca que contienen medidas y cláusulas destinadas a proteger las inversiones realizadas

---

<sup>274</sup> Calderón Salazar, Jorge A., "La experiencia de los APPRIs y de las normas sobre inversión en el TLCAN, el TLC México-Unión Europea y la OMC. Su relación con la regulación de la inversión extranjera en México", en: *Derecho y seguridad internacional: memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 431-432.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>276</sup> Las APPRIs surgieron en los años setenta, pero es en la década de los noventa, cuando el neoliberalismo se arraiga en casi todos los países del mundo, que tienen un crecimiento exponencial. De esta manera, en tan sólo ocho años, de 1990 a 1998, los APPRIs pasaron de ser menos de 400 a 1,726 a nivel mundial. *Ibidem*, p. 441.

por los inversores de cada Estado parte en el territorio del otro Estado parte. En este contexto, México suscribió su primer APPRI en 1995<sup>277</sup>.

Estos Acuerdos, al igual que los tratados internacionales antes analizados, benefician a las empresas transnacionales y grandes inversionistas, mediante la promoción de la desregulación y liberalización. Y en el caso de disputas,

Sólo puede decirse que estos acuerdos son contrarios al interés nacional pues están otorgando facultades al inversionista extranjero para desafiar y enjuiciar al Estado mexicano, como Estado receptor de inversiones, ante tribunales internacionales. Este es un hecho grave, pues concede al inversionista extranjero un régimen preferente, lo sustrae de la jurisdicción nacional para resolver controversias con México, sin establecer la obligación de agotar los procedimientos jurídicos nacionales, facultando a las corporaciones internacionales a recurrir directamente al arbitraje internacional cuyas resoluciones son obligatorias para nuestro país anulando facultades sustantivas de la Suprema Corte de Justicia.<sup>278</sup>

### **iii. Los derechos humanos y el mercado global: el asunto del territorio y la sostenibilidad.**

Como señalé en el capítulo anterior, la materia energética se ligó a los derechos humanos, en especial de los pueblos originarios, al asunto del territorio, y para la población en general respecto de la sostenibilidad (que será el derecho humano que retomaré para efectos del presente trabajo, por haber sido uno de los argumentos para dar motivo a la reforma constitucional de 2013).

---

<sup>277</sup> Hasta 2018, México había celebrado 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 31 países o regiones administrativas: Alemania, Argentina, Austria, Bahrein, Belarús, China, Corea, Cuba, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Islandia, Italia, Kuwait, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Singapur, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía, Unión Económica Belgo-Luxemburguesa y Uruguay. Consultar: <https://www.gob.mx/se/articulos/que-son-los-acuerdos-de-promocion-y-proteccion-reciproca-de-las-inversiones-appris> Para 2023 en el caso de 25 de los 30 APPRI mencionados, la vigencia inicial de 10 años ha llegado a su fin y uno ha sido denunciado (India), y se encuentran en proceso de modernización de acuerdos.

<sup>278</sup> Calderón Salazar, op. cit., p. 447.

En abundancia a lo ya señalado anteriormente, en primer lugar la energía fundamentalmente se desarrolla utilizando los recursos naturales que, bajo los principios constitucionales, pertenecen al colectivo de los ciudadanos, esto es la Nación. Pero el modelo de apropiación o uso de tales recursos no es homogéneo en todos los países, y ha entrado en choque con los principios y conceptualizaciones jurídico-sociológicas de los países, sobre todo los que cuentan con pueblos originarios.

Bajo los principios del derecho internacional, la explotación de estos recursos ubicados en sus territorios requieren pasar por un proceso de consulta; en tanto, en países no conquistados o colonizados, sus concepciones respecto de la explotación de tales recursos tienen un concepto de finalidades mercantiles.

Como señalé anteriormente, desde 1974 hubo un esfuerzo global para dejar bien asentado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados la garantía a los Estados a ser económicamente responsables ante los países, territorios y pueblos que sean afectados por la explotación de sus recursos, mediante la restitución y la plena compensación por la explotación y el agotamiento de los mismos. Por ello, es un derecho humano, y a su vez una obligación de los Estados, la consulta previa, libre e informada a los pueblos originarios, respecto del uso o explotación del territorio.

Específicamente el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT señala que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y que se establezcan los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos. Estas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Adicionalmente, los artículos 13, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT expresan que los gobiernos tienen la obligación de respetar la importancia especial que para las culturas y los valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, incluyendo la totalidad del hábitat que son la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza<sup>279</sup>.

En el caso específico de la explotación de tales recursos con fines energéticos, implica la contaminación del medio ambiente, lo cual ha puesto en la agenda de los derechos humanos la obligación de mantener un medio ambiente limpio y la sustentabilidad para el desarrollo, ya que una gestión inadecuada de los residuos peligrosos es una amenaza grave para los derechos más fundamentales, que son los correspondientes a la vida y a la salud.

Adicionalmente, es importante dejar como apunte que desde 1981 México es parte tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1976<sup>280</sup>. De este pacto destaco el artículo 2.1 en que se establece que cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para *lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas y la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

---

<sup>279</sup> Bolívar Meza, Martha Laura, “Notas sobre el marco regulatorio...”, *op. cit.*, p.196.

Este aspecto es de suma importancia para el análisis de la reforma constitucional energética de 2013, pues no dejó explícitamente determinado el mecanismo, en atención a estos preceptos de derecho internacional, y lo dejó en las leyes secundarias. Hubo una falta de la definición explícita del mecanismo de consulta, cuyo carácter previo es constantemente vulnerado, toda vez que las obras de infraestructura, así como las concesiones y permisos para la explotación de recursos se otorgan sin el conocimiento de los pueblos indígenas y, cuando se realiza de manera *a posteriori* y por sólo cubrir el requisito legal, se dan en un contexto de violencia, amenazas, hostigamientos, represión, criminalización hacia los integrantes y representantes de las comunidades

<sup>280</sup> Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

De tal suerte es que la obligación mínima asumida por el Estado al respecto es la obligación de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, o aprobar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptarse. Así pues, la progresividad, y la prohibición de regresividad es un compromiso no sólo en el contexto de las fuerzas políticas internas, sino un compromiso internacional asumido mediante la adhesión a este pacto<sup>281</sup>.

Destaco la explicación de este concepto dentro del contexto de los derechos sociales, ya que sería una de las modificaciones constitucionales que harían en el artículo 25 dentro de la reforma energética de 2013, y que fue retomado como elemento discursivo y legitimador, que analizaré en el capítulo respectivo y que dará marco para verificar si la reforma constitucional energética fue o no regresiva.

#### **b) La construcción del modelo jurídico privatizador en México en los gobiernos de Salinas de Gortari, Zedillo, Fox y Calderón.**

Como fue desarrollado en el capítulo anterior, en el apartado correspondiente a las reformas constitucionales en materia de rectoría del Estado, fue a partir de Salinas de Gortari que se empezaron a generar cambios significativos en la legislación para garantizar la apertura comercial y la privatización de las antes consideradas áreas estratégicas.

---

<sup>281</sup> En alcance a este pacto, la noción de “progresividad” adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, órgano que el 7 de junio de 2005 aprobó las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador”, señala que los Estados deben dar cuenta de las medidas progresivas adoptadas “para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo protocolo”. El artículo 5.1 de estas normas define la noción de progresividad del siguiente modo: “a. los fines de este documento, por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural”. Citado en: Courtis, Christian (comp), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, CEDAL-Centro de Estudios Legales y Sociales, 2006, p. 5. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/ni-un-paso-atras-la-prohibicion-de-regresividad-en-materia-de-derechos-sociales.pdf> Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

La apertura comercial y las negociaciones para la celebración de los tratados internacionales, y específicamente el TLCAN, dieron pauta para que a partir de 1992 se modificara el marco jurídico en materia de apertura a la inversión extranjera<sup>282</sup>. Aunque el listado de la legislación reformada es muy amplio, para efectos de este análisis retomaré las que considero más significativas.

Una primera pieza para este nuevo andamiaje legal fue la Ley para la Celebración de Tratados aprobada en el gobierno de Salinas de Gortari en 1992 -y prácticamente sin modificaciones a la fecha-, como una estrategia previa de apertura comercial indiscriminada a través de mecanismos alternativos. En esta Ley, además de los tratados formalizados por el Legislativo, sutilmente se introducen otros mecanismos tales como los acuerdos interinstitucionales (posteriormente denominados *memorándum de entendimiento*) que, en mi punto de vista, eluden la formalidad constitucional de pasar por el análisis y la aprobación del Senado, conforme se define en sus artículos 1º. y 2º, que a la letra señala:

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- "Tratado": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución

---

<sup>282</sup> Un estudio exhaustivo respecto de las reformas a la legislación mexicana que con motivo de esta apertura se dio entre los años de 1992 a 2010 se puede consultar en: Rodríguez Santibañez, Ileana, *La soberanía en tiempos de la globalización*, México, Porrúa, 2011, pp. 88-134.



Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

Con este antecedente, y para evitar el cuestionamiento del Legislativo, a lo largo de este periodo de apertura comercial se firmaron diversos instrumentos contractuales denominados iniciativas y *memorándum de entendimiento* (MOU, por sus siglas en inglés) correspondientes al derecho anglosajón, que guardan la naturaleza con instrumentos no formales, y ni siquiera se denominan *acuerdos interinstitucionales* conforme a la legislación mexicana.

En segundo lugar, y de manera consecutiva, se dio la promulgación de la Ley de Inversiones Extranjeras en diciembre de 1993, en una previsión a la negociación de los tratados internacionales de libre comercio.

En esta Ley se establecían las actividades reservadas exclusivamente al Estado (artículo 5); las reservadas a mexicanos, con cláusulas de exclusión a extranjeros (artículo 6), entre los que se ubicaba el comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo; las actividades en las que podía participar el capital extranjero hasta el 10%, 25% o 49% (artículo 7); y las que requiere de resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera para que la inversión extranjera participe con más del 49% (artículo 8), entre cuyas actividades

se ubicaba la construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados, así como de perforación de pozos petroleros y gas<sup>283</sup>.

Cabe señalar que en 1995 se realizan reformas a esta Ley para abrir al capital extranjero hasta el 49% de la participación en materia ferroviaria<sup>284</sup>, y en materia de telecomunicaciones<sup>285</sup>. Las reformas de 1996<sup>286</sup> y 1999<sup>287</sup> ampliaron la limitación de una inversión extranjera de sólo el 30% ahora al 49% en las sociedades financieras, casas de bolsa, casas de cambio, instituciones de banca múltiple, entre otras del sector financiero.

Asimismo, conforme a las reformas a la Ley de Inversión Extranjera realizadas en 1996, se dio mayor flexibilidad a dicha inversión en la construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados, así como para la perforación de pozos petroleros y de gas<sup>288</sup>. Con esto, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se eliminó la exclusividad de la Nación en materia de transporte, almacenamiento, distribución, venta y comercio exterior de gas natural, ya que adicionalmente se realizaron

---

<sup>283</sup> Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_orig\\_27dic93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_orig_27dic93_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>284</sup> Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref01\\_12may95.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref01_12may95.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>285</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref02\\_07jun95.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref02_07jun95.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>286</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1996. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref03\\_24dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref03_24dic96.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>287</sup> Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la federación el 19 de enero de 1999. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref05\\_19ene99.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref05_19ene99.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>288</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref03\\_24dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref03_24dic96.pdf).

reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que en su artículo 4, segundo párrafo, ahora determina que “podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos”<sup>289</sup>. Lo anterior en franca oposición a lo que en las anteriores décadas se estableció en las leyes en materia energética.

Asimismo, en los años 2001 y 2006 se hicieron importantes reformas al artículo 7, fracción III, al derogar prácticamente el listado de actividades limitadas en una participación al 49% relativo a banca, telecomunicaciones y comunicaciones<sup>290</sup>.

Otra de las leyes significativas a destacar es la Ley Minera -reglamentaria del artículo 27 constitucional- promulgada en 1992, con el objetivo de dar garantías en la expedición de títulos de concesión y asignaciones mineras<sup>291</sup>. Resalto de esta ley su artículo 6, a la letra establece:

Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.

Como se puede advertir, en esta reforma se define el carácter *preferente* de la minería y, en caso de que conviva con otras actividades productivas en el mismo territorio, la pone por encima de las actividades agropecuarias o silvícolas, o,

---

<sup>289</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo. Abrogada en 11 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27\\_rp/LRart27\\_RP\\_ref02\\_11may95.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRart27_RP_ref02_11may95.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>290</sup> La última reforma significativa en la liberalización de la inversión extranjera se haría el 11 de agosto de 2014, como parte del paquete de leyes secundarias derivadas de la reforma energética constitucional de 2013.

<sup>291</sup> Ley Minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin\\_orig\\_26jun92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin_orig_26jun92_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

incluso, de las comunidades indígenas<sup>292</sup>, en franca contradicción con lo establecido en el artículo 27 constitucional analizado anteriormente<sup>293</sup>.

Incluso, para 1996 se expidió un paquete de reformas para ir fortaleciendo el esquema y la apertura a la inversión extranjera en la ocupación del suelo y la explotación de la riqueza minera mediante concesiones, favoreciendo la inversión extranjera, mencionada anteriormente<sup>294</sup>:

En una tercera etapa de ajustes, esta Ley fue profundamente modificada en 2005 durante el gobierno de Vicente Fox<sup>295</sup> para dar mayores garantías y seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros en la materia, y pese a la obligación internacional en materia de derechos humanos, no se incluyen los mecanismos de consulta obligatorios a los pueblos originarios para la exploración y explotación de

---

<sup>292</sup> Sólo por citar el resultado de esta modificación del paquete de leyes en materia minera, en el sexenio de Ernesto Zedillo se otorgaron 34 millones 531 mil hectáreas y con Felipe Calderón, se entregaron 34 millones 379 mil hectáreas. El mismo análisis, basado en datos del Sistema Geológico Mexicano, refiere que hasta 2013 el capital extranjero minero se encuentra distribuido de la siguiente manera: Canadá, 74 por ciento, con 207 empresas; Estados Unidos, 15 por ciento, con 43 empresas; China, tres por ciento, con ocho firmas; Australia y Japón, dos por ciento, y seis y cinco empresas, respectivamente. Estudio de la minería en México elaborado por la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas, citado en: Valladares de la Cruz, Laura, “El despojo de los territorios indígenas y las resistencias al extractivismo minero en México”», e-cuadernos CES [En línea], 28 | 2017, publicado el 15 diciembre 2017. Disponible en: <http://journals.openedition.org/eces/2291>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>293</sup> Este es un antecedente significativo, porque en la reforma energética constitucional de 2013 se le va a otorgar al sector energético el carácter de preferente, por encima de la minería, de las comunidades indígenas y de las actividades agropecuarias y silvícolas que se ubiquen en el mismo territorio bajo la premisa, que analizaremos en su momento, que “no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”, lo que permitirá la expropiación y disposición de la propiedad privada, pública y social a favor de la inversión privada en materia energética.

<sup>294</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref03\\_24dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref03_24dic96.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>295</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2005. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin\\_ref02\\_28abr05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin_ref02_28abr05.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

los recursos existentes en los terrenos de dichas comunidades, y se les equipara a ser concesionarios de dichas tierras susceptibles de explotación minera.

Por último, destaco las modificaciones a la Ley de Expropiación, vigente desde 1936, y cuya única modificación se realizó en 1949 (para adicionar una fracción correspondiente a las expropiaciones para obras destinadas a prestar servicios de beneficio colectivo). Ésta fue modificada en 1993 a fin de adaptar ciertos supuestos a las nuevas condiciones del TLCAN<sup>296</sup>, para establecer las bases para el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria de expropiación, la reversión total o parcial de la resolución expropiatoria y la definición de las indemnizaciones.

Cabe señalar que el TLCAN no prevé medidas de protección a la inversión, no se establece impedimento alguno que limite a los inversionistas para trasladar sus ganancias y activos físicos al exterior, además de establecer que en caso de expropiación hay audiencia previa, donde media el pago pronto y equitativo como compensación. Por ello el trato guardaba contradicción con el artículo 27 constitucional en materia de expropiación, quedaba este derecho de audiencia posterior a través del juicio de amparo. La ley se adaptó al cambio impuesto por el TLCAN<sup>297</sup>.

En suma, México modifica su legislación mediante un claro esfuerzo de adaptación, a costa de incluso empezar a contradecir los principios constitucionales y las decisiones políticas fundamentales, que en el caso energético demostraré a continuación.

## **2. La privatización silenciosa del sector eléctrico: las reformas legales y los intentos de reformas constitucionales.**

A pesar de los distintos intentos privatizadores en materia energética desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, México aún mantenía su modelo sustentado

---

<sup>296</sup> Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4815716&fecha=22/12/1993&cod\\_diario=207281](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4815716&fecha=22/12/1993&cod_diario=207281).

Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>297</sup> Rodríguez Ibañez, Ileana, *op. cit.*, 143.

en mandatos constitucionales y legales que preservaban la exclusividad del Estado en las actividades del sector eléctrico (con prohibición a extranjeros) para el beneficio de la Nación, a fin de proveer la energía primaria y desarrollar una industria petrolera propia para el desarrollo del país.

No obstante, la inminente apertura comercial y a la inversión del capital extranjero, en específico en materia eléctrica, a partir de la década de 1990 se tuvo una fuerte actividad legislativa para dar las garantías al capital privado y trasnacional, pero aún con una resistencia de su inclusión en el texto constitucional, en el que aún prevalecían las decisiones políticas fundamentales respecto de la rectoría económica del Estado y exclusividad sobre este sector.

#### **a) La reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992.**

En materia de electricidad, en 1992 se modifica el artículo 3º. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en la que se permitió incluir a la inversión privada como un complemento a la inversión pública, al tiempo que se le excluye de la consideración del servicio público<sup>298</sup>. Cabe señalar que esta Ley, promulgada en 1975<sup>299</sup>, establecía en su artículo 3 que no se consideraba servicio público el

---

<sup>298</sup> Aunque la Ley de la materia data de 1975, el concepto de servicio público en cuanto a la energía eléctrica data desde la fundación misma de la creación de la CFE. En la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, del 24 de agosto de 1937, el artículo 5 establecía: “La Comisión Federal de Electricidad tendrá por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales”, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/pdf/L194.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

El servicio público de energía eléctrica proporcionado por la CFE, tenía como obligación establecida en el artículo 21 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, “en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad” Por lo tanto, como servicio público, se debía asegurar la confiabilidad, continuidad, estabilidad y seguridad en el abasto, al menor costo y para beneficio general.

<sup>299</sup> Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lsp/lspee\\_orig\\_22dic75\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lsp/lspee_orig_22dic75_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer intereses particulares, individualmente considerados.

La reforma salinista de 1992, abre el catálogo de exclusión de servicio público, a lo siguiente:

ARTICULO 3o.- No se considera servicio público:

I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;

II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;

IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y

V.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica<sup>300</sup>.

Es decir, la energía eléctrica pasa de tener una visión de servicio público a una concepción incipiente de mercancía (lo cual queda demostrado cuando posterior a la reforma constitucional energética de 2013, pues la ley secundaria en la materia cambia su denominación y de un enfoque de “mercado eléctrico” y ya no de “servicio público”), pues ahora los particulares podrán, incluso, vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Así mismo, el artículo 36 de esta reforma abre la puerta a la inversión privada mediante la posibilidad de que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, otorgara permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción y de importación o exportación de energía eléctrica. Cabe señalar que el texto original de este artículo 36 de la Ley de 1975 establecía que “para el otorgamiento de los permisos de autoabastecimiento será condición indispensable la imposibilidad o la

---

<sup>300</sup> Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992. Abrogada en 11 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lsp/lspee\\_ref04\\_23dic92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lsp/lspee_ref04_23dic92_ima.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

inconveniencia del suministro de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad”. Así pues, se prioriza a la generación privada, pues incluso sus remanentes podrán ser vendidos a la CFE.

Con esta posibilidad de que los particulares, al amparo de la venta de sus excedentes de energía eléctrica a la CFE, se establece también en la reforma, un artículo 36-bis, que señala:

ARTICULO 36 BIS. Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad, considerando para ello las externalidades ambientales para cada tecnología, y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:

...

III.- Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley...

Finalmente, destaco que el artículo 38 no establecía vencimiento (se interpreta como indefinido) para los permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de pequeña producción de energía eléctrica y de importación y exportación de energía eléctrica; en tanto, los de producción independiente tendrían una vigencia de 30 años, con opción a renovación.

Esta Ley inconstitucional, por lo que habremos de explicar más adelante, fue abrogada en 2014 por la expedición de la Ley de la Industria Eléctrica, dentro del paquete de leyes secundarias a la reforma constitucional en materia energética de 2013.

La reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 1992 resultó en la creación, mediante decreto presidencial el 4 de octubre de 1993, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994<sup>301</sup>, de un órgano desconcentrado denominado

---

<sup>301</sup> Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicada en el Diario Oficial de la



Comisión Reguladora de Energía (CRE), para resolver las cuestiones derivadas de la interacción entre el sector público y el privado. Posteriormente se elevó a rango de Ley, pues en octubre de 1995 el Congreso de la Unión promulgó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, en la que se le confirieron las atribuciones para ejercer el marco regulatorio en la industria eléctrica, y se amplió su campo de acción en los sectores de gas y electricidad<sup>302</sup>. Adicionalmente con la reforma energética de 2008, de la que hablaré más adelante, es que se le dotó de mayores atribuciones para regular ahora también el desarrollo de la industria de los hidrocarburos, así como la generación con fuentes renovables de energía.

Esta apertura al capital privado mediante la figura de permisos que se extralimitaron a lo que la propia Ley permitía, básicamente hicieron una dolosa deformación del concepto de servicio público, y se produjo una instantánea participación de empresas extranjeras, ya que la CRE promovió su inversión, bajo el argumento de que eran para asegurar “el servicio público”<sup>303</sup>.

Hasta ese entonces, la figura de permisos en materia eléctrica no estaba considerada en la Constitución, pues el texto del artículo 27 seguía señalando en su párrafo cuarto que “la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía que tenga por objeto la prestación del servicio público será una actividad exclusiva de la Nación”, por lo que se podría asumir su inconstitucionalidad. Sin embargo, desde este momento se puede advertir que el

---

Federación el 4 de octubre de 1993. Disponible en: <https://www.cre.gob.mx/documento/32.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>302</sup> Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995. Abrogada el 11 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcre/LCRE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcre/LCRE_abro.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>303</sup> Desde las reformas a la LSPEE en 1994, y hasta diciembre de 2011, la CRE otorgó 912 permisos de generación e importación de energía eléctrica a empresas privadas (739 para autoabastecimiento, 86 para cogeneración, 7 para pequeña producción, 43 para importación, 28 para producción independiente y 9 para exportación), a los cuales se adicionan los 68 permisos en la modalidad de usos propios continuos otorgados antes de 1992 por diversas Secretarías. Comisión Reguladora de Energía, Informe Anual 2011, México, 2011, p. 39. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/116093/2352.pdf>.

Es esta irregular situación la que permite configurar una clara desnacionalización y privatización del sector eléctrico nacional. Con estos permisos, la CFE se vio forzada a cerrar instalaciones, y que posteriormente los privados se apoderaron de ellas, usando sus redes de transmisión. Además, estos permisionarios se orientaron sólo a los grandes consumidores, y no a una distribución social de la energía eléctrica.

proceso paulatino de la modificación de servicio público de electricidad por el de industria eléctrica, buscó que los permisos vigentes dejaran de ser inconstitucionales, y quitar la responsabilidad del Estado la prestación del servicio público de energía de manera exclusiva mediante los intentos de reforma que señalaré a continuación.

#### **b) Las propuestas de reformas constitucionales en 1999 y 2002.**

Con este antecedente fue que durante el periodo 1999-2002, se presentaron al Congreso de la Unión dos iniciativas del Ejecutivo para reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia de energía eléctrica, cuya simple propuesta de modificación constitucional fue muy controvertida<sup>304</sup>.

En primer lugar, está la iniciativa presentada por el Ejecutivo, esto es Ernesto Zedillo, el 3 de febrero de 1999, que promovía la reforma el sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28. Se presentó bajo el argumento de sentar las bases constitucionales para establecer el marco legal e institucional de una nueva industria eléctrica nacional, en la que se permita la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. Asimismo, propuso reservar a la Nación, en forma exclusiva, el control operativo de la red nacional de transmisión, estableciendo que dicho control fuera una actividad estratégica, redefiniendo a la electricidad en sus diferentes segmentos, como un área prioritaria (ya no estratégica) para el desarrollo nacional, sobre la que el Estado ejerciera su rectoría, conservando el dominio sobre los bienes que integran las

---

<sup>304</sup> Un estudio que revela todas las iniciativas de reforma constitucional y legal durante el periodo 1999 a 2003 se puede localizar en: Cámara de Diputados, *Iniciativas de Reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía Eléctrica*, México, 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SDL-01-2005.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

redes generales de transmisión y distribución, quedando sólo como área estratégica la generación de energía nucleoelectrica. Dicha propuesta no prosperó.

Una segunda iniciativa la presentó el Ejecutivo, esto es Vicente Fox, el 21 de agosto de 2002, para reformar y adicionar el párrafo sexto del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 constitucionales. Esta iniciativa pretendía adecuar el marco jurídico<sup>305</sup> para atender las necesidades en materia de electricidad bajo el modelo de “organización industrial”, en el que se introduce el esquema en el que los usuarios, que por sus necesidades particulares tanto económicas como de consumo, tendrán la oportunidad de optar por fuentes alternas de suministro, es decir, generar por sí mismos la energía que requieran, o bien, adquirirla a un tercero mediante contratos de largo plazo. Dicha reforma tampoco prosperó, ya que la Constitución definía de manera expresa el papel reservado de la electricidad al sector público.

### **c) La reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 2001 y su posterior anulación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Cabe resaltar que, en la privatización del sector eléctrico, Vicente Fox tuvo un primer intento fallido anterior al arriba indicado pero a nivel reglamentario, a fin de omitir la acción del Poder Legislativo. El 22 de mayo de 2001 reformó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con la finalidad de eliminar restricciones a la producción de excedentes de electricidad por parte de autoabastecedores y cogeneradores, así como permitir su venta a la CFE sin licitación.

---

<sup>305</sup> Esta iniciativa incluyó cinco propuestas de reforma: una constitucional (artículos 27 y 28); y cuatro legales (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; Ley de la Comisión Reguladora de Energía; Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad, y Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía). Cámara de Diputados, Iniciativas de Reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía Eléctrica, México, 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SDL-01-2005.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Representantes del Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y mediante oficio presentado el 4 de julio de 2001, promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la controversia constitucional 22/2001 en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la CRE y del Secretario de Gobernación, considerando que el decreto invadía la esfera de competencia del Poder Legislativo, y bajo las argumentaciones que destaco a continuación:

HECHOS QUE CONSTITUYEN ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

1. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgan al Estado Mexicano la rectoría en materia de Energía Eléctrica, indicándose expresamente que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines .
2. La propia Constitución en su artículo 25 establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto (energía eléctrica), manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan para cumplir con dichos fines.
3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción X, confiere al Congreso de la Unión la facultad para legislar en toda la República sobre energía eléctrica.
4. En ejercicio de la facultad que el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Congreso de la Unión, éste expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos setenta y cinco.

En términos de la citada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se crean las instituciones, figuras, competencias y al organismo que se va a encargar de cumplir

las tareas que en materia de energía eléctrica establece la Ley, en todo el ámbito nacional.

...

5. En ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I de la Ley Suprema, mediante Decreto de fecha veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres, el Titular del Poder Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En este Reglamento, como en cualquier otro, el Presidente de la República debe proveer en lo conducente en la esfera administrativa a su cargo, para la exacta observancia de la Ley, siempre sujeto a las limitaciones que la misma Constitución establece, así como con la Ley que reglamenta.

El citado Reglamento, a partir de su vigencia, ha tenido tres reformas a saber:

...

5.3. La tercera reforma se realizó mediante Decreto de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de mayo del año en curso, y constituye la norma general cuya invalidez se reclama en esta controversia constitucional.

6. Es el caso que con las modificaciones y adiciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de mayo del año en curso, el C. Presidente de la República se aparta y se excede de lo que debe contener un reglamento federal, según se expondrá en el capítulo respectivo de este escrito de demanda, invadiendo con ello la esfera de competencia que la Ley Suprema le otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión<sup>306</sup>.

Pero más allá de la no pertinencia en la esfera de competencia del Ejecutivo respecto de las reformas a este Reglamento, se destaca el hecho que su contenido transgrede a la legislación superior, poniendo en el centro de la controversia las reformas a la fracción II, inciso c) del artículo 135 del Reglamento que disponía, en

---

<sup>306</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (pleno), Sentencia y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727597&fecha=03/06/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727597&fecha=03/06/2002). El subrayado es nuestro. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

contra de lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sin limitación alguna, que la CFE podría -o más bien debería- adquirir hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración; la adquisición hasta por 20 MW en los casos de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada hasta de 40 MW; y hasta el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de autoabastecimiento siempre y cuando se tenga una capacidad instalada superior a 40 MW<sup>307</sup>.

La SCJN consideró distinta jurisprudencia que define al servicio público como “la obligación del Estado de ministrarlo”, así como “un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública”. Además, valoró el hecho que las disposiciones impugnadas representaban un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas por la Ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, que es elemento esencial del autoabastecimiento y la cogeneración y se altera el concepto de excedente, convirtiéndolo en mercancía a ofertarse a la CFE.

Por tanto, la SCJN concluyó que los sobrantes de energía eléctrica que se pudieran adquirir de distintos permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración por parte de la CFE debían ser por una cantidad que no desvirtúe el carácter de autoconsumo, pues de otro modo está produciendo energía para el servicio público y venta, lo que iría contra el espíritu del artículo 27 constitucional. El 25 de abril de 2002 la SCJN dictó sentencia a favor del Congreso y declaró su invalidez.

### **3. Las reformas al sector de hidrocarburos: la Ley de PEMEX en 2008 y las medidas de gobierno corporativo.**

En paralelo a los intentos de privatización del sector eléctrico a través de la figura de los permisos de autoabastecimiento y cogeneración, a los que CFE debería

---

<sup>307</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 6. *Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal al reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica*. México, UNAM. 2005 Disponible en: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5022566>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

terminar comprando en detrimento de sus propias plantas de generación, se realizaron diversos intentos para la privatización del sector hidrocarburos.

En este sector la estrategia iría más encaminada a la reestructura organizacional de PEMEX, con base en la implantación de reglas de “gobierno corporativo” para las empresas públicas. Con la finalidad de “asistir a gobiernos de países miembros y no miembros en sus esfuerzos por evaluar y mejorar los marcos legal, institucional y normativo sobre el gobierno corporativo en sus países, así como proporcionar directivas y sugerencias para las bolsas de valores, los inversionistas, las sociedades, y otras partes implicadas en el proceso de desarrollo de unas ‘buenas prácticas’ de gobierno corporativo”, en 1999 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) difundió el documento titulado *Los Principios de la OCDE para el gobierno corporativo*<sup>308</sup>, convirtiéndose en la referencia internacional para el gobierno corporativo y en el fundamento para diversas iniciativas de reforma, tanto en el sector privado como en el público.

La Junta Rectora de la OCDE sobre Gobierno Corporativo solicitó en junio de 2002 al Grupo de Trabajo sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Activos Públicos -compuesta por la OCDE, el Banco Mundial y el FMI- el desarrollo de un conjunto de directrices y recomendaciones al respecto. La primera versión de los principios sobre gobierno corporativo que había publicado en el año 2004 para las empresas privadas<sup>309</sup>, en complemento la OCDE publicó sus Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas en 2005 y las actualizó en 2011.

Es insoslayable citar que estas “recomendaciones” tienen como fin último la *privatización de las empresas estatales*, ya que explícitamente en su versión de 2011 señala en su preámbulo que

---

<sup>308</sup> OCDE, *Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades*. Disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2908/download>  
Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>309</sup> OCDE, *Principios de Gobierno Corporativo*, París, 2004. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/principios-de-gobierno-corporativo-de-la-ocde-2004\\_9788485482726-es#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/principios-de-gobierno-corporativo-de-la-ocde-2004_9788485482726-es#page2). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

el buen gobierno corporativo de las empresas públicas constituye un importante *requisito previo* para llevar a cabo una *privatización efectiva* desde el punto de vista económico, dado que hará que las empresas resulten más atractivas para los posibles compradores, aumentando su valoración<sup>310</sup>.

Las premisas de este gobierno corporativo implican solicitar al Estado replantear sus objetivos para las empresas estatales, tales como reducir las distorsiones a la libre competencia, maximizar la búsqueda de rentabilidad, favorecer la tasa de retorno y la política de dividendos, señalar que el Estado como propietario debe conducirse como cualquier accionista y debe tener la influencia necesaria sobre las empresas públicas sin inmiscuirse en su gestión cotidiana.

Asimismo, establece como requisito que las empresas públicas se sometan a los mismos estándares de contabilidad y de auditoría que las empresas listadas en Bolsa, y que sean los consejos directivos de las empresas públicas quienes tengan la suficiente autoridad, competencia y objetividad para realizar su función de guía estratégica y supervisión de la administración.

Este marco sirvió para fortalecer el proceso insistente hacia la privatización del sector energético, que continuó durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, de manera más acentuada en el ámbito del petróleo, y específicamente en hacer de Petróleos Mexicanos (PEMEX) una empresa con reglas de “gobierno corporativo”, pero ante la imposibilidad de tocar la Constitución se hizo a través de la modificación de la Ley Orgánica del entonces organismo descentralizado.

#### **a) Las reformas a PEMEX hacia un gobierno corporativo privatizador.**

Ya desde 1992 se había emitido la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, cuyo resultado fue la división de PEMEX en cuatro organismos que adquieren la naturaleza de “subsidiarios”: PEMEX-Exploración y

---

<sup>310</sup> OCDE, *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, París, 2011, p. 9. Las cursivas son nuestras. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



Producción; PEMEXRefinación; PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX Petroquímica. Sin embargo, según el artículo 3, sólo las tres primeras son consideradas para ejercer de manera exclusiva las actividades estratégicas, y la última, esto es petroquímica, se “liberaliza”<sup>311</sup>.

Cabe señalar que en la versión de 1992, el artículo 10, último párrafo, señalaba explícitamente:

Las actividades *no reservadas en forma exclusiva a la Nación* podrán llevarse a cabo por medio de empresas *subsidiarias o filiales*, cuya constitución o establecimiento deberá ser sometida por los Consejos de Administración de los organismos subsidiarios al de Petróleos Mexicanos, al igual que su liquidación, enajenación o fusión. Asimismo, se someterá a aprobación del propio Consejo la enajenación de las instalaciones industriales<sup>312</sup>.

Es decir, desde 1992 y hasta 2008 (que explicaré más adelante) la limitante en el ámbito de acción para las empresas subsidiarias y filiales es que las actividades no estuvieran consideradas estratégicas o exclusivas de la Nación, en los términos del artículo 28 constitucional.

Las modificaciones orgánicas a PEMEX durante década y media irían de la mano con un desmantelamiento de su infraestructura ya que, como mencionamos anteriormente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se eliminó la exclusividad del Estado en materia de transporte, almacenamiento, distribución, venta y comercio exterior de gas natural. El transporte de gas licuado por medio de ductos se incluyó en el proceso, que también se abrió a la inversión extranjera. La petroquímica se abrió completamente en 1996; los “petroquímicos básicos” que el Estado se

---

<sup>311</sup> Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 1992 Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS\\_orig\\_16jul92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS_orig_16jul92_ima.pdf) Ley Abrogada el 28 de enero de 2008. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>312</sup> *Ibidem*. Las cursivas son nuestras.

reservaba eran en realidad hidrocarburos naturales extraídos directamente de los yacimientos<sup>313</sup>.

Ya sensiblemente trastocado el modelo de PEMEX y su infraestructura como herramientas para ejercer la rectoría económica del Estado, Felipe Calderón asesta un golpe aún más definitivo mediante la iniciativa de reformas para conseguir plenamente un “gobierno corporativo” en el sector de hidrocarburos -en consonancia con las “recomendaciones” anteriormente mencionadas que la OCDE estuvo realizando durante la primera década del siglo XXI para las empresas públicas-, misma que fue presentada el 10 de abril de 2008 por parte del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores.

Pese a que en la Exposición de Motivos se admitió la imposibilidad de hacer los cambios constitucionales que permitan lograr su verdadero objetivo privatizador, en la práctica las reformas legales lo hacen.

En este contexto, el Poder Ejecutivo Federal a mi cargo busca respetar cabalmente los lineamientos constitucionales mencionados y promover un marco jurídico moderno y adecuado para Petróleos Mexicanos, persiguiendo tres objetivos principales:

1. Fortalecer el régimen de gobierno corporativo en la paraestatal;
2. Regular sus esquemas de operación y ampliar las posibilidades y alcances de su actuación, para hacerla más eficiente, y
3. Reforzar y diversificar los mecanismos de control y supervisión<sup>314</sup>.

La iniciativa señala que el objetivo principal es que PEMEX se acerque a las mejores prácticas de gobierno corporativo a nivel internacional, con el fin de que la

---

<sup>313</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996, *op. cit.*

<sup>314</sup> Poder Ejecutivo Federal, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, p. 3

conducción de sus actividades se oriente hacia resultados eficaces, sostenibles y, sobre todo, medibles, revisables y verificables, de donde se sigue como estrategia básica la consolidación de sus organismos subsidiarios:

Esta situación representa un cambio importante respecto del régimen actual. Se estima que atendiendo a las circunstancias especiales de las actividades que realiza Petróleos Mexicanos y a las características del gobierno corporativo que se busca implementar, es conveniente que cuente con flexibilidad para disponer la estructura y organización operativa que requiera, lo que incluye la decisión en cuanto a los organismos subsidiarios necesarios para llevar a cabo dichas actividades<sup>315</sup>.

Así, el paquete de reformas plantea la abrogación de la Ley de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios para expedir una nueva Ley de Petróleos Mexicanos; las reformas y adiciones al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo; la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de la CRE y una propuesta de Ley de la Comisión Nacional del Petróleo. Este paquete de reformas se aprobó el 28 de octubre de 2008 y se procedió a publicar casi de inmediato en el Decreto en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre del mismo año<sup>316</sup>.

En lo referente a la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, uno de los cambios significativos respecto de la Ley abrogada de 1992 -que al parecer es de tipo orgánico pero de fondo es de replanteamiento de las áreas estratégicas constitucionalmente definidas-, es que en el artículo 2º. define lo siguiente:

El Estado realizará las actividades que le corresponden *en exclusiva en el área estratégica del petróleo*, demás hidrocarburos y la petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios de acuerdo con la Ley

---

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>316</sup> Todos estos decretos pueden consultarse en el Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=11&day=28>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

*Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos*<sup>317</sup>.

Con esta aseveración se soslaya una de las decisiones políticas fundamentales que se ubica en el artículo 28 constitucional, que define para efectos de la rectoría económica del Estado a las áreas estratégicas, pues en lugar de referirse al precepto constitucional, este artículo 2º se remite a una ley reglamentaria, misma que sería objeto de modificaciones en este paquete de reformas, a fin de no “tocar” a la Constitución. Con ello, iniciaron el proceso de incluir el modelo privatizador y corporativo en PEMEX a través de permitir que las subsidiarias también operaran en las áreas estratégicas.

Esta visión privada se confirma en el hecho de que quedó asentado que cada uno de los organismos subsidiarios sería dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal; aquéllos, y con base en su artículo 10, podían considerar su liquidación, enajenación o fusión, así como la enajenación de las instalaciones industriales.

En abundancia, cito el último párrafo del artículo 6º. de esta Ley de 2008, que señala:

La estructura organizacional y operativa de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios deberá atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; evitar duplicidad de actividades; ser eficiente y transparente, así como adoptar *las mejores prácticas corporativas*<sup>318</sup>.

Las empresas filiales tienen una configuración amorfa y discrecional, y lo único que se deriva del análisis de esta Ley es que se distinguen de las subsidiarias, pero no hay un criterio en el cuerpo de la ley. En tanto, donde se consideran las causales de su creación está en las disposiciones transitorias de la misma, en la que se prevé la “reorganización corporativa” y los principios a los que el Consejo de

---

<sup>317</sup> Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Las cursivas son nuestras. Abrogada el 11 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpm\\_2008/LPM\\_2008\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpm_2008/LPM_2008_abro.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>318</sup> *Ibidem*. Las cursivas son nuestras.

Administración deberá sujetarse para ello. Destaco lo establecido en los términos del Octavo Transitorio, fracción II, referente a la migración de los organismos subsidiarios (todavía reconocidos como entidades paraestatales) hacia empresas filiales:

Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos existentes a la entrada en vigor de la presente Ley que realicen *actividades distintas a la exploración y extracción de hidrocarburos* pasarán a ser empresas filiales, siempre que se cumpla con lo dispuesto en el apartado B, fracciones I y II<sup>319</sup>, de esta disposición transitoria.

Este transitorio, y no en el cuerpo de ley y mucho menos respetando el texto del artículo 28 constitucional, trastoca nuevamente las decisiones políticas fundamentales en materia de rectoría económica, pues sólo excluye la intervención de las filiales (de corte privado) en materia de exploración y extracción de hidrocarburos, siendo que el texto vigente al 2008 del párrafo cuarto de este artículo constitucional consideraba aún al petróleo y los demás hidrocarburos, así como petroquímica básica.

Otro aspecto relevante en la creación del “gobierno corporativo” es el establecimiento de regímenes especiales. En este punto destaco la conformación de Comités, establecidos en el artículo 22, y en particular el señalado en la fracción VI, relativo a la Transparencia y Rendición de Cuentas, cuya vigilancia correspondería, conforme al artículo 23, a un Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño. Es de resaltar que esta facultad primordial de control y vigilancia se le otorga a una instancia “corporativa” desplazando en parte, conforme se señala en

---

<sup>319</sup> Las cursivas son nuestras. Cabe destacar que el referido apartado B, fracciones I y II señala que Pemex podrá crear o participar en empresas filiales a las que se podrá aportar bienes, derechos u obligaciones de las empresas productivas subsidiarias, así como crear o participar en empresas filiales nuevas, lo hace conforme al artículo 59, párrafo tercero, de la presente Ley. Sin embargo, al consultar el texto de la ley, el mencionado artículo 59 no alude a este tema.

el artículo 35, a la Secretaría de la Función Pública y su respectivo Órgano Interno de Control en las tareas de auditoría y evaluación del desempeño<sup>320</sup>.

Este régimen de excepcionalidad queda de manifiesto con las reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que agrega un último párrafo al artículo 3º. señalando explícitamente que Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularán por sus propias leyes o decretos de creación, y sólo se aplicará la Ley de Entidades Paraestatales de manera supletoria, o en lo que no se oponga o en lo no previsto por aquéllas<sup>321</sup>.

#### **b) Las reformas legales complementarias: el nuevo régimen financiero y de contrataciones de PEMEX.**

Respecto de los regímenes especiales en el manejo patrimonial de PEMEX, destaco la inclusión explícita en la ley en comento de un Capítulo IV denominado “Régimen Especial de Operación de Petróleos Mexicanos”, relativo al manejo de la deuda y la creación de un mecanismo denominado “bonos ciudadanos”, que buscaría la bursatilización del que todavía seguía siendo un organismo descentralizado.

Este es el primer intento por privatizar la renta petrolera, siendo los beneficiarios de ella los inversionistas privados, mediante mecanismos financieros. Con ello, se viola otra de las decisiones políticas fundamentales respecto a la propiedad de la Nación, ya que no serían sus “dueños” los beneficiarios y ante quienes existe la obligación

---

<sup>320</sup> Incluso el quinto párrafo del referido artículo 35 señala textualmente: “La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.”

<sup>321</sup> Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5070926&fecha=28/11/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070926&fecha=28/11/2008). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

de la rendición de cuentas, sino que es a los tenedores de bonos, en los términos del artículo 48:

Es derecho de los *tenedores de bonos ciudadanos* contar con la información oportuna sobre la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la documentación presentada ante el Consejo de Administración o procesada por el mismo, así como de las políticas y resultados de Petróleos Mexicanos. El Comisario será el encargado de velar por los *intereses de los tenedores* de estos bonos, para lo cual deberá, entre otras obligaciones, elaborar un reporte sobre dicha información, el cual deberá hacerse del conocimiento público, por cualquier medio disponible.

Estos “bonos ciudadanos”, supuestamente estarían a disposición de la población en general para que “puedan ser adquiridos por personas físicas mexicanas, directamente o a través de las administradoras de fondos para el retiro, fondos de pensiones y sociedades de inversión, así como por otros intermediarios financieros, en este último caso, exclusivamente para el propósito de que sirvan de formadores de mercado”. Es decir, con esta bursatilización de la riqueza petrolera, se le estaría dando la entrada como *autoridad* a la Bolsa Mexicana de Valores, que se señaló explícitamente como

la autoridad competente (sic) establecerá las medidas necesarias para fomentar que las administradoras de fondos consideren los bonos en sus carteras, a efecto de hacer llegar sus beneficios a los trabajadores mexicanos; asimismo, emitirá la normativa, las condiciones y los límites necesarios para evitar la concentración o acaparamiento de los mismos<sup>322</sup>.

Finalmente, ese instrumento bursátil nunca prosperó en la práctica, por la inconsistencia en el trato de la renta petrolera y con los principios establecidos en el artículo 27 constitucional. Sin embargo, en su lugar, durante el último trimestre de 2008 el Congreso hizo modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dentro del paquete fiscal para la aprobación de la Ley de Ingresos 2009, que le permitieron convertir en deuda pública los Programas de

---

<sup>322</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Iniciativa con proyecto de decreto ...”*op. cit.*, p. 9

Inversión con Impacto Diferido en el Ejercicio del Gasto (PIDIREGAS<sup>323</sup>) de PEMEX, que ascendían a 178 mil millones de pesos a fines de 2008, y sólo por amortizaciones e intereses debía pagar a los “inversionistas” 90 mil 277 millones de pesos.

También se generó un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, mediante la adición de un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, respectivamente. En ambos textos, casi idénticos y sólo diferente en lo relativo a la materia (obra pública o adquisiciones), se señala:

...relativos a las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios *quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento*, por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento<sup>324</sup>.

En este sentido, se establece un régimen especial en materia de contrataciones, sin seguir los mecanismos de licitación pública y da la pauta a la creación de sus propias

---

<sup>323</sup> Los PIDIREGAS fueron creados en 1997 con objeto de permitir a la iniciativa privada participar en el financiamiento de la inversión de PEMEX y CFE, permitiendo así el ingreso de capital privado en ambas paraestatales, donde el Sector Público comienza a pagar esta inversión con recursos presupuestales, una vez recibidos los proyectos a entera satisfacción por la entidad contratante. Con el pretexto de la escasez de recursos para la inversión, se optó por este mecanismo por medio del cual PEMEX y CFE pudieran acudir directamente a los mercados financieros para obtener los recursos para estos proyectos.

Cabe resaltar que mientras en 1998 los PIDIREGAS representaron 39% de la inversión total en capital de PEMEX, para 2002 ya habían llegado a 72% y en 2008 a 88%. Es decir, en una década el gobierno federal transfirió al sector privado casi el total de los compromisos de inversión de PEMEX. Y unos días antes de que aparecieran los decretos de la reforma energética, el Congreso ya había negociado que dichos compromisos de pago se convirtieran en deuda pública, no obstante que durante 11 años la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Energía (SENER) y PEMEX negaron que formaran parte de la deuda de la entidad. Gutiérrez, Roberto, “Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética”, en: *Economía UNAM* Vol. 11. Núm. 32. Mayo-Agosto 2014, p. 43 Disponible en: <http://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-reformas-estructurales-mexico-el-sexenio-S1665952X14704517>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>324</sup> *Ibidem*. Las cursivas son nuestras. Estas actividades sustantivas incluyen la industria petrolera (la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y gas y sus derivados); así como la exploración y la explotación del petróleo.



regulaciones en la materia, por encima de las facultades que al efecto tiene el Poder Legislativo.

Como se ha podido advertir, tanto la Ley de PEMEX como las de adquisiciones y obra pública refieren y fundamentan el régimen de excepcionalidad en las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual adquiere suma importancia, ya que el soporte para este nuevo tratamiento se hizo sobre ésta y no bajo los preceptos constitucionales.

Llama poderosamente la atención que esta Ley Reglamentaria, vigente desde 1958<sup>325</sup>, establecía como premisa en sus dos primeros artículos, en consonancia con el artículo 27 constitucional (siendo una de las decisiones políticas fundamentales en las que me he basado) que corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en territorio nacional, y por ello sólo la Nación podrá llevar a cabo estas explotaciones. En su lugar, las modificaciones en 2008 a los artículos 1º y 2º de esta Ley Reglamentaria se realizan en el sentido de mencionar los yacimientos transfronterizos, y que serán explotados en los términos de los tratados internacionales de los que México sea parte. En este tenor, hay una clara falta a la supremacía constitucional.

Destaco para efectos de identificar el régimen especial que he presentado anteriormente, que el artículo 6 es el corazón de la intención de este nuevo enfoque, pues se refiere a las contrataciones.

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 podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato

---

<sup>325</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958, *op. cit.*

alguno que comprometa 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...<sup>326</sup>

La privatización queda asentada en las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo contempladas en esta iniciativa, al permitir la contratación con terceros y la celebración de permisos para la distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos. Esto significa la incursión de instancias de derecho privado en la administración del petróleo, aunque eufemísticamente se señala que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios “manteniendo en todo momento el control sobre las actividades en la exploración y desarrollo de los recursos petroleros”.

Se perfilan las figuras de las asignaciones, ya que en el artículo 5 propone que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía (SENER), otorgará exclusivamente a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios las asignaciones de áreas para exploración y explotación petrolera.”

Cabe desatacar que el régimen de asignaciones<sup>327</sup> se incluyen en esta reforma tramposamente a nivel de reglamento y no de ley o la misma Constitución, lo que culminó en la reforma constitucional de 2013, en la cual se termina por asestar el golpe y desenmascarar el modelo largamente proyectado para ir despojando a PEMEX de la exclusividad de la exploración y la explotación de los hidrocarburos

---

<sup>326</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5070930&fecha=28/11/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070930&fecha=28/11/2008). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>327</sup> Cabe señalar que hasta esa fecha, el concepto de asignaciones era un término sólo usado en materia de minería, y según la Ley Minera, artículo 10 segundo párrafo, se define como “un derecho conferido mediante un título de concesión”(sic), únicamente al organismo público descentralizado Servicio Geológico Mexicano, a fin de que éste identifique y cuantifique los recursos minerales potenciales que se encuentren en un lote minero y su vigencia es de seis años, y que por las concesiones que se otorguen, los beneficiarios pagarán al fisco mediante la figura tributaria de derechos. Una vez a resguardo de dicho organismo descentralizado e identificado su potencial, es que los terrenos bajo la figura de asignaciones pasarán a ser susceptibles de concesionarse a los particulares. El sistema de asignaciones así definido, es para que el Estado mexicano le ahorre las cuantiosas inversiones iniciales en exploración y extracción a los contratistas trasnacionales.

propiedad de la Nación. Con ello, se ponen las bases para que PEMEX sea un competidor más con respecto a los particulares, con ciertas desventajas en el régimen fiscal y también en la previsión de que, en caso de que no se “cumplan” los criterios de exploración, se revierten las asignaciones para el Estado, siendo criterios generales muy subjetivos y que podrían estar hechos “a modo” para dejar dichos terrenos al libre mercado del resto de los contratistas<sup>328</sup>. Se propone, una Comisión del Petróleo –lo que sería posteriormente Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)<sup>329</sup>-, mediante una ley de creación de este órgano autónomo

---

<sup>328</sup> Como consecuencia de la reforma energética aprobada por el Congreso de la Unión en 2008, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 2009, en el que se estableció un régimen transitorio en materia de asignaciones petroleras (artículo Quinto transitorio del Reglamento mencionado), el cual establece:

“QUINTO.- En materia de asignaciones petroleras:

“I. Se tendrán por revocadas aquellas en las que Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios no hayan realizado actividades o ejercido los derechos consignados en las mismas durante los tres años anteriores a la entrada en vigor del presente reglamento, salvo aquellas en que los Organismos Descentralizados tengan programas y proyectos de inversión autorizados o en proceso de autorización o aquellas en que habiendo solicitado el ejercicio de los recursos durante el presente ejercicio fiscal y previo a la publicación de este reglamento, éstos no hayan sido autorizados, lo cual deberán manifestar a la Secretaría en un plazo de noventa días naturales;

“II. Aquéllas que no se tengan por revocadas conforme a la fracción anterior y respecto de las cuales Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios expresen en un plazo de noventa días naturales su interés por mantenerlas vigentes, deberán ser revisadas por la Secretaría y por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) en un plazo de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente reglamento, a efecto de modificarlas o, en su caso, sustituirlas para asegurar su congruencia con las disposiciones legales y normativas en vigor.

Para la citada revisión los Organismos Descentralizados deberán presentar la información necesaria en los términos del presente ordenamiento, conforme al calendario que al efecto dichas autoridades expidan, y

“III. Las que conforme a las fracciones anteriores se mantengan vigentes pero Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios no expresen interés por ejercer los derechos respectivos, se tendrán también por revocadas”.

Con base en ello, la CNH y la SENER empezaron por hacer un calendario de revisión de las asignaciones petroleras otorgadas con anterioridad a la expedición del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional.

<sup>329</sup> La CNH se creó el 28 de noviembre de 2008 como un órgano con autonomía técnica para regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos en México y quedó formalmente instalada el 20 de mayo de 2009.

“como instrumento de apoyo técnico y operativo de la SENER, mediante la cual se dictamina, evalúa y verifica las operaciones relativas a la exploración, explotación de hidrocarburos, la cuantificación de sus reservas y el cumplimiento de las disposiciones técnicas aplicables a estas actividades, a fin de obtener el éxito exploratorio y la recuperación de hidrocarburos”.

Asimismo, se proponen reformas a la Ley de la CRE<sup>330</sup>, que ya fungía desde la década de los noventas con las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pero sus modificaciones van en el sentido de irse ajustando al modelo privatizador específicamente en materia eléctrica al principio, y ahora energético en lo general, al incluir facultades para regular el desarrollo de las actividades de transporte y distribución de los petrolíferos mencionados que se realicen por medio de ductos y el almacenamiento de los mismos.

En suma, este proceso privatizador del sector energético quedó ilegítimamente legalizado en este conjunto de leyes, pero hasta el momento no se pudo tocar el texto constitucional aunque en la práctica, como lo he apuntado, trastocó las decisiones políticas fundamentales respecto de la propiedad de la Nación, la rectoría económica y el servicio público, prevaleciendo principios de mercado, apropiación individual y derechos de los privados por encima del interés general.

### **c) Las recomendaciones de la OCDE sobre un gobierno corporativo para PEMEX de 2010**

Fue así que el modelo de gobierno corporativo para PEMEX se formalizó en la reforma de 2008, tomando en consideración las Directrices de la OCDE, pero no se alcanzaron a cumplir todos los requisitos a falta de una reforma constitucional.

En tal virtud, y una vez encaminadas las reformas en los aspectos financieros, de estructura corporativa y de contratismo que ya analizamos en el punto anterior, a

---

<sup>330</sup> Es con la reforma energética de 2008 que se le dotó a la CRE de mayores atribuciones para regular no sólo el sector de gas y electricidad que ya tenía bajo su responsabilidad, sino también el desarrollo de otras actividades de la industria de los hidrocarburos, así como la generación con fuentes renovables de energía.

solicitud del gobierno mexicano la OCDE realizó en 2010 un estudio específico de Gobierno Corporativo para México, haciendo la valoración de la reforma energética de 2008.

Dicho documento, que en su versión original se presentó en inglés bajo la denominación *Corporate governance and Board arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and recommendations* <sup>331</sup>, hace un diagnóstico en el que aseveran que “hasta noviembre de 2008, PEMEX no era una empresa sino una entidad paraestatal (sic) con problemas importantes que a menudo se asocian con actividades comerciales del Estado. La entidad era altamente ineficiente, con una cultura operativa pobre y ha sido el foco de las acusaciones sobre corrupción y

---

<sup>331</sup> Cabe señalar que este documento fue clasificado en su momento por PEMEX como información confidencial. De hecho, en 2011 un particular solicitó la información después de encontrar notas periodísticas en las que se señala que en dicho documento “se propone la privatización de Pemex” y derivado del hecho de que la entonces paraestatal había reservado la información por un año, a partir del 28 de junio de 2010, argumentando que el documento es analizado por los servidores públicos de la paraestatal y que su difusión podría generar falsas expectativas respecto de su aplicación”. El entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ordenó a Petróleos Mexicanos (Pemex) entregar copia del documento

Ante la inconformidad del particular, mediante recurso de revisión ante el IFAI, y frente a la sustanciación del asunto, a cargo de la ponencia de la comisionada Sigrid Artz, PEMEX reiteró su respuesta y afirmó que la publicidad del documento “lejos de producir beneficios para la población, generaría incertidumbre o falsas expectativas respecto al destino que tendría la empresa más importante del país” (sic). Además, argumentó que las recomendaciones de la OCDE pueden o no aplicarse, y que el hecho de que se hayan publicado “fragmentos” del documento en medios impresos, la paraestatal aseguró que ello no era motivo para entregar la información.

Por lo anterior, el IFAI revocó la reserva de la información, pues la naturaleza y relevancia de las propuestas que la OCDE pudiera haber hecho a PEMEX para hacer eficiente su funcionamiento, se estiman como un claro interés público, sin que se advierta de qué manera el darlo a conocer genere “incertidumbre o falsas expectativas respecto del destino que tendría la empresa más importante del país”; por el contrario, permitiría que la sociedad informada participe en futuros procesos de reforma al régimen jurídico o de gobierno de la paraestatal.

Consultar:

<https://vanguardia.com.mx/elifaiordenaapemexentregardocumentoelaboradoporlaocde-664104.html>.

Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Finalmente, el documento quedó disponible en su versión en inglés, bajo la consideración de “desclasificado”. Consultar:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP\(2010\)5/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP(2010)5/FINAL&docLanguage=En) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

malas prácticas de adquisición. Sin embargo, nadie parecía ser completamente responsable de su bajo rendimiento”<sup>332</sup>.

En el estudio se reconocía ya la Reforma Energética de 2008 como un paso hacia la corporatización de PEMEX y de sus organismos subsidiarios, al definir objetivos empresariales claros; mayor autonomía financiera; responsabilidad de regular la fase de exploración y producción que se trasladó a la creada CNH; mayor autonomía operativa; mayor autoridad al Consejo para vigilar la Administración, y el mecanismo de designación de los consejeros y creación de comités del Consejo. Aunque esta reforma de 2008 no modificó los principios constitucionales que afectan a PEMEX “pero sí deja la vía libre para un cambio jurídico y estructural en cuatro áreas importantes con los que, hasta esa fecha, estaba operando: i) el régimen especial de administración pública, ii) la reforma de gobierno corporativo, iii) la autonomía operativa, y iv) las reformas a la contratación especial”<sup>333</sup>.

Pero según la OCDE estos sólo son “avances”, pues el documento de 2010 señala que aunque la ley de PEMEX de 2008 marcó un esfuerzo importante de reforma, es necesario considerar más cambios en el entorno jurídico y operativo de PEMEX, ya que “los arreglos de gobernanza no han estado a la altura de las expectativas” según el modelo diseñado por esta organización.

Criticar el hecho de que quedó pendiente definir los objetivos y los ámbitos de decisiones sobre PEMEX, porque el Estado continúa actuando como propietario por fuera del Consejo de Administración y la compañía; el Consejo de Administración sigue siendo una arena para establecer los objetivos de la empresa, y cada ámbito coloca a sus representantes para defender sus intereses, no permitiendo cumplir con su verdadero trabajo que es acordar estrategias para alcanzar objetivos y supervisar la administración; el Consejo de Administración no cuenta con un verdadero apoyo de un auditor interno, por lo que el Director sólo se rinde cuentas a sí mismo, lo que fomenta la desconfianza entre los consejeros y los ejecutivos de

---

<sup>332</sup> OCDE, *Corporate governance and Board arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and recommendations*, 2010 , p. 4

<sup>333</sup> *Ibid.*, pp. 8-10

la compañía; y el empleo de tiempo completo requerido para algunos de los miembros del Consejo de Administración difumina la distinción, autoridad y responsabilidad del Consejo de Administración y la gerencia ejecutiva<sup>334</sup>.

Así pues, pese a los cambios de la reforma de 2008, en 2010 la OCDE propuso a PEMEX y su Consejo de Administración “mejorar la situación actual” siguiendo sus recomendaciones, entre las que destaco:

- El papel del Estado como propietario de PEMEX, necesita centralizarse en un órgano que también fije los objetivos de la empresa, tanto comerciales como no comerciales. Este órgano eliminaría la necesidad de representación de los secretarios del gobierno, funcionarios políticos o representantes de la legislatura en el Consejo de Administración, mediante un proceso estructurado de nominación de miembros del Consejo considerando sus antecedentes profesionales de negocios, académicos y de empleo público no político.
- El proceso de corporatización de PEMEX debe continuar, idealmente transformándolo en una compañía de responsabilidad limitada. Si, por razones constitucionales, esto no se considera posible, entonces la Ley de PEMEX podría ser enmendada para estipular que la compañía debe cumplir con Ley de sociedades mexicanas en la mayor medida compatible con otras obligaciones legales.
- Es necesario definir con más claridad las responsabilidades de los consejeros y de los ejecutivos de la empresa. La responsabilidad conjunta que actualmente define la ley es inadecuada. El Consejo debe ser responsable ante el Estado al nombrar al Director General.
- Debe nombrarse un auditor interno responsable ante el Consejo y encontrar formas de reducir el extenso nivel de reglamentación interna<sup>335</sup>.

Muchas de estas recomendaciones se fueron perfilando en el nuevo modelo que se haría realidad en la reforma energética de 2013-2014, con la efectiva privatización que la gobernanza corporativa establece como fin último de este proceso.

---

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>335</sup> *Ibid.*, 6-7; 42-46

En suma, durante las últimas tres décadas se fue fraguando e imponiendo un modelo neoliberal que resquebraja al Estado nacional, y las decisiones políticas fundamentales en materia energética. Hasta ese momento, 2012, no se había podido tocar el texto constitucional y las modificaciones se hicieron mustiamente a nivel legal y reglamentario, pues la conformación partidaria del Poder Legislativo todavía mantenía un balance respecto de la decisión de respetar estos principios establecidos en la Constitución de 1917.

Sin embargo, con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia en 2012, el modelo neoliberal promovido desde el extranjero anida en el discurso oficial de Enrique Peña Nieto -como candidato presidencial y posteriormente como presidente–, específicamente para el sector energético mediante tres pinzas o elementos, que sirven de andamiaje para la penetración del capital privado en las áreas antes reservadas al Estado y con un enfoque de servicio público e interés general, e inserta los principios de derecho privado en los actos de autoridad que tienen como premisa el derecho público, que son el replanteamiento del régimen de propiedad, la trasmutación de lo público en privado y la aplicación de principios de gobierno corporativo de las empresas privadas hacia las empresas públicas.

Estas tres pinzas fueron implantándose a través de la construcción de regímenes extraordinarios, especiales y preferentes previstos en las leyes y para construir las instituciones en materia energética, que son contrarios a las decisiones políticas fundamentales.





## CAPÍTULO V.

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA DE 2013

Los hombres del gobierno son servidores y no negociantes. Deben convencerse de que las tareas administrativas y la acción política se dirigen al servicio de la sociedad...o dejemos por descuido, apetito o complicidad, que se transformen en utilidades individuales, [las] que son utilidades de la Nación.

*Lázaro Cárdenas, Epistolario.*

El proceso privatizador del Estado neoliberal desarrollado en el capítulo anterior fue de la mano con reformas legales que tenían como fondo legitimador las premisas del derecho globalizado. Como se presentó en el Capítulo I respecto de esta etapa del Estado, se modificaron las estructuras jurídicas en pro de la legitimación de la globalización económica neoliberal. Se crea un andamiaje de valores en la esfera económica para defender el argumento de que lo privado es mejor que lo público, menospreciando el principio de la rectoría del Estado.

Como ya demostré, en este nuevo marco de globalización y transnacionalización, el Estado se considera una categoría jurídica y comercial dentro del ámbito privado, en donde el capital y sus intereses predominan, y se empieza a menoscabar el derecho público que regula al Estado respecto de los conceptos de servicio público, rectoría económica e interés general.

Bajo este marco, afirmo que la reforma constitucional de 2013 en materia energética trastocó las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917, que al efecto he destacado, siendo éstas la soberanía nacional y la propiedad de la Nación; los derechos humanos de los pueblos originarios, y el derecho a un ambiente sano y sustentable, así como la rectoría económica del Estado y la economía mixta.

Lo anterior se fundamenta en lo que denomino las tres premisas del modelo privatizador de la reforma constitucional energética de 2013:

Primera premisa. la trasmutación de lo público en privado y de lo nacional en trasnacional: Las reformas constitucionales en materia energética tuvieron por objeto la eliminación del último obstáculo formal y legal al capital privado y extranjero para intervenir en este sector. El modelo promueve las privatizaciones vía la desclasificación de las áreas estratégicas definidas en el artículo 28 constitucional, lo que permitió en el pasado la privatización de áreas vitales para la economía nacional. El sector energético era su último pendiente.

La reforma energética de 2013 elimina la exclusividad del Estado para la explotación de la energía. La liberalización trae aparejada el principio de trato nacional que favorece a los inversionistas extranjeros<sup>336</sup>, que obliga a que se otorgue a las inversiones de otro país trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas a la inversión extranjera, incluyendo el caso de conflictos armados o contiendas civiles, así como las indemnizaciones por las pérdidas que esos eventos llegaran a ocasionar.

Segunda premisa. El replanteamiento del régimen de propiedad: Aunque ya había precedentes con las reformas legales a lo largo de la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, la entrega del régimen de propiedad de la Nación y la renta nacional a intereses privados<sup>337</sup>, a partir de la trasmutación de lo público en privado ahora busca establecerse desde el precepto constitucional.

Tercera premisa. La aplicación de principios de gobierno corporativo de las empresas privadas hacia las empresas públicas: Como ya se analizó en el capítulo anterior, se hicieron cambios legales efectivos a partir de las “recomendaciones” de gobierno corporativo, que tienen como fin último la privatización de las empresas

---

<sup>336</sup> Como lo mencioné en el capítulo anterior, en el contexto de las negociaciones de los tratados internacionales, los Estados parte deben negociar las actividades o sectores productivos irrenunciables a la entrada del capital extranjero. En su momento, México estableció que la energía no estaba dentro de la negociación debido a que constitucionalmente era un área estratégica reservada al Estado, conforme a los artículos 1102, 1103 y 1105 del TLCAN.

<sup>337</sup> Cabe señalar que este aspecto fue específicamente definido en el documento del *Woodrow Wilson Center* en su documento *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*, que será analizado a detalle más adelante.

estatales, pues “el buen gobierno corporativo de las empresas públicas constituye un importante requisito previo para llevar a cabo una privatización efectiva desde el punto de vista económico, dado que hará que las empresas resulten más atractivas para los posibles compradores, aumentando su valoración”<sup>338</sup>.

El resultado de todas estas recetas y recomendaciones provenientes de tanques de pensamiento internacionales (“*think thanks*” ya aludidos anteriormente), se reflejaron en la creación de regímenes extraordinarios, especiales y preferentes que no encajaban con los principios constitucionales y las estructuras jurídicas, políticas y administrativas del Estado mexicano, haciéndose una redacción mustia en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales a reformar, pero este modelo especial en la práctica se revela y perfila en los 21 artículos transitorios de la reforma constitucional. Esta incorporación e impostación mediante la incorporación de preceptos especiales y la ubicación del sector energético como actividad preferente por encima de las demás actividades productivas nacionales, se hicieron en detrimento de las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1917 en materia energética.

## **1. Los argumentos y justificaciones de la reforma constitucional energética de 2013 de Peña Nieto y el Pacto por México**

Con base en lo analizado en el capítulo anterior, Enrique Peña Nieto asume la presidencia en 2012 con un doble precedente: las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y sus *think thanks*, y la falta de una mayoría oficial en el Congreso para hacer las reformas constitucionales, en lo que denominó “reformas estructurales”.

---

<sup>338</sup> OCDE. *Directrices de la OCDE ...*, op. cit., p. 9

Estos dos elementos son los que prefiguraron la estrategia político-legislativa que se impusieron en la presentación, deliberación y final aprobación ilegítima de la reforma constitucional energética de 2013.

#### **a) El contexto histórico de una reforma constitucional en materia energética.**

Esta reforma se da en dos planos: por la parte interna, de cambio de gobierno y del reacomodo aparente de fuerzas políticas con el regreso del PRI al poder; y por el lado externo, especialmente de los intereses de Estados Unidos, hay una insistencia en darle la seguridad jurídica a sus inversiones, particularmente en el sector energético. Los años 2012 y 2013 serán abundantes en hechos en ambos planos.

Como inicio, afirmo que hay una continuidad en el modelo privatizador energético con la administración de Peña Nieto. En la línea del seguimiento a las recomendaciones de la OCDE para la gobernanza corporativa de PEMEX y de sus organismos subsidiarios, se le suman las “recomendaciones” que la OCDE entregó al gobierno entrante de Peña Nieto en pleno inicio de diciembre de 2012, mediante el documento *“Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México”*, que en esta materia destaca el requerimiento “Para transformar a PEMEX en una empresa de clase mundial competitiva: mejorar la gobernanza corporativa y la política de adquisiciones en PEMEX”<sup>339</sup>.

Respecto del contexto externo, es importante destacar que el tema de los yacimientos transfronterizos entre México y Estados Unidos habían ganado terreno en la agenda legal desde 2008, con las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional mencionadas en el capítulo anterior, pero su consideración y tratamiento estaban aún a nivel de ley secundaria y con los riesgos -evidentes, como señalé en su momento- de declararse inconstitucional.

---

<sup>339</sup> OCDE, *Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México*, París, 2012, p.54. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

En este sentido, refiero como un hecho significativo que posterior a esa fecha, y durante casi dos años se dieron las negociaciones para realizar el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México, cuyo objeto es explorar, desarrollar y *compartir ingresos* de recursos de hidrocarburos en las aguas más allá de las zonas económicas exclusivas de cada país, y fijar las directrices para los desarrollos transfronterizos marítimos e incentivos para las compañías de petróleo y gas que voluntariamente entren en arreglos para trabajar conjuntamente las reservas en la región del Golfo de México.

Este Acuerdo fue aprobado por la Cámara de Senadores de México, el 12 de abril de 2012, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo del propio año, pero no es sino hasta la aprobación de reforma constitucional energética en México que el Senado estadounidense ratifica su adhesión el 19 de diciembre de 2013, esto es, apenas un día antes de la promulgación y publicación de dicha reforma.

La presión por esta legitimación del modelo de explotación conjunta mediante la reforma constitucional realizada a lo largo de 2013 -y que habremos de desarrollar en éste y el siguiente capítulos-, puede demostrarse por un hecho significativo: el 21 de diciembre de 2012 el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos presenta el Reporte *Petróleo, México y el Acuerdo Transfronterizo*. En dicho documento el Senador Richard Lugar, del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, confirma la tesis de que no obstante el aumento en la producción de gas en los Estados Unidos, este país será dependiente de la importación de petróleo por varias décadas hacia el futuro, en específico del producido en México.

En dicho documento señaló que los Acuerdos Transfronterizos sobre Hidrocarburos se convertirán en el “caballo de Troya” para permitir la apertura completa de las inversiones extranjeras en el sector, pues declara textualmente que los Acuerdos Transfronterizos sobre Hidrocarburos (ATH) permitirán por primera vez a compañías petroleras internacionales que cotizan en Estados Unidos trabajar en asociación con PEMEX, sin incluir contratos de servicio. Muchos observadores se

muestran optimistas de que el ATH sea el metafórico “caballo de Troya” (equivalente del dicho en inglés “*camel’s nose under the tent*” literalmente, la nariz del camello bajo la tienda), que pavimente el camino para una reforma más amplia en México<sup>340</sup>.

Por ello, en mucho se explica la premura en la discusión, promulgación y publicación de la reforma constitucional energética en diciembre de 2013 -que habré de desarrollar en páginas siguientes-, ya que se requería otorgarle la certeza jurídica al capital norteamericano para la inversión en los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos.

A la influencia de las recetas de organismos internacionales ya antes mencionados, como la OCDE, se agrega la de los *think tanks* que, con careta de estudios académicos, promueven este modelo privatizador del sector energético y, en este caso, respecto de la propiedad de la Nación. En noviembre de 2012, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Woodrow Wilson Center presentan el documento denominado *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*<sup>341</sup>.

Este documento señala que ambas instituciones “convocaron a un selecto grupo de expertos del sector energético mexicano a tres reuniones realizadas en la Ciudad de México. En estas reuniones se llevó a cabo un profundo debate acerca de los requerimientos para una exitosa y significativa reforma de las leyes que rigen el sector de hidrocarburos en México.” Este documento influye en la incorporación de

---

<sup>340</sup> Committee On Foreign Relations United States Senate, *Oil, Mexico, And The Transboundary Agreement A Minority Staff Report Prepared For The Use Of The Committee On Foreign Relations United States Senate One Hundred Twelfth Congress, December 21 2012*, p. 11. Traducción propia. Disponible en: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/77567.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

El original señala: “First, the TBA will, for the first time, allow U.S.-listed IOCs to work in partnership with PEMEX, not including service contracts. Many observers are optimistic that the TBA is the metaphorical camel’s nose under the tent, paving the way to broader reform in Mexico”.

<sup>341</sup> ITAM-Woodrow Wilson Center, *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*, noviembre de 2013. Disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wood\\_nuevo\\_comienzo\\_para\\_mexico.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wood_nuevo_comienzo_para_mexico.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

nuevos principios en las estructuras público-privadas mexicanas, para insertarse en nuestro marco constitucional<sup>342</sup>, que desmenuzaré más adelante.

En ese contexto, destaco que a lo largo de 2013 el presidente Peña fue afirmando en medios de información internacionales, para seguridad a los inversionistas extranjeros, que se empezaría a romper el “monopolio” de PEMEX. En junio de 2013, el periódico *Bloomberg Businessweek*<sup>343</sup> publicó una entrevista con Peña Nieto realizada en Londres, en el que el presidente asegura que tiene la propuesta de romper con el monopolio estatal de la exploración y explotación del petróleo y del gas este mismo año, para acelerar el crecimiento económico. En el modelo concebido por el presidente, PEMEX explorará sólo ciertos campos y los demás quedarán liberados para la inversión extranjera y privada.

El 18 de julio de 2013, el periódico *The Wall Street Journal*<sup>344</sup> publicó un reportaje en el que asegura que el presidente Enrique Peña Nieto quiere acabar con un “tabú” de casi 80 años y abrir PEMEX a la inversión y competencia privadas, para así atraer miles de millones de dólares en inversiones. El proyecto de reforma busca permitir que las compañías privadas compartan los riesgos de desarrollar reservas petroleras cada vez más complejas, como los depósitos en aguas profundas, mientras que el petróleo de aguas superficiales y perforaciones terrestres quedaría en dominio exclusivo de la paraestatal. El plan contempla otorgar contratos de 25 años para áreas designadas y permitir a las empresas privadas apartar las reservas

---

<sup>342</sup> Cabe señalar que este documento es citado abundantemente en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía, de la Cámara de Senadores.

<sup>343</sup> Bloomberg, *Peña Nieto Submits Bill to End Mexico's 75-Year Oil Monopoly*, 12 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-12/peña-nieto-bets-mexico-is-ready-for-exxon-after-75-year-monopoly>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>344</sup> The Wall Street Journal, *Mexico in Talks to Open Energy Sector to Private Investors*, June 18, 2013. Disponible en: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324520904578551810770396702?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424127887324520904578551810770396702.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



petroleras, lo que les daría un más fácil acceso a los mercados financieros globales. Asimismo, se prevé la creación de un fondo soberano que administraría los ingresos petroleros del país.

Ese mismo día *Financial Times* publicó que Peña Nieto buscaba empujar una reforma “transformacional” de PEMEX para liberalizar a la compañía y atraer inversiones, lo cual ya estaba acordado bajo el Pacto por México, y que una propuesta más detallada “vendrá en los próximos dos o tres meses”. Peña agregó que la reforma incluirá “los cambios constitucionales necesarios para dar a los inversionistas privados certidumbre”. Dijo que “la democracia se trata de respetar a la mayoría, no se trata de unanimidad”, y sobre posibles rechazos a su propuesta, señaló que “aunque el pacto no incluye a todo mundo, incluye a los más importantes partidos; y siempre habrá voces disidentes, como ocurre en cualquier país que es democrático y libre”<sup>345</sup>.

Las anteriores notas periodísticas cobran relevancia para este análisis del contexto, porque en el ámbito internacional Peña Nieto ya estaba anunciando en los meses de junio y julio de 2013 los elementos de su iniciativa de reforma constitucional en materia energética, aún antes de darla a conocer al Poder Legislativo, pues su iniciativa fue presentada hasta el 14 de agosto de ese mismo año. Es decir, primero los inversionistas fueron enterados del modelo de reforma, antes que el poder soberano, representante del pueblo de México.

Siguiendo con las influencias de los *think tanks* para la conformación del nuevo modelo energético, recupero el documento presentado en julio de 2013 por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), denominado *Índice de competitividad internacional 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*<sup>346</sup>, documento que pretende “convertirse en un

---

<sup>345</sup> El Financiero, FINANCIAL TIMES: EPN ofrece certeza a inversionistas, junio 18, 2013. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/financiamiento/epn-ofrece-certeza-a-inversionistas/>, Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>346</sup> IMCO, *Índice de competitividad internacional 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, 2013. Disponible en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

referente importante en el debate sobre la reforma energética que veremos en los próximos meses.” Se ostenta como un diagnóstico detallado del sector en México, o de las tendencias globales y las experiencias internacionales más importantes. Presenta “una visión del sector que el país necesita”, fundamentada en objetivos nacionales explícitos de los cuales se desprenden líneas estratégicas y propuestas concretas.

En suma, estos fueron los factores externos e internos que fueron fraguando el modelo que buscaría modificar las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1917 en materia energética, y que hasta el momento no habían podido insertarse en el texto constitucional, derivado de la resistencia de algunos grupos políticos que aún buscaban hacer prevalecer estos principios constitucionales. Pero una nueva estrategia político-legislativa abriría la posibilidad de los cambios ilegítimos a los artículos constitucionales garantes del modelo energético hasta entonces prevalentes.

#### **b) Las argumentaciones político-económicas.**

En primer plano, es importante resaltar que las reformas constitucionales en materia energética habían sido un intento sistemático en las anteriores dos décadas a este 2012 pero hasta entonces fallido, como lo expuse en el anterior capítulo. La razón: la prevalencia de ciertos grupos de legisladores que aún defendían las decisiones políticas fundamentales de la propiedad de la Nación, la rectoría económica del Estado, el servicio público y los derechos de los connacionales.

Por otro lado, en estas dos décadas en las que se dio una alternancia en la titularidad del Ejecutivo entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), la composición de los grupos parlamentarios tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado no permitía obtener los votos

---

Este documento fue multicitado en la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Partido Acción Nacional.

suficientes para realizar las reformas constitucionales<sup>347</sup>, y por ello sólo se habían logrado hacer las reformas de ley, en el mejor de los casos.

Las elecciones de 2012 llevaron al Poder Ejecutivo a Peña Nieto, quien como ya señalé en el apartado anterior, traía tras de sí una serie de compromisos con los inversionistas privados y extranjeros, a los que debía dar las garantías jurídicas de la manera más certera. Pero el escenario en el Poder Legislativo era de una división de posibles votos en diversos partidos políticos.

En la Cámara de Senadores necesitaría de 84 votos para asegurar la aprobación de reformas constitucionales, y en la de Diputados requeriría de 330. El escenario de legisladores electos era el siguiente:

**CUADRO 1.**  
**DIPUTADOS Y SENADORES POR GRUPO PARLAMENTARIO.**  
**LXII LEGISLATURA**

<b>Partido/ Grupo Parlamentario</b>	<b>Cámara de Senadores</b>	<b>Cámara de Diputados</b>
Partido Revolucionario Institucional	52	212
Partido Acción Nacional	38	114
Partido de la Revolución Democrática	22	104
Partido Verde Ecologista	9	29
Partido del Trabajo	6	15
Movimiento Ciudadano	0	16
Nueva Alianza	1	10

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Federal Electoral, 2012.

Como se puede apreciar, incluso con los votos del PRI y del PAN no serían suficientes para poder garantizar las votaciones aprobatorias de las reformas constitucionales para insertar el nuevo modelo en nuestra Carta Magna. Por tanto, la estrategia fue la convocatoria amplia del gobierno de Peña Nieto a los cuatro

<sup>347</sup> Como lo analicé en el Capítulo II, en México el modelo del poder reformador se estableció en la figura del Constituyente Permanente cuyo mecanismo de reformas requiere que para la aprobación de modificaciones constitucionales debe haber una mayoría calificada, esto es, de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes, en el entendido de que debe reunirse el quorum de asistencia, esto es cincuenta y un por ciento de los diputados y dos terceras partes de los senadores. Asimismo, una vez aprobado en el Congreso General, se requiere del voto afirmativo de la mayoría de las legislaturas de los estados.

partidos con mayor cantidad de escaños y curules en las respectivas cámaras del Congreso, a la que se le denominó Pacto por México.

Este acuerdo político fue firmado por Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista el 2 de diciembre de 2012. Mediáticamente se le presentó a la población como un compromiso y una agenda que las partes firmantes deben cumplir. Por ello, parte de la premisa de comprometer "...al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore".

El Pacto por México se construyó bajo dos líneas de acción: transversalidad y horizontalidad en la negociación y transtemporalidad en los acuerdos<sup>348</sup>. La primera tiene que ver con la intervención de las fuerzas políticas predominantes electoralmente, pero no representativas, que crearon una agenda nacional en favor de los intereses empresariales, y no necesariamente de la ciudadanía; la segunda tiene que ver con una reforma de Estado que se había aplazado al no concretarse en el texto constitucional, y que ahora se agendaron en lo que se denominó "reformas estructurales".

El Pacto por México fue, desde mi punto de vista, un acuerdo ilegítimo en busca de legitimidad de la próxima avalancha de reformismo constitucional y legal que se derivaría de su suscripción por parte de los partidos políticos adherentes, violentando los mecanismos del modelo del poder reformador mexicano. De tal suerte que, entre septiembre de 2012 y enero de 2016, poco más de 298 reformas fueron aprobadas, entre ellas las once reformas estructurales objeto del Pacto.

---

<sup>348</sup> Guerrero, Aguirre Francisco Javier y Amador Hernández, Juan Carlos, *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso Pacto por México*. Colección Nuestro Tiempo, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2016, pp. 168-169.

Este documento hace una narrativa del proceso de negociaciones para el logro de este "gran pacto político" iniciado secretamente por los representantes del presidente electo, hasta su formalización el 2 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Así, en un momento crucial para el desarrollo nacional, el principal mérito (*sic*) del Pacto por México consistió en detonar las sinergias adecuadas para llegar a los acuerdos que dieron paso a una renovación integral del marco legal e institucional, al punto de que, hoy en día, nuestro país es reconocido (*sic*) como el mayor reformador de los países integrantes de la OCDE<sup>349</sup>.

En este Pacto se establecen 95 compromisos, de los cuales 63 requerían pasar por un proceso legislativo, por lo que se planteó necesariamente el aval de los partidos de oposición, para que en el Congreso se aprobaran las reformas legales y constitucionales sin mediar discusión de fondo. De estos 63 compromisos, 7 correspondían a la reforma energética, consideradas en el punto “2.5. Realizar una reforma energética que sea motor de inversión y desarrollo.”, que se enlistan a continuación<sup>350</sup>:

Se impulsará una reforma energética que convierta a ese sector en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico a través de la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor.

**En el área de Petróleo y Gas se realizarán las siguientes acciones:**

**• Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la Nación.**

Se mantendrá en manos de la Nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de PEMEX como empresa pública. En todos los casos, la Nación recibirá la totalidad de la producción de Hidrocarburos. (Compromiso 54)

**• PEMEX como empresa pública de carácter productivo.**

Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las

---

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>350</sup> Enrique Peña Nieto, et. al., *Pacto por México*, p. 13-14.

reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia. (Compromiso 55).

• **Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.**

Se ampliará la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos mediante una reforma energética para maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano. (Compromiso 56)

• **Competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos.**

Se realizarán las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de PEMEX. (Compromiso 57)

• **Fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.**

Se reformarán las leyes reglamentarias para ampliar las facultades y fortalecer al Órgano Regulador, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, e incluir obligaciones que permitan someter a PEMEX a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo. (Compromiso 58)

• **PEMEX como promotor de una cadena de proveedores nacionales.**

Se convertirá a PEMEX en el motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales y se reforzará su papel en la producción nacional de fertilizantes. (Compromiso 59)

• **PEMEX como eje de la lucha contra el cambio climático.**

Se hará de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía. (Compromiso 60)

Como se puede apreciar, estos siete compromisos de los partidos y legisladores firmantes son, por un lado, un aviso de los cambios y reformas que se esperaba hacer en el sector energético pero, por otro lado y al compararlo con la versión que finalmente se enviaría al Congreso en las iniciativas del Ejecutivo y del PAN, hubo un doblez y engaño respecto de la intencionalidad real de reformas constitucionales

que trastocarían las decisiones políticas fundamentales en materia energética, vigentes hasta ese momento, contra viento y marea.

Afirmo lo anterior, pues previo a la presentación de las iniciativas de reforma constitucional en la materia empezaron a permear las argumentaciones que serían el insumo en las respectivas exposiciones de motivos, basadas en las “recomendaciones” y posicionamientos de los *think thanks* que expuse anteriormente.

Respecto a la propiedad de la Nación y la utilidad pública, el *Woodrow Wilson Center*, en su documento anteriormente citado *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*, manifiesta la necesidad de un nuevo modelo de propiedad nacional a través de un cambio constitucional y regulatorio, cambiando y redefiniendo conceptos, tales como dueño, operador y contratista.

Según el *Woodrow Wilson Center*, el dueño de los hidrocarburos es la Nación, que puede autorizar operadores - públicos o privados- para extraer y transformar esos recursos, a fin de que “moneticen” las reservas. Por su parte, se define al contratista como el contratado por el operador para realizar funciones a cargo de una cuota, es decir “gana independientemente del resultado y por ello no corre ningún riesgo”.

Bajo estos conceptos, el modelo se fundamenta en la maximización del valor, esto es, que para obtener *mayor valor de la propiedad de sus recursos*, México “debe” considerar una amplia gama de opciones para la operación de campos mexicanos de gas y petróleo, buscando maximizar la creación de valor monetarista y no de otro género para el Estado mexicano<sup>351</sup>. Por lo tanto, y bajo estas dos premisas, se plantea la “necesidad” de mayores operadores externos e internos, por lo que concluye que es *imperativo*<sup>352</sup> que se le dé a PEMEX la libertad financiera, operativa y de elección de socios y modos de asociación.

---

<sup>351</sup> De hecho, hay una imprecisión conceptual importante, pues refiere al Estado mexicano como el “dueño” y no a la Nación, que es lo que establece el artículo 27 constitucional, y aquí he desarrollado como concepto fundamental de esta decisión política fundamental.

<sup>352</sup> ITAM-Woodrow Wilson Center, *op. cit.*, p. 6

Por su parte, el IMCO insiste en el argumento de la competitividad como el elemento clave para la explotación de nuestra riqueza petrolera, considerando una visión global del sector hidrocarburos, porque “nos cambiaron el mundo”. Haciendo comparaciones del sector energético mexicano con respecto a Arabia Saudita, Noruega, Canadá, Brasil, Cuba y Colombia, países que han reformado sus sectores de hidrocarburos para generar prosperidad, fortalecer las finanzas del erario público e impulsar su desarrollo económico, México debe dejar de estar “atrapado en el pasado”. Alude al proceso fallido de la reforma de 2008, que permite la subsistencia de un “modelo de gestión estatal ineficiente”.

En la parte medular del documento, establece como eje de acción para México la apertura y competencia para explotar nuestra riqueza petrolera, teniendo como mensajes principales

- La Nación es y deberá seguir siendo la dueña de los hidrocarburos.
- El Estado debe ejercer la rectoría sobre los hidrocarburos de la Nación.
- Permitir que PEMEX se asocie con otros operadores, así como permitir la participación de operadores privados en todas las actividades del sector de hidrocarburos en México, no implica ceder la propiedad de los hidrocarburos ni sobre la renta derivada de ellos.
- En el presente informe no se plantea la privatización de PEMEX ni de los hidrocarburos de la Nación.
- México requiere una reforma de fondo que logre atraer inversión y talento al sector para operarlo con mayor efectividad y eficiencia que en el pasado.
- El éxito de una reforma al sector no debe medirse sólo por su aprobación en el Congreso sino por su impacto en la atracción de inversión y talento para cumplir con cuatro objetivos:
  1. Maximizar el valor de la renta petrolera.
  2. Garantizar la seguridad energética y fortalecer la competitividad del país.
  3. Convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico.



#### 4. Transformar la renta petrolera en bienestar de largo plazo<sup>353</sup>

Como se señaló anteriormente, ambos documentos sirvieron de base para las argumentaciones y justificaciones del replanteamiento de la propiedad de la Nación y la explotación de los recursos públicos, que se alude en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores, así como de la Iniciativa de reforma constitucional en materia energética del PAN.

No obstante, lo que analizaré a continuación, dejó como resultante que el Pacto por México llevó a que las tres principales fuerzas políticas del momento impulsaran una reforma energética, acordada sin la participación de la izquierda, provocando que se retrajera régimen de servicio público y se mercantilizaran las relaciones entre los proveedores del servicio y los usuarios, mediante reformas al capítulo económico de la Constitución, con sentidos conceptuales, ideológicos y de política contrastantes<sup>354</sup>.

## 2. Análisis de las Iniciativas de reforma constitucional presentadas.

Con este marco pactado entre los partidos firmantes se recibieron dos iniciativas de reforma. Primeramente, el 31 de julio de 2013 el PAN presenta su *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El mismo día fue turnada al Senado (Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, en lo sucesivo Comisiones Unidas) para su estudio y dictamen correspondiente.

Por su parte, el 14 de agosto de ese mismo año, Enrique Peña Nieto envió la *Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ese día fue turnada al Senado a las

---

<sup>353</sup> IMCO, *op. cit.*, p. 103

<sup>354</sup> Roldán Xopá, *op. cit.*, p. 36.

Comisiones Unidas para su estudio y dictamen correspondiente. De una combinación de estas dos propuestas es que resulta la reforma constitucional.

El 20 de agosto del mismo año Senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron en la sesión de la Comisión Permanente una *Iniciativa que Crea, Adiciona, Modifica y Deroga Diversas Disposiciones Jurídicas en Materia del Sector Energético Nacional*. Ese mismo día, la Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas del Senado encargadas del asunto, pero ésta no fue considerada en el proceso de reforma energética, ya que no incluía reformas constitucionales, por lo que no fue discutida en este contexto, y no será retomada para el presente trabajo. En este apartado se revisarán de manera general e introductoria las Iniciativas en orden de su presentación, esto es, primero la del PAN y luego la del Ejecutivo (con el aval del PRI), y en un tercer inciso se hará un análisis comparativo más específico, artículo por artículo de ambas Iniciativas, el Dictamen de las Comisiones Unidas, así como el Adendum<sup>355</sup> que los presidentes de las Comisiones realizaron una vez iniciadas las discusiones en el Pleno de la Cámara de Senadores.

#### **a) La iniciativa de reforma constitucional del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.**

A diferencia de la propuesta del Ejecutivo, que analizaré en el siguiente inciso, y que sólo contenía reformas a los artículos 27 y 28, la Iniciativa del PAN reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales<sup>356</sup>. En un documento de 57 páginas de extensión, hace

---

<sup>355</sup> De hecho, pude advertirse que se trata de un documento con un formato fuera de la formalidad que se tienen para los dictámenes, pues es sólo un cuadro comparativo con un “dice” y “debe decir”, que se titula *Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, para Introducir Modificaciones al Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, cuya Discusión inició en Fecha 8 de Diciembre de 2013* (sic). Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-10-1/assets/documentos/acuerdo\\_comisiones.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-10-1/assets/documentos/acuerdo_comisiones.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>356</sup> Partido Acción Nacional, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de

planteamientos en su Exposición de Motivos retomando los antecedentes históricos en materia energética partiendo de la Constitución de 1917, la expropiación petrolera y la reforma constitucional cardenista de 1940 (al igual que lo haría la Iniciativa del Ejecutivo).

En dicha Exposición de Motivos, el PAN argumenta que el sector energético de México se encuentra en un momento coyuntural, que implica retos en materia de desarrollo de los hidrocarburos, abastecimiento de la energía eléctrica y combate al cambio climático, por lo que “urge” un cambio profundo en el modelo de gestión y organización del sector energético porque el modelo actual “llegó a su límite, no responde a las necesidades de la sociedad mexicana y es incapaz de adecuarse a los constantes cambios endógenos y exógenos que ponen en riesgo la seguridad energética, las finanzas públicas, los programas sociales y la calidad de vida de la sociedad mexicana”, por lo que es indispensable contar con más y mejores fuentes de energía y aprovechar al máximo sus recursos naturales.

Para robustecer sus argumentaciones recurre a su propia interpretación de la historia mexicana, retomando las reformas cardenistas como justificación del régimen de concesiones en materia energética -que se considerarán en la propuesta de reformas a los textos constitucionales-, al tratar como un solo proceso los distintos decretos: el de Expropiación, la Reforma Constitucional, y las reformas a la Ley de 1940 y de 1941, pero esta última -que precisamente abre la puerta a las concesiones- no la realizó Cárdenas y pronto fue revertida, como se documentó en capítulos anteriores.

Para poner en el centro del discurso el término “competitividad” se basan en el Índice Internacional de Competitividad elaborado por el IMCO, que no sólo ubica a México en un lugar desventajoso respecto de otros modelos “exitosos”, como los paradigmáticos casos de países con inversión privada en petróleo (Noruega, Brasil, Colombia y Cuba). Afirma que “ni el Estado Mexicano ni ningún otro cuentan con la capacidad financiera para adquirir y desarrollar la tecnología que le permita la

---

julio de 2013. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-31-1/assets/documentos/Inic\\_PAN\\_art.25-27-y-28-Const.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-31-1/assets/documentos/Inic_PAN_art.25-27-y-28-Const.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

exploración y explotación en aguas profundas o potencializar el gas natural que México tiene en abundancia”. Y de ahí que su argumento central es que:

En síntesis, se estima que son muchos los esfuerzos que se tienen que llevar a cabo no sólo para modernizar a Petróleos Mexicanos sino para lograr ser competitivos a nivel internacional. Es por ello, que la propuesta de Acción Nacional está justamente encaminada a detonar la competitividad del país, generar las condiciones necesarias para atraer tecnología e inversiones, pero sobre todo, que esto se refleje en el bienestar para las familias mexicanas<sup>357</sup>.

Su argumento central gira en torno a competitividad para traer mayor crecimiento económico, promover la inversión y generar empleos; reconociendo que la inversión será extranjera o nacional<sup>358</sup>. Cabe señalar que todos sus argumentos se basan en los distintos documentos del IMCO.

Así pues, respecto del artículo 25 se propuso la reforma (resaltada en negritas):

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable y **con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen

---

<sup>357</sup> *Ibidem*, p. 22

<sup>358</sup> En contraste a este planteamiento, y en una intención de regresar y fortalecer como decisión política fundamental la rectoría integral del Estado, no sólo económica, en 2021 se envió al Congreso la Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, propuso la modificación del séptimo párrafo del artículo 25, que a la letra señaló que “El Estado preservará la seguridad y autosuficiencia energéticas de la Nación, y el abastecimiento continuo de energía eléctrica a toda la población, como condición indispensable para garantizar la seguridad nacional y el derecho humano a la vida digna”. Asimismo, planteó la adición de un séptimo párrafo al artículo 27 constitucional que a la letra indicaba : “El Estado queda a cargo de la Transición Energética y utilizará de manera sustentable todas las fuentes de energía de las que dispone la Nación, con el fin de reducir las emisiones de gases y componentes de efecto invernadero para lo que establecerá las políticas científicas, tecnológicas e industriales necesarias para esta transición, impulsadas por el financiamiento y demanda nacional como palancas de desarrollo”. Poder Ejecutivo Federal. Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, Gaceta Parlamentaria, 1 de octubre de 2021. Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, Gaceta Parlamentaria, 1 de octubre de 2021. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Lo interesante de esta propuesta fue una integración de elementos para fortalecer la rectoría del Estado, la protección a los recursos naturales por la sustentabilidad, pero sobre todo en su consideración de ser los recursos naturales propiedad de la Nación, inalienable e imprescriptible por lo cual, en este enfoque de transición energética, no podrán ser concesionados. En cambio, la visión de la reforma de 2013 consistió en una expropiación de recursos con una visión de mercado, bajo un manto de “sustentabilidad”, pero con la preeminencia de la competitividad.

democrático y que, mediante la competitividad, 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. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

[...].

[...].

[...].

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.

[...].

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.

A diferencia de la Iniciativa presidencial, la del PAN sería muy enfática en el tema de asegurar *el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, desarrollando para tal efecto las estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático*, misma que se irá desdibujando con un enfoque empresarial una vez que las discusiones en el proceso legislativo fueron integrando otros elementos, como lo analizaré más tarde. Incluso, el término “sustentable” lo insertan en el artículo 27 (señalado en negritas), como se indica a continuación:

Artículo 27. [...].

[...]

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento **sustentable** de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación **y su uso eficiente**, lograr el desarrollo equilibrado del país

y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas **sustentables** y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

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 sustancias 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 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 **hidrocarburos** sólidos, líquidos o gaseosos **provenientes de formaciones geológicas**; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

[...].

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento sustentable 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, **así como las relativas a la exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos que serán**

**otorgadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos.** Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, **el Estado deberá garantizar el máximo beneficio de la renta petrolera para la Nación por conducto de los operadores que realicen las actividades de exploración y producción conforme al artículo 28 de esta Constitución. Asimismo, para asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, el Estado desarrollará estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático.**

**Tratándose de minerales radioactivos, no se podrán otorgar concesiones ni contratos,** corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

[...].

[...].

[...].

I. a XX. [...].

De hecho, en mi opinión, el centro de la reforma se ubica en el artículo 28, ya que el 25 se refiere a lo establecido en el 27 constitucional, y éste a su vez en lo explicitado en el artículo 28.

Para el sector petrolero argumentan que el desarrollo de campos de aguas profundas “impone” dos grandes retos: adquirir el conocimiento para administrar y operar las nuevas tecnologías empleadas en este tipo de yacimientos y multiplicar la capacidad de ejecución”, ya que PEMEX tiene falta de competitividad; para el sector eléctrico “se propone llevar una reforma constitucional que elimine las restricciones vigentes a la competencia y, posteriormente, una reforma legal que lleve a cabo la *separación* de las actividades de generación, despacho, transmisión

y distribución de energía eléctrica, a fin de lograr dicha *competencia* de manera plena en generación y comercialización”<sup>359</sup>.

Por tanto, se propone un nuevo diseño institucional en materia energética con tres organismos constitucionales autónomos: el Fondo Mexicano del Petróleo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

El Fondo es una propuesta a partir del modelo noruego y sería autónomo con el objeto de administrar de la renta petrolera y conseguir su máximo beneficio, a través de las facultades otorgadas mediante la ley que el Congreso expida, pero se omite incluir las condiciones básicas del modelo noruego, como la transparencia, la rendición de cuentas al legislativo y el código de ética.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos sería la encargada de regular la exploración y extracción de hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico, siendo quien otorgue concesiones tanto para PEMEX como para los demás operadores que tengan el interés de explorar y explotar petróleo y los hidrocarburos en territorio nacional mediante procesos de licitación internacional abiertos a empresas públicas o privadas, así como a asociaciones público- privadas, ya sean nacionales o extranjeras.

La Comisión Reguladora de Energía sería responsable de otorgar, autorizar y revocar permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realicen los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos.

En ese tenor, la propuesta del PAN para la reforma del artículo 28 constitucional fue en el siguiente sentido:

Artículo 28.- [...]

[...]

[...]

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores

---

<sup>359</sup> *Ibidem*, p. 36. Las cursivas son nuestras.



para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; **el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la administración de los recursos producto de la renta petrolera**. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles, **la exploración y producción del petróleo y los demás hidrocarburos; así como la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica** 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 sobre el petróleo, de todos los hidrocarburos y de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.**

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.

**Para dar cumplimiento a los objetivos de la banca central, en materia de competencia económica, telecomunicaciones y en energía, el Estado contará con los siguientes organismos:**

**Apartado A.** 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.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

**Apartado B.** El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados,

en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

**Apartado C. [...]**

[...]

[...]

[...]

[...]

**Apartado D. El Estado contará con un organismo autónomo denominado Fondo Mexicano del Petróleo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la administración de la renta petrolera y conseguir su máximo beneficio.**

**Dicho Fondo estará conformado por un Presidente y una Junta de Gobierno, designados a propuesta del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado.**

**La ley que expida el Congreso de la Unión determinará el número de integrantes de la Junta de Gobierno del referido Fondo, así como su estructura orgánica.**

**El Presidente del Fondo y los integrantes de la Junta de Gobierno estarán sujetos a las disposiciones que señalan esta Constitución.**

**Apartado E. La Comisión Nacional de Hidrocarburos es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto regular la exploración y extracción de hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico.**

**Apartado F. La Comisión Reguladora de Energía es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto regular la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares. Asimismo, será el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera**

**conjunta, conforme a los términos que prevea esta Constitución y las leyes respectivas.**

**Para lograr lo anterior, la Comisión fomentará una sana competencia entre los distintos operadores, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.**

**Los organismos autónomos a que hacen referencia los Apartados B, C, D, E y F del presente artículo,** serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
- V. Las leyes garantizarán, **en su caso**, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
- VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;
- VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento;

las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y

XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna **especializada**, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

**Los órganos de gobierno de los organismos previstos en los apartados B, C, E y F de este artículo**, se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos **referidos en el párrafo anterior** será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

- II. Ser mayor de treinta y cinco años;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;
- IV. Poseer título profesional;
- V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión, telecomunicaciones, **energética o financiera**, según corresponda;
- VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;
- VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y
- VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Finalmente, considera 16 artículos transitorios, que serán la semilla de los 21 trasitorios del Decreto que finalmente se aprobaría para la reforma energética de 2013, mismo que se analizará en el inciso c) del presente apartado.

#### **b) La iniciativa de reforma constitucional presidencial de Enrique Peña Nieto.**

La iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo, recibida en el Senado el 14 de agosto de 2013, con una extensión de 29 páginas, sólo contenía como propuesta la reforma de los artículos 27 y 28 constitucionales<sup>360</sup>, así como uno transitorio para la entrada en vigor de las reformas. El texto propuesto era el siguiente:

---

<sup>360</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 14 de agosto de 2013. Disponible en:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el párrafo sexto del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. [...].

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. **No se otorgarán concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos.** El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se **expedirán** concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva **determinará la forma en que la Nación** llevará a cabo las explotaciones de esos productos. Corresponde exclusivamente a la Nación **el control del sistema eléctrico nacional, así como** el servicio público **de transmisión y distribución** de energía eléctrica; **en dichas actividades** no se otorgarán concesiones, **sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.**

...

...

...

**Artículo 28. [...]**

[...]

[...]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; y 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. **Tratándose de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 párrafo sexto de esta Constitución.**

[...]

Así, lisa y llanamente, las reformas constitucionales según la propuesta del PRI, a través del Ejecutivo, pretendían restablecer y formalizar el contratismo desde la Constitución. Cabe resaltar que en la Exposición de Motivos, en busca de legitimación política, alude a las “lecciones de nuestra historia”<sup>361</sup>, que son deformadas en su relatoría, sobre todo en lo referente al texto original del Constituyente de 1917, al definir la propiedad del subsuelo para la Nación –que posteriormente se fortalece con la reforma constitucional de 1940- y para recuperar lo que se había entregado en el porfiriato en beneficio de las empresas extranjeras, a fin de fortalecer nuestro carácter nacional frente al mundo.

Hay una necesidad desesperada por legitimar sus argumentos con base en el legado del General Lázaro Cárdenas, pues en esta Iniciativa aluden a él o a “las reformas cardenistas” en 34 ocasiones, y a su supuesto modelo de hidrocarburos establecido en su reforma constitucional de 1940.

---

<sup>361</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 5-6.



En esta búsqueda de legitimación del nuevo régimen de propiedad, que ya se venía prefigurando en las “recomendaciones” de los *think thanks*, hace referencia al régimen de propiedad en general, pero en el fondo busca atacar el sentido original del artículo 27 constitucional, al omitir señalar que la Nación tiene la propiedad originaria del territorio, tierras, aguas y todos los productos del subsuelo, lo que constituye un elemento esencial que especifica la naturaleza de esta decisión política fundamental.

De manera dolosa se omite lo que establece originalmente el artículo 27 constitucional, que no se refiere a un “dominio” genérico o abstracto de la Nación sobre los bienes del subsuelo, sino a un “dominio directo” así como “inalienable e imprescriptible” sobre dichos bienes<sup>362</sup>. Esta omisión se repite en todo el texto de la Exposición de Motivos, a lo largo de las referencias que se hace respecto al dominio de la Nación sobre estos bienes

En suma, hay en las argumentaciones de esta Iniciativa un planteamiento falso sobre el modelo de propiedad de la Nación y rectoría económica, y baste revisar lo que desarrollé en el Capítulo III del presente trabajo respecto de estas decisiones políticas fundamentales.

---

<sup>362</sup> “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 el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de 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.

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias 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 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.

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible,...

En este sentido concluyo que esta Iniciativa en sí misma fue inconstitucional, al violentar las decisiones políticas fundamentales aludidas anteriormente, al soslayar la lucha del pueblo mexicano por el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre sus recursos naturales, su soberanía energética y la exclusividad económica del Estado sobre el sector de los hidrocarburos y el petróleo, así como su aprovechamiento en favor de los mexicanos, que es un derecho humano fundamental.

Finalmente, y como contexto a esta deformación y manejo indistinto e indiscriminado de conceptos, considero que estas iniciativas se circunscriben en lo que se ha denominado como *conceptos jurídicos indeterminados* -y abordados anteriormente, específicamente respecto del concepto de interés público- en un uso del lenguaje jurídico que utiliza cada sujeto a causa de una pluralidad de perspectivas, terminando por ser éstos construidos no en una *zona de duda*, sino en una *zona de conflicto*, que establece dos partes en su aplicación: quienes no quieren aplicarlo y quienes sí quieren aplicarlo<sup>363</sup>. Asimismo, el legislador puede voluntariamente acentuar la indeterminación de este lenguaje para definir los conceptos jurídicos, como una “técnica de normación” dejando categorías abiertas con las cuales juridificar términos y conceptos de significación imprecisa<sup>364</sup>.

Los autores que abordan esta problemática señalan la necesidad de resolver este diferendo, señalando que el operador jurídico debe hacer una valoración sobre el concepto y la realidad al caso de aplicación, considerando razones técnico-jurídicas, de hermenéutica filosófica, la razón de “tradición” y la de ciudadanía<sup>365</sup>.

Por tanto, y para efectos de este trabajo y la línea central de análisis, la resolución de diferendos en la indeterminación de conceptos surgidos en las iniciativas de

---

<sup>363</sup> Igartúa Salaverría, Juan, “El indeterminado concepto de los ‘conceptos indeterminados’”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56, enero-abril, 2000, p. 151.

<sup>364</sup> Real de Alcalá, J. Alberto, “Sobre la indeterminación del derecho y la ley Constitucional. El caso del término ‘nacionalidades’ como concepto jurídico indeterminado”, en: *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual*, Monterrey, UNAM-III, 2008, p. 337. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/19.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>365</sup> *Ibidem*, pp 338-341.

reforma energética, deberían ser las decisiones políticas fundamentales que se han identificado en el Capítulo III de esta investigación.

### **c) Análisis de las Iniciativas, su incorporación en el Dictamen y Decreto de reforma constitucional.**

Las dos iniciativas que se analizaron anteriormente terminaron en un texto muy distinto al originalmente planteado pues, afirmo, dolosamente se encubrió el verdadero resultado que se buscaba lograr.

Para comprobar lo anterior, haré un análisis del proceso de cambios, ajustes y modificaciones de los artículos constitucionales 25, 27 y 28 relativos a la materia energética, desde la presentación de las iniciativas por parte del Partido Acción Nacional y del Ejecutivo Federal, así como su incorporación a un documento denominado Dictamen de las Comisiones<sup>366</sup> con una serie de artículos transitorios que en mucho perfilan y condicionan las leyes secundarias que de dichas reformas se derivarían. Cabe señalar, además, que a diferencia de las Iniciativas del PAN y del Ejecutivo, este Dictamen fue mucho más extenso, esto es de 295 páginas, hecho relevante porque entre su presentación y su discusión no mediaron más que pocas horas, situación que se detallará en el siguiente capítulo respecto de las irregularidades en el proceso legislativo de esta reforma constitucional<sup>367</sup>.

---

<sup>366</sup> Este “Dictamen” que en realidad es una tercera Iniciativa conjunta del PRI y del PAN, ya que no fue el resultado de la discusión y aprobación de los miembros de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera del Senado.

Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía, 10 de diciembre de 2013.

El proceso legislativo irregular, que considero como una de las aristas de la ilegitimidad de esta reforma constitucional, será analizado con mayor detalle en el Capítulo VI de la presente investigación. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/DICTAMEN\\_REFORMA\\_ENERGETIC\\_A.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/DICTAMEN_REFORMA_ENERGETIC_A.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>367</sup> Los argumentos vertidos en esta discusión pueden consultarse en: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión Publica Ordinaria celebrada el 10 de Diciembre de 2013. Disponible en:

Este Dictamen se contrastará con el *Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, para Introducir Modificaciones al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía*, cuya discusión inició en fecha 8 de Diciembre de 2013, mismo que fue incorporado como un Adendum y publicado de madrugada del día 10 de diciembre en la Gaceta del Senado con el desconocimiento de los demás miembros de dichas Comisiones, y presentado en el Pleno para su discusión<sup>368</sup>.

Por la nula discusión de las reservas presentadas por los legisladores de oposición, el Dictamen y el Acuerdo o Adendum se constituyó en la versión final que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, como el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*.

El propósito de este análisis comparativo se perfila en dos sentidos: en primer lugar, identificar el contexto en que se fueron moldeando las propuestas y las inserciones de modificaciones constitucionales, tanto por la influencia de grupos de presión internos como los grupos externos, y para identificar el proyecto que fue imponiendo sus intereses en contra de las decisiones políticas fundamentales establecidas en la Constitución mexicana.

En segundo término, se realiza un análisis del texto jurídico, y sus implicaciones institucionales, es decir, los impactos financieros, administrativos, económicos y técnicos que la simple incorporación de términos y conceptos provocaría en materia energética y de soberanía nacional.

---

[https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO\\_No.38\\_10\\_DIC\\_2013.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO_No.38_10_DIC_2013.pdf) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>368</sup> En la Gaceta del Senado, sólo se menciona lacónicamente que "...el presidente de la Mesa Directiva informó que las Comisiones presentaron diversas propuestas de modificación al Dictamen. la asamblea aceptó las modificaciones y se integraron al texto del Dictamen para su discusión". Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/2013\\_12\\_10/1477#418](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2013_12_10/1477#418) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Este es un análisis dinámico que dará luz respecto del manejo doloso que se realizó en el proceso legislativo, ya que las Iniciativas antes estudiadas no terminan siendo la versión final de la reforma constitucional, y es en el Dictamen en donde se escriben las “letras chiquitas” de las leyes secundarias, que terminarían por violentar las decisiones políticas fundamentales en materia energética en nuestro análisis.

La metodología para el análisis del proceso para las reformas constitucionales consiste en contrastar:

- a) El texto vigente hasta antes de la reforma,
- b) La *Iniciativa de Reformas propuesta por el Partido Acción Nacional*, presentada el 31 de julio de 2013.
- c) La *Iniciativa de Reformas presentada por el Ejecutivo Federal*, el 14 de agosto de 2013.
- d) El *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía*, presentado el 7 de diciembre de 2013.
- e) El *Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, para Introducir Modificaciones al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía*, cuya discusión inició en fecha 8 de Diciembre de 2013.

Cada uno de estos 5 documentos se revisa artículo por artículo, para identificar los cambios generados entre sí durante el proceso legislativo, así como los impactos que su final aprobación en los términos finales tuvo en el contexto constitucional.

Cabe señalar, que del texto que se presenta para su análisis a continuación, se destacan en negro las modificaciones que se hacen respecto del texto original entonces vigente, en las Iniciativas del PAN y del Ejecutivo, del Dictamen y del

Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones, a fin de identificar la evolución de los cambios y analizar los motivos e intereses que se pueden dilucidar al respecto.

Por último, destaco que debido a lo accidentado y doloso del proceso legislativo para presentar el Adendum -que se analizará a detalle en el siguiente capítulo-, encabezado por los presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, del Senado de la República, hay un vacío jurídico para identificar las razones del cambio de redacción, que finalmente fue la versión que se presentó para su discusión y votación en el Pleno del Senado, pues no existe una Exposición de Motivos, indispensable en cualquier reforma jurídica, y sobre todo en una de tipo constitucional.

### **Artículo Único del Decreto de Reforma**

<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PREDICTAMEN COMISIONES</b>	<b>ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN</b>
<p><b>ÚNICO.</b> - Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética para quedar como sigue:</p>	<p><b>ARTÍCULO ÚNICO.</b> - Se reforman el párrafo sexto del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>	<p><b>ARTÍCULO ÚNICO.</b> - Se REFORMAN los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se ADICIONA un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>	<p><b>ARTÍCULO ÚNICO.</b> - Se REFORMAN los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se ADICIONA un párrafo séptimo al artículo 27, recorriéndose los subsecuentes en su orden, un párrafo octavo al artículo 28, recorriéndose los subsecuentes en su orden, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>

Como puede apreciarse en el cuadro comparativo, fue el Partido Acción Nacional quien consideró modificar el artículo 25 constitucional dentro del paquete de reformas, adicionalmente a los artículos 27 y 28 que también consideró la propuesta del Ejecutivo Federal.

Llama especialmente la atención que tanto el documento para Dictamen de las Comisiones y las modificaciones hechas por los presidentes de las mismas -llamado a partir de este momento el “Adendum” para mejor identificación-, hace reformas

constitucionales mucho más allá que las planteadas por las dos Iniciativas, que suponen ser el insumo para el análisis y configuración del documento base del Dictamen del Senado y sus respectivas Comisiones.

De hecho, como se analizará más adelante para cada artículo, las propuestas del Ejecutivo respecto de las modificaciones al texto constitucional fueron mínimas, habiéndose criticado en su momento por no ser una propuesta “ambiciosa” y que dejaba mucha incertidumbre jurídica a los inversionistas interesados en la apertura del sector energético.

Es por ello que se explica un cambio sustantivo en la propuesta de modificaciones al texto constitucional en el documento del Dictamen y el Adendum, en el que grupos afines al Partido Acción Nacional y los intereses empresariales obligaron a desnudar y plantear abiertamente los temas de las concesiones, permisos, conformación de las nuevas estructuras institucionales y administrativas que le dieran la certeza jurídica y política a estos grupos, que analizaré a detalle en cada artículo y párrafo constitucionales, y sobre todo de la incorporación de 21 artículos transitorios que perfilan y amarran las leyes secundarias que terminarían dando forma a la reforma energética.

### Artículos Constitucionales

- **Artículo 25 Constitucional**

#### **Primer párrafo**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más	Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable <b>y con bajas emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero</b> , que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del	No hay correlativo	Artículo 25. [...].	Artículo 25. [...].

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
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. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.	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. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.			
[...]. [...].	[...]. [...].		[...]. [...].	[...]. [...].

Al parecer, las modificaciones al párrafo primero del artículo 25 constitucional propuestas por el PAN fueron para darle mayor énfasis al término “sustentable” que ya había sido recientemente reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2013<sup>369</sup>, así como la última parte del párrafo primero que incorpora la necesidad de la competitividad, entendiéndose ésta como “el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

Finalmente, dicha propuesta constitucional no llega a tener repercusión, y no es considerada para su inclusión del Dictamen, ni el Adendum, por lo que el texto constitucional queda en sus términos hasta entonces vigentes. No obstante, el

<sup>369</sup> Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Para verificar las argumentaciones que develan el trasfondo de esta previa reforma al artículo 25 constitucional, consultar: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/dic/20121213-III.html#DictamenesaD> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



término “sustentabilidad” sí se incorpora en reformas a los párrafos sexto y octavo del artículo 27, que analizaré posteriormente.

### Cuarto párrafo

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>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.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p>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 <b>empresas productivas del Estado</b> que en su caso se establezcan. <b>Tratándose de las actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Constitución en materia de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, 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 su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.</b></p>	<p>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 <b>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 su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.</b></p>
...	[...]	[...]	[...]	[...]

Cabe resaltar que, contrariamente a lo analizado respecto al párrafo primero, no hubo propuesta en las Iniciativas ni del PAN ni del Ejecutivo respecto de este párrafo, pero ante la falta de definición sobre la figura que finalmente tendrían los organismos públicos en materia energética, en lugar de los organismos descentralizados en el Dictamen se incorporó una nueva figura denominada “empresas productivas del Estado”, que hasta ese momento no existía ni en el Derecho Administrativo mexicano<sup>370</sup> ni en ninguna ley en materia administrativa y organizacional, pero sí se alinean a lo que en su momento recomendó la OCDE como gobierno corporativo.

Con las modificaciones propuestas en el Dictamen para incluir una nueva figura de “empresa productiva del Estado”, se abandona el principio doctrinal administrativo, que dichas entidades son de servicio público, teniendo un enfoque fundamentalmente productivo, pues posteriormente en el Vigésimo Transitorio se incorpora como prerrequisito que su objeto será la creación de *valor económico* e incrementar los ingresos de la Nación<sup>371</sup>.

Con ello, se abandona también la decisión política fundamental referida a los derechos fundamentales respecto de que el Estado prestaría el servicio público, que desarrollé en el capítulo correspondiente. Incluso, es menester recordar que en la

---

<sup>370</sup> Para Gabino Fraga, pensador fundamental para el diseño jurídico institucional de la administración pública mexicana, la creación de estos organismos corresponde a la descentralización administrativa por servicio, por lo que la naturaleza de tales entidades es de derecho público. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf>.

<sup>371</sup> Si bien la consideración de “empresa productiva del Estado” no se incorporó en las Iniciativas de Acción Nacional y del Ejecutivo, ya se había perfilado desde el Pacto por México. Recordemos que en el Compromiso 55 se establecía: “Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia”.

Es por ello por lo que las “reformas necesarias”, implicaron esta modificación, sobre una figura doctrinalmente inexistente, pero impuesta en la redacción constitucional, haciendo que se le elimine como organismo descentralizado y, por tanto, de su actuación en las áreas estratégicas, hacia un posible planteamiento de empresa de derecho privado, que será, como analizaré más adelante, un operador más de las áreas energéticas con respecto a otros “competidores” nacionales y transnacionales.

Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional de 1940 se señaló que, aunque en su momento hubo concesiones para la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas, el criterio es que tales “deben quedar sometidos a un *régimen de servicio público*, con todas las consecuencias que de ello derivan”<sup>372</sup>.

Por lo tanto, al quitarse el principio de “servicio público” por el de “creación de valor económico”, perfila a las nuevas empresas propuestas a nivel constitucional con características corporativas de derecho privado para sustraer a las empresas productivas del Estado del control, vigilancia y transparencia del propio Estado con respecto a la regulación del Legislativo, y trasladándose a sus propios Comités corporativos, mediante regímenes especiales.

El cambio de naturaleza jurídica de organismos públicos a empresas productivas del Estado reduciría en esas empresas las obligaciones y responsabilidades que existen para el resto de los organismos públicos, ya que en la propia propuesta del Dictamen se señala un régimen especial para “las actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Constitución en materia de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, 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 su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar”.

En adición a lo crítico del planteamiento del Dictamen respecto de este párrafo cuarto, en el Adendum se hizo un ajuste muy significativo, porque en la última versión modificada -con el desconocimiento de los miembros de las Comisiones Unidas del Senado-, se introduce el texto que señala que:

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

---

<sup>372</sup> Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia de Petróleo. Disponible en: <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1940-4-LRA27-Exposicion-de-Motivos.pdf>. Las cursivas son nuestras. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

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.

El tema de fondo de esta modificación del Adendum, es que señala que la “Nación” llevaría a cabo las actividades referentes a 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, que según las modificaciones que posteriormente analizaré en el sexto y séptimo párrafos del artículo 27, se harían por medio de contratos con las empresas productivas del Estado (PEMEX y CFE), o bien por particulares.

Sin embargo, la incorporación de un Cuarto Transitorio en el Adendum –mismo que analizaré en su momento-, abre la posibilidad que las modalidades de contratación puedan ser muy amplias, que incluso se asemejen a las concesiones, mismas que aparentemente quedaron prohibidas en los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional.

Aprobar el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional en los términos del Adendum, y que a la postre terminó siendo el texto del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, fue un cheque en blanco para la legislación secundaria.

### Sexto y octavo párrafos

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
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 que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su	Bajo criterios de equidad social, productividad y <b>sustentabilidad</b> 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	No hay correlativo	Bajo criterios de equidad social, productividad y <b>sustentabilidad</b> 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	Bajo criterios de equidad social, productividad y <b>sustentabilidad</b> 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

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
conservación y el medio ambiente.	conservación y el medio ambiente.		conservación y el medio ambiente.	conservación y el medio ambiente.
[...] 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 que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.	[...] 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 <b>sustentable</b> que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución	[...] No hay correlativo	[...] 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 <b>sustentable</b> que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.	[...] 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 <b>sustentable</b> que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

La modificación propuesta por el PAN respecto a este sexto párrafo viene en consonancia con anteriores modificaciones constitucionales, pues el término “sustentable” ya había sido recientemente incorporado en reformas a los párrafos primero y octavo del artículo 25 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2013.

¿Por qué la importancia de incorporar los términos “sustentabilidad” y “sustentable” en el artículo 25 Constitucional por parte del PAN? En una primera etapa de reformas a este artículo constitucional de junio de 2013 señalada anteriormente, se había perfilado la incorporación del término “competitividad” y “sustentabilidad”, en donde las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, consideraron que

Lo que más importa no es la propiedad o las exportaciones o si *las empresas son de propiedad nacional o extranjera, sino la naturaleza y la productividad de las actividades económicas que se desarrollan en un país determinado.* Y las industrias puramente locales sí contribuyen a la competitividad porque su productividad no sólo fija el nivel

de los salarios en cada sector, sino también tiene un impacto importante sobre el coste de la vida y el coste de *hacer negocios en ese país* <sup>373</sup>.

Es decir, desde estas reformas de junio de 2013 se fue sembrando el principio de que lo prioritario es la *productividad, competitividad, salarios, coste o negocios*, no importando que se haga por empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, remarcando la política siempre en favor del libre mercado.

En esta visión, se soslayó que haya sectores de la economía que no obedecen al libre mercado, razón por la cual nuestro Estado mexicano terminó por asumir constitucionalmente la acción exclusiva, a favor y resguardo del interés público y nacional, dando como resultado esta decisión política fundamental, que determina que las áreas estratégicas quedaron bajo la exclusividad del Estado, sin considerarlas monopolios.

Esta reforma constitucional, supone que es obligación del Estado mexicano implementar urgentemente una política industrial desde el punto de vista de la competitividad, que se traduzca en la creación de empresas eficientes, con compromiso social y con el medio ambiente (sustentabilidad), para generar empleos bien remunerados. Es decir, el argumento falaz es que la competitividad es automáticamente generadora de empleos.

Es en esta segunda etapa de reformas al artículo 25 constitucional, en que desde la presentación de su Iniciativa el PAN identificó como uno de sus objetivos a la “sustentabilidad”<sup>374</sup>, que es contradictoria por tener intrínsecamente considerada la explotación rapaz de los recursos naturales mediante la maximización del valor, lo cual se da en detrimento del ambiente y en favor de la acumulación de la riqueza: con ello también se violenta esta decisión política fundamental relativa al derecho

---

<sup>373</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto que Reforma los párrafos Primero y Último del Artículo 25, así como Primero y Tercero del Apartado A del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 6. Las cursivas son nuestras. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_207\\_DOJ\\_05jun13.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOJ_05jun13.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>374</sup> De acuerdo con el Protocolo de Ginebra de 1984 el desarrollo sustentable es “el mecanismo por el cual los países podrían aprovechar mejor los recursos sin causar problemas severos en el medio ambiente”.

humano a un medio ambiente sano. Por lo tanto, ni siquiera su discurso legitimador aparentemente ecológico y social es congruente con los fines de la reforma.

- **Artículo 27 Constitucional**

**Tercer párrafo**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
Artículo 27. [...]	Artículo 27. [...]	Artículo 27. [...]	Artículo 27. [...]	Artículo 27. [...]
[...]	[...]	...	...	...
La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva	La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento sustentable de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación <b>y su uso eficiente</b> , lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas <b>sustentables</b> y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio	No hay correlativo	No hay correlativo	No hay correlativo

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PREDICTAMEN COMISIONES</b>	<b>ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN</b>
de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.	ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.			

La Iniciativa del PAN respecto de la incorporación del término de “uso eficiente” sin explicarse, quedó a la imaginación y acto de fe del lector que esto así será, constituyéndose en uno de los conceptos jurídicos indeterminados que ya hemos analizado anteriormente. Respecto de la utilización del término “sustentabilidad”, finalmente no se incorporó en el texto final para el Dictamen ni su Adendum.

Sin embargo, es importante considerar los comentarios que respecto de ambos conceptos realicé anteriormente en el análisis de los párrafos sexto y octavo del artículo 25 constitucional, que parecen contradictorios entre sí.

#### **Cuarto párrafo**

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PREDICTAMEN COMISIONES</b>	<b>ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN</b>
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,	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,	...	...	...



TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
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 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.	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 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 <b>hidrocarburos</b> sólidos, líquidos o gaseosos <b>provenientes de formaciones geológicas</b> ; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.	No hay correlativo	No hay correlativo	No hay correlativo
..	[...]	...	...	...

De la misma manera que lo sucedido en el párrafo tercero anteriormente analizado, la Iniciativa del PAN respecto de la incorporación del término de “hidrocarburos” (en lugar de carburos de hidrógeno) y de “provenientes de formaciones geológicas”, finalmente no se incorporó en el texto final para el Dictamen ni su Adendum.

Sin embargo, es importante considerar que aunque en la Iniciativa del PAN no se explican las razones de esta inclusión, es que existen hidrocarburos sintéticos no provenientes de formaciones geológicas, tales como los halogenados, que se utilizan en refrigerantes, disolventes, pesticidas, repelentes de polillas, en algunos plásticos y en funciones biológicas para fabricación de hormonas tiroideas. Dada la obviedad de que el artículo 27 se refiere a la propiedad de la Nación, es que considero era innecesario hacer esta consideración en el texto constitucional.

## Sexto párrafo

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de</p>	<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones <b>así como las relativas a la exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos que serán otorgadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos.</b> Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y</p>	<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. <b>No se otorgarán concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos.</b> El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo</p>	<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. <b>Tratándose de minerales radioactivos no se</b></p>	<p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán 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. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. <b>Tratándose de minerales radioactivos no se</b></p>

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. <b>Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, el Estado deberá garantizar el máximo beneficio de la renta petrolera para la Nación por conducto de los operadores que realicen las actividades de exploración y producción conforme al artículo 28 de esta Constitución. Asimismo, para asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, el Estado desarrollará estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático.</b></p>	<p>en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva <b>determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos. Corresponde exclusivamente a la Nación el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en dichas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</b></p>	<p><b>otorgarán concesiones.</b> Corresponde exclusivamente a la Nación <b>la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</b></p>	<p><b>otorgarán concesiones.</b> Corresponde exclusivamente a la Nación <b>la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</b></p>

Este párrafo sexto del artículo 27 es uno de los elementos clave para el planteamiento de apertura de la participación privada y extranjera en materia energética, y la reconfiguración de las modalidades de propiedad, que básicamente cambió el sentido de esta decisión política fundamental que desde la Constitución de 1917 se establecía hasta este momento, por lo que es uno de los puntos en que baso mi argumento de que esta reforma energética es violatoria de estas decisiones fundamentales y, por tanto, ilegítima.

La propuesta más agresiva al respecto partió de la Iniciativa del PAN, pues hay una aceptación tácita de que su proyecto avala el establecimiento de concesiones en

materia de hidrocarburos, pues incorpora en el texto la posibilidad de que se otorguen concesiones, a similitud de las que hace el Ejecutivo Federal en general, y las que otorga el Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, pues señala: “[...]así como las relativas a la exploración y explotación del petróleo y los demás hidrocarburos que serán otorgadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos”.

Adicionalmente, y agrega el nuevo término de “operadores” la materia eléctrica, planteando como modificación lo siguiente:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, el Estado deberá garantizar el *máximo beneficio de la renta petrolera para la Nación por conducto de los operadores*<sup>375</sup> que realicen las actividades de exploración y producción conforme al artículo 28 de esta Constitución. Asimismo, para asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, el Estado desarrollará estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Esta propuesta implica la eliminación de la parte de este párrafo sexto, vigente hasta antes del 20 de diciembre de 2013 -fecha en que se expidió y publicó la reforma energética- y que era parte del legado cardenista, derivada de la modificación constitucional del 9 de noviembre de 1940 –en materia de hidrocarburos-, y del legado de López Mateos por la modificación constitucional del 29 de diciembre de 1960 –en materia de electricidad-, que determinaba:

Tratándose del petróleo y de los *carburos de hidrógeno* sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, *no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos*, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer *energía eléctrica* que tenga por objeto la prestación de servicio público. *En esta materia no se*

---

<sup>375</sup> Las cursivas son nuestras.

*otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines*<sup>376</sup>.

La propuesta del PAN rompe con el legado histórico, al incorporar a “operadores” que realicen la explotación de las actividades estratégicas en materia energética, establecidos en el artículo 28. De entrada, es una severa contradicción ya que dichas actividades estratégicas suponen la exclusividad del Estado en su realización, lo que analizaré en el artículo correspondiente.

Es evidente que este replanteamiento constitucional entre propietario y operador, así como la maximización de la explotación de la renta petrolera, es una respuesta a las recomendaciones ya mencionadas del *Woodrow Wilson Center*. Este documento solicitó dar “claridad” conceptual a la diferencia entre el dueño y el operador: al dueño se le deja la determinación de las formas en que el recurso será explotado, y el operador “dado que ha firmado una concesión o un acuerdo de producción compartida”. Por lo tanto, el hecho del mantenimiento de la propiedad y de contratos con operadores es un eufemismo para evitar usar la palabra *concesiones*, lo que le da prácticamente propiedad de la superficie concesionada, tanto superficial como la del subsuelo. Con ello, busca dar garantías jurídicas a los inversionistas extranjeros, pero lo más significativo es que en las palabras niegan la apropiación de los recursos de la Nación para los “operadores”, pero financieramente y de facto, para los efectos jurídicos y comerciales, así funcionaría.

En cambio, la propuesta del Ejecutivo Federal fue más tibia – no por ello menos antinacional-, y dejó a la legislación secundaria prácticamente toda la definición, ya que en este párrafo sexto sólo deja explícito que el régimen de contratos no aplicará a los minerales radioactivos, pero tratándose de los hidrocarburos no se expedirán concesiones. Sin embargo, señala explícitamente que la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo su explotación.

Esto último, nuevamente, fue la apuesta del Ejecutivo Federal para que el Poder Legislativo dejara como un cheque en blanco a la legislación secundaria respecto

---

<sup>376</sup> Las cursivas son nuestras.

de las formas de explotación, pretendiendo legalizar y legitimar el sistema de contratismo que se pudiera generar a partir de esta reforma encubierta.

En contraste, sí fue abierto respecto del modelo de explotación de la electricidad, pues plantea una modificación significativa al eliminar el texto vigente hasta antes de la reforma de diciembre de 2013, que señalaba que “corresponde exclusivamente a la Nación *generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica* que tenga por objeto la prestación de *servicio público*”. Con esta modificación, el Ejecutivo eliminó de un plumazo el legado de López Mateos plasmado en la modificación constitucional del 29 de diciembre de 1960, eliminando la exclusividad de toda la cadena en materia eléctrica, en específico la generación, transformación y abastecimiento, así como su sentido de servicio público, quedando su propuesta como sigue:

*Corresponde exclusivamente a la Nación el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en dichas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.*

Esta propuesta de modificación permitiría a las corporaciones privadas y extranjeras realizar actividades sustantivas de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento del servicio público de energía eléctrica, y con la eliminación del concepto “servicio público” y pasarlo a denominar “industria eléctrica”, se pretendió regularizar los hasta entonces contratos anticonstitucionales que para generación de energía de habían otorgado desde hace más de dos décadas<sup>377</sup>.

---

<sup>377</sup> Como lo abordé en el capítulo anterior, los contratos se empezaron a dar como resultado de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica derivada de inserciones inconstitucionales en el TLC, que derivaron en contratos leoninos (bajo la figura de permisos) que se extralimitaron a lo que la propia Ley permitía, básicamente hicieron una dolosa deformación del concepto de servicio público, que produjo una instantánea participación de empresas extranjeras que con la anuencia de los gobiernos y el organismo que promovió la inversión extranjera, prostituyendo el concepto de energía para servicio público, llevando a permitir la autogeneración.

Por último, quedó de manifiesto que, en lo referente a este sexto párrafo del artículo 27 constitucional, prevalecen tanto la propuesta del PAN (en la adición de un séptimo párrafo) como la propuesta del Ejecutivo, para el Dictamen y el Adéndum, en lo que respecta a la propuesta de excluir de las concesiones a los minerales radioactivos.

Asimismo, se retoma íntegramente el concepto que sobre la planeación y control del sistema eléctrico nacional y los contratos se podrán celebrar con los particulares en las demás actividades de la reforma eléctrica. En el Dictamen y su correspondiente Adendun se incorpora un párrafo séptimo, que aborda específicamente el tema de los hidrocarburos, mismo que analizaré en el siguiente inciso.

### Séptimo párrafo

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
	Tratándose de minerales radioactivos, no se podrán otorgar concesiones ni contratos, corresponde a la Nación el aprovechamiento de	...	Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable	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

De 1994 a 2012, esto es en un periodo de 18 años, la Comisión Reguladora de Energía se dedicó a dar permisos que no eran necesarios, y en ese periodo otorgaron 973 permisos de generación de energía a Productores Independientes de Energía (PIEs), contratando con muchos de ellos la compra de energía hasta por 25 años. Cabe señalar que, una vez aprobada la reforma constitucional energética, la vorágine de otorgamiento de permisos se incrementó, pues de 2013 a 2015, esto es en sólo 3 años, la CRE otorgó 680 permisos para generación de energía eléctrica, de acuerdo por lo reportado en: Comisión Reguladora de Energía, 20+1, CREando confianza para los mexicanos, México, 2015, p. 49. Disponible en: <https://www.cre.gob.mx/documento/libro-21aniversario.pdf>

Entre los beneficiados se encuentran firmas multinacionales como Iberdrola, EDF Internacional, Mitsubishi, Intergen, Unión Fenosa, TransAlta y AES, entre otras, lo que provocó una clara desnacionalización del sector eléctrico nacional. Con estos permisos, la CFE se vio forzada a cerrar instalaciones, y que posteriormente los privados se apoderaron de ellas, usando sus redes de transmisión. Además, estos permisionarios se orientaron sólo a los grandes consumidores, y no a una distribución social de la energía eléctrica.

Por tanto, la modificación de servicio público de electricidad por el de industria eléctrica, permite que dichos contratos vigentes dejen de ser anticonstitucionales, ya que a partir de esta modificación ya no es responsabilidad exclusiva del Estado la prestación del servicio público de energía.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.	No hay correlativo	imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción 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.	concesiones. Con el propósito de obtener ingresos del 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.

En este párrafo el PAN había incluido la prohibición de concesiones para la explotación de minerales radioactivos, mismos que fue integrado en el párrafo sexto de la versión final del Dictamen y su Adendum.

El cambio significativo en la versión final del Dictamen y el Adendum, corresponde a la propuesta que ya previamente había hecho Acción Nacional, que si bien no se ubica en el texto del párrafo, sí se identifica en la exposición de motivos de su Iniciativa de reformas, cuando incorporó el tema de los operadores estableciendo que 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.



La argumentación que el PAN dio para este planteamiento es que las reservas del petróleo y los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas -esto es, en el subsuelo-, son propiedad de la Nación, pero PEMEX y los demás operadores (es decir, se elimina la exclusividad de PEMEX y queda como cualquier otro “operador”), serán propietarios del petróleo y los hidrocarburos a partir del pago de los derechos en boca de pozo.

Dicha afirmación es absurda, en mi consideración, ya que implicaría que son propiedad de la Nación todos aquellos recursos del subsuelo que estén sepultados o improductivos, pero en el momento de que sean explotados y generen riqueza y valor agregado, en ese momento pueden ser de apropiación individual, y de manera optativa se le permite una participación a PEMEX, como otro más de los operadores, contraviniendo la decisión política fundamental respecto al dominio eminente y la propiedad de la Nación.

Un tema que no queda del todo definido, es el nuevo concepto “asignaciones” incorporado en la segunda parte del párrafo séptimo. Las asignaciones han sido un mecanismo usado en la minería, y según la Ley de la materia, es un derecho conferido mediante un título de concesión, únicamente al organismo público descentralizado Servicio Geológico Mexicano, a fin de que éste identifique y cuantifique los recursos minerales potenciales que se encuentren en un lote minero y su vigencia es de seis años, y que serán susceptibles de futuras concesiones, cuyos beneficiarios pagarán al fisco mediante la figura tributaria de derechos.

Cabe desatacar que el régimen de asignaciones ya había sido previsto en el marco jurídico desde la reforma energética de 2008 de Felipe Calderón, en donde de manera tramposa se incorporó a nivel de reglamento y no de ley o la misma Constitución, pero con esta reforma de 2013 se termina por materializar el el modelo largamente proyectado para ir despojando a PEMEX de la exclusividad de la exploración y la explotación de los hidrocarburos propiedad de la Nación<sup>378</sup>.

---

<sup>378</sup> Como consecuencia de la reforma energética aprobada por el Congreso de la Unión en 2008, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 2009, en el que se estableció un régimen

Conforme a esta redacción, se buscó asimilar este mecanismo de asignaciones de los hidrocarburos para que PEMEX las tenga de primera mano y el resto será, en los hechos, las concesiones para los particulares.

Desde mi punto de vista, el sistema de asignaciones se generó para que el Estado mexicano le ahorre las cuantiosas inversiones iniciales en exploración y extracción a los contratistas privados, desplazando la exclusividad que tenía PEMEX, con base en el artículo 28 constitucional -que analizaré más adelante-, y se explica más específicamente en los Transitorios Quinto, Sexto y Noveno.

- **Artículo 28 Constitucional**

**Cuarto párrafo**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
Artículo 28.- [...] [...] [...]	Artículo 28.- [...] [...] [...]	Artículo 28. [...] [...] [...]	Artículo 28. [...] [...] [...]	Artículo 28. [...] [...] [...]

transitorio en materia de asignaciones petroleras (artículo Quinto transitorio del Reglamento mencionado), el cual estableció:

*“QUINTO. - En materia de asignaciones petroleras:*

*I. Se tendrán por revocadas aquellas en las que Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios no hayan realizado actividades o ejercido los derechos consignados en las mismas durante los tres años anteriores a la entrada en vigor del presente reglamento, salvo aquellas en que los Organismos Descentralizados tengan programas y proyectos de inversión autorizados o en proceso de autorización o aquellas en que habiendo solicitado el ejercicio de los recursos durante el presente ejercicio fiscal y previo a la publicación de este reglamento, éstos no hayan sido autorizados, lo cual deberán manifestar a la Secretaría en un plazo de noventa días naturales;*

*II. Aquéllas que no se tengan por revocadas conforme a la fracción anterior y respecto de las cuales Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios expresen en un plazo de noventa días naturales su interés por mantenerlas vigentes, deberán ser revisadas por la Secretaría y por la Comisión Nacional de Hidrocarburos en un plazo de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente reglamento, a efecto de modificarlas o, en su caso, sustituirlas para asegurar su congruencia con las disposiciones legales y normativas en vigor.*

*Para la citada revisión los Organismos Descentralizados deberán presentar la información necesaria en los términos del presente ordenamiento, conforme al calendario que al efecto dichas autoridades expidan, y*

*III. Las que conforme a las fracciones anteriores se mantengan vigentes, pero Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios no expresen interés por ejercer los derechos respectivos, se tendrán también por revocadas.”.*

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y 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. (ACTUAL PÁRRAFO CUARTO)</p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; <b>el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la administración de los recursos producto de la renta petrolera.</b> La comunicación vía satélite, los ferrocarriles, <b>la exploración y producción del petróleo y los demás hidrocarburos; así como la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica</b> 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 <b>sobre el petróleo, de todos los hidrocarburos</b> y de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; y 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. <b>Tratándose de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 párrafo sexto de esta Constitución.</b></p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; <b>exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad; y, las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.</b> 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.</p>	<p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; <b>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;</b> 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.</p>

Es indiscutible la importancia que ha tenido la redacción del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, en donde las áreas estratégicas –que son exclusivas del Estado- deben quedar señaladas explícitamente, pues de lo contrario, la

experiencia histórica nos ha demostrado que su omisión, o inclusión en las áreas prioritarias, las deja susceptibles de ser objeto de concesiones o permisos y, por tanto, sujetas de derecho privado.

Como analicé en páginas anteriores, las reformas al artículo 28 constitucional durante casi tres décadas fueron “desvistiendo” a las áreas estratégicas, y con esta reforma del 20 de diciembre de 2013, lo único exclusivo que le quedó explícitamente al Estado es correos; telégrafos y radiotelegrafía; los minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional; el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos (que podrá celebrar contratos con particulares, por lo tanto es cuestionable la susodicha “exclusividad”).

Los cambios en la redacción llevaron a sustituir el concepto “electricidad” con su fragmentación a “la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”. Asimismo, se cambió “petróleo y los demás hidrocarburos” por sólo el segmento de “la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos”. Todo el resto del segmento tanto en electricidad como en petróleo y demás hidrocarburos, se entenderá liberalizado a los particulares mediante las figuras de permisos y concesiones, revisadas en los incisos anteriores.

### **Párrafo sexto**

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PREDICTAMEN COMISIONES</b>	<b>ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN</b>
<b>No hay correlativo</b>	Para dar cumplimiento a los objetivos de la banca central, en materia de competencia económica, telecomunicaciones y en energía, el Estado contará con los siguientes organismos:	[...]  No hay correlativo	[...]  No hay correlativo	[...]  No hay correlativo
El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su	<b>Apartado A.</b> El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su	[...]  No hay correlativo	El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su	El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>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. (ACTUAL PÁRRAFO SEXTO)</p>	<p>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.</p>		<p>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. <b>El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo, 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.</b></p>	<p>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.</p>

Si bien, la propuesta de un Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) para administrar la renta petrolera se incorpora en la Iniciativa del PAN, originalmente lo consideró como un organismo constitucional autónomo. Su justificación se basaba fundamentalmente en el modelo noruego<sup>379</sup>; sin embargo,

---

<sup>379</sup> El Fondo Petrolero noruego surgió en un país en el que la renta petrolera no forma parte sustantiva de sus finanzas públicas ni es palanca del desarrollo, ya que básicamente cubren sus necesidades energéticas de las hidroeléctricas. El hecho de administrar separadamente este excedente fue motivado para evitar la “enfermedad holandesa”, es decir, incorporar las divisas petroleras en la economía, lo que la haría inflacionaria, por lo que se decidió invertir en fondos y valores en el exterior y a futuro.

Además, el referente no considera que el fondo noruego tiene prerrequisitos inexistentes en nuestro país, tales como una democracia estable; empleados públicos y sistema legal eficiente; una clase media mayoritaria; transparencia en todas las áreas de la vida pública, así como un sector productivo y manufacturero diversificado, a fin de no depender de la renta petrolera. Es por ello que la inversión del fondo soberano se hace en acciones y bonos internacionales, y sobre una infraestructura a futuro, como el aseguramiento de las pensiones de su actual población infantil.

sus elementos están ausentes en la propuesta del FMP en este párrafo sexto del artículo 28 constitucional -detallados en los Transitorios Décimo Cuarto y Décimo Quinto del Adendum del Dictamen, y que fue el que finalmente se incluyó en el Decreto de reformas en materia energética-, y se pasó como un apartado D, que analizaré con más detalle en el inciso d).

**Incorporación en la modificación del Dictamen del párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes del texto antes vigente.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	No hay correlativo	No hay correlativo	No hay correlativo	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

Esta incorporación prevalece de la Iniciativa del PAN -por recomendación del IMCO- que propuso elevar a rango constitucional, tanto a la CRE como a la CNH, siendo ésta última el órgano encargado de regular la exploración y extracción de

---

La estructura de gobernabilidad del Fondo está marcada por una clara separación de responsabilidades entre las autoridades políticas y la administración operativa. Bajo la Ley del Fondo de Pensiones, el Ministerio de Finanzas es el propietario formal del Fondo; sin embargo, en la práctica, todos los cambios significativos en la estrategia de inversión se presentan al Parlamento antes de ser implementados, con el propósito de garantizar un amplio apoyo político a las decisiones estratégicas importantes, y no con la discrecionalidad que se está planteando para el fideicomiso en México.

Además, en el fondo noruego hay un principio fundamental consistente en la transparencia y la ética para mantener el apoyo político a la gestión del patrimonio petrolero por parte de la población. La administración de los ingresos procedentes del petróleo en general y el Fondo en particular, se caracterizan por un alto grado de transparencia y por la divulgación de la información pertinente. El Ministerio reporta al Parlamento sobre todas las cuestiones importantes relacionadas con el Fondo, tales como el monto de los ingresos procedentes del petróleo; la perspectiva de sostenibilidad fiscal; los cambios en la estrategia de inversión, el desempeño del Fondo, los riesgos y los costos.

hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico – tal y como estaba previsto en el compromiso 58 del Pacto por México.

La CRE es un organismo que ya llevaba un par de décadas operando bajo diversas figuras administrativas, pero hasta este momento, junto con la CNH se elevan a rango constitucional, estableciéndose sus facultades y operación en los Transitorios Sexto, Décimo, Décimo Segundo y Décimo Tercero del Adendum y la versión final del Decreto de reforma constitucional -mismos que se analizarán en sus respectivos apartados-, y en el caso de esta última, queda justificada su creación con el otorgamiento de concesiones tanto para PEMEX como para los demás operadores que tengan el interés de explorar y extraer petróleo y los hidrocarburos en territorio nacional.

Ambas Comisiones terminan por insertarse innecesariamente desde la Constitución, pero con ello se dan las garantías a los intereses e inversionistas privados de las concesiones y permisos del sector energético en su favor, en virtud de formalizar los contratos de autoabasto y cogeneración anticonstitucionales que les fueron otorgados en la década de los noventas del siglo XX y primera década del siglo XXI, como se demostró en el capítulo anterior.

**Propuesta del PAN respecto de la incorporación de los organismos autónomos en el artículo 28 Constitucional a partir del párrafo décimo tercero al décimo octavo, e incorpora ocho nuevos párrafos, y modifica el párrafo vigésimo, y la fracción V del párrafo vigésimo primero.**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. (ACTUAL PÁRRAFO DECIMO TERCERO)	<b>Apartado B.</b> El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.
[...]	[...]

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
No hay correlativo	<p><b>Apartado D. El Estado contará con un organismo autónomo denominado Fondo Mexicano del Petróleo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la administración de la renta petrolera y conseguir su máximo beneficio.</b></p> <p><b>Dicho Fondo estará conformado por un Presidente y una Junta de Gobierno, designados a propuesta del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado.</b></p> <p><b>La ley que expida el Congreso de la Unión determinará el número de integrantes de la Junta de Gobierno del referido Fondo, así como su estructura orgánica.</b></p> <p><b>El Presidente del Fondo y los integrantes de la Junta de Gobierno estarán sujetos a las disposiciones que señalan esta Constitución.</b></p>
No hay correlativo	<p><b>Apartado E. La Comisión Nacional de Hidrocarburos es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto regular la exploración y extracción de hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico.</b></p>
No hay correlativo	<p><b>Apartado F. La Comisión Reguladora de Energía es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto regular la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares. Asimismo, será el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta, conforme a los términos que prevea esta Constitución y las leyes respectivas.</b></p>
	<p><b>Para lograr lo anterior, la Comisión fomentará una sana competencia entre los distintos operadores, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.</b></p>
La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:	<b>Los organismos autónomos a que hacen referencia los Apartados B, C, D, E y F del presente artículo,</b> serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:
I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;	I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;	II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;	III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;	IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;
V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;	V. Las leyes garantizarán, <b>en su caso</b> , la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;
VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por	VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por



TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;	mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;
VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;	VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;
VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;	VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;
IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;	IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;
X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;	X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;
XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y	XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y
XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley. (ACTUAL PÁRRAFO DECIMO NOVENO)	XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna especializada, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.
Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. (ACTUAL PÁRRAFO VIGÉSIMO)	Los órganos de gobierno <b>de los organismos previstos en los apartados B, C, E y F de este artículo</b> , se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.
El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado. (ACTUAL PÁRRAFO PRIMERO)	El Presidente de cada uno de los órganos referidos en el párrafo anterior será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.
[...]. [...]. [...]. [...].	[...]. [...]. [...]. [...].
V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio	V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;	público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, energética o financiera, según corresponda;

La Iniciativa del PAN propuso la reestructuración del artículo 28, incluyendo una serie de apartados que van del A al F, a fin de incluir todos los organismos autónomos que con las reformas constitucionales se crearon en la Legislatura LXII<sup>380</sup>, insertándose de manera desordenada a lo largo de la Constitución.

Con la propuesta del PAN, esta larga lista de organismos autónomos pretendía incrementarse con los siguientes entes en materia energética: FMP, CNH y CRE.

Como parte de la justificación de Acción Nacional de dotar de tal naturaleza jurídica a estos organismos en materia energética, argumentó que:

1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división

---

<sup>380</sup> En los últimos 20 años sólo se habían incorporado a la Constitución cuatro organismos de este tipo: a) 1992, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102) ; b) en 1993, Instituto Federal Electoral (art. 41); c) en 1995, Banco de México (art. 28 Constitucional), y d) en 2008, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (art. 26, apartado B).

En la LXII Legislatura se incorporaron otros seis organismos constitucionales autónomos y se transformó uno: a) Instituto Nacional de Evaluación Educativa (26 de febrero de 2013); b) Instituto Federal de Telecomunicaciones (11 de junio de 2013); c) Comisión Federal de Competencia Económica (11 de junio de 2013); d) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (7 de febrero de 2014); e) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (10 de febrero de 2014); f) Fiscalía General de la República (10 de febrero de 2014), y g) Instituto Nacional Electoral -antes IFE- (10 de febrero de 2014).

de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales<sup>381</sup>.

Desde mi punto de vista, la apuesta por la creación de organismos autónomos bajo la premisa de que son eficientes, imparciales y garantes del interés general, como elementos intrínsecos a dichas figuras, es encabezada por personajes notables de la “sociedad civil”, pero que, a su vez, representan a los tanques de pensamiento analizados en el Capítulo I, cuyo discurso legitimador del neoliberalismo se imposta en las estructuras públicas, como se ha demostrado en los capítulos anteriores.

Finalmente, esta propuesta no prosperó, pues en el Adendum, y por consiguiente en la versión final del Decreto, el FMP quedó como un fideicomiso en el párrafo sexto del artículo 28, incorporado en la parte del Banco de México –que se analizarán más adelante, en los Transitorios correspondientes-, y la CRE y la CNH se establecieron en el párrafo octavo del artículo 28 como “órganos reguladores” (con ciertas irregularidades jurídico-administrativas que serán analizados a detalle en los Transitorios Sexto, Décimo, Décimo Segundo y Décimo Tercero).

No obstante, estas modificaciones propuestas a los tres artículos que forman parte del denominado capítulo económico de la Constitución, buscaron la constitucionalización de la función reguladora del Estado, bajo la suposición de la neutralidad frente al mercado y los agentes que actúan en él <sup>382</sup>, y ya no la de

---

<sup>381</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 44.

<sup>382</sup> Roldán Xopá, *op. cit.*, p. 38, 39 y 41. De conformidad con este autor, “el modelo de Estado regulador supone un compromiso entre principios: el de legalidad —el cual requiere que la fuente legislativa, con legitimidad democrática, sea la sede de las decisiones públicas desde donde se realice la rectoría económica del Estado— y los de eficacia y objetividad —que necesitan que los órganos expertos y técnicos conduzcan esos principios de política pública a una realización óptima, mediante la emisión de normas operativas que no podría haber previsto el legislador, ya que, de lo contrario, estarían en riesgo constante de quedar obsoletas, pues los cambios en los sectores tecnificados obligarían a una adaptación incesante poco propicia para el proceso legislativo y más apropiada para los procedimientos administrativos—.”

rectoría económica como provenía de la decisión política fundamental ya desarrollada en esta investigación.

### **Artículos Transitorios**

Es de vital relevancia analizar cada uno de los artículos transitorios incorporados en el Predictamen, y sobre todo en el Acuerdo de los Presidentes, ya que considero que se excedieron en su finalidad y alcances, al modificar de fondo el sentido de las Iniciativas y dejar “amarrado” el modelo energético desde estos artículos, sentando las bases de lo que espúes serían las leyes secundarias.

En principio, estos artículos son normas jurídicas en sentido estricto -como se analizará en el Capítulo VII-, para la regulación de la aplicación de la norma emitida, y está dirigida a las autoridades responsables de su ejecución, a fin de determinar la vigencia o modo de aplicación de las mismas. Por tanto, no pueden abarcar aspectos sustantivos de dichas leyes, y mucho menos en este caso, de una reforma constitucional.

Así pues, un artículo transitorio pierde su eficacia una vez que cumplió su cometido, y por ello no puede establecer prescripciones genéricas de carácter vinculante a los particulares.

En este sentido, los artículos transitorios adicionados tanto en el Predictamen como en el Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones, y que terminaron incorporándose en el Decreto de reforma constitucional, se extralimitaron a la naturaleza jurídica de los mismos, como podemos dar cuenta en cada uno de ellos a continuación:

- **Primero Transitorio**

<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PREDICTAMEN COMISIONES</b>	<b>ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN</b>
<b>PRIMERO.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	<b>UNICO.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	<b>Transitorio Primero.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	<b>Transitorio Primero.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como una formalidad, el Primero Transitorio previó la entrada en vigor de las reformas realizadas al texto constitucional al día siguiente de su publicación. Cabe mencionar que en el Capítulo VI se analizará lo apresurado, atropellado e ilegal del proceso legislativo, tanto en el Congreso de la Unión como en los Congresos locales, para lograr la “aprobación” del llamado Constituyente Permanente en su conjunto, demostrando la ilegalidad y la ilegitimidad del proceso del poder reformador en este caso.

A diferencia de otras reformas constitucionales de la misma LXII Legislatura, esta reforma energética, con base en el Transitorio Primero, tuvo efectos inmediatos y finalmente fue publicada el 20 de diciembre de 2013.

Entre la aprobación de la Cámara de origen y la declaratoria únicamente mediaron siete días, y sólo dos días después el Ejecutivo procedió a publicarla. Esto contrasta con otras reformas constitucionales consideradas “estructurales”, que se produjeron en periodos más largos –no por eso más analíticos de su contenido- entre su dictamen y su publicación, pasando por la ratificación de los congresos locales, como puede identificarse a continuación:

## CUADRO 2.

### PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA LXII LEGISLATURA

<b>Reforma/ Proceso legislativo</b>	<b>Envío iniciativa</b>	<b>Aprobación</b>	<b>Declaratoria Promulgación</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Artículos constitucionales reformados</b>
EDUCATIVA 69 días	11 de diciembre 2012	20 de diciembre 2012	7 de febrero de 2013 (23 legislaturas)	26 de febrero de 2013	Artículo 3o., fracciones III, VII y VIII, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX Artículo 73, fracción XXV,
TELECOMUNICACIONES 82 días	11 de marzo 2013	19 de abril de 2013	22 de mayo de 2013 (24 legislaturas)	11 de junio de 2013	Artículo 6º, párrafo primero, y se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, Artículo 7o; Artículo 27, párrafo sexto Artículo 28, párrafo segundo, y se adiciona un párrafo decimotercero al trigésimo; Artículo 73, fracción XVII; Artículo 78, fracción VII Artículo 94, párrafo sexto; Se adiciona un inciso I) a la fracción I del artículo 105.
PENAL 83 días	14 de febrero 2013	17 de julio de 2013	5 de septiembre de 2013 (18 legislaturas)	8 de octubre de 2013	Artículo 73, la fracción XXI
ENERGÉTICA 9 días	4 de Julio 2013	11 de diciembre de 2013	18 de diciembre de 2013 (24 legislaturas)	20 de diciembre de 2013	Artículo 25 párrafos cuarto, sexto y octavo; Artículo 27, párrafo sexto y se adicionan un párrafo séptimo; Artículo 28, párrafos cuarto y sexto y se adiciona un párrafo octavo
TRANSPARENCIA 72 días	4 de octubre de 2012	26 de noviembre de 2013	22 de enero de 2014 (18 legislaturas)	7 de febrero de 2014	Artículo 6, fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII. Artículo 73, se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T

*LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA ENERGÉTICA:  
ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013 Y SUS EFECTOS DE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD*

<b>Reforma/ Proceso legislativo</b>	<b>Envío iniciativa</b>	<b>Aprobación</b>	<b>Declaratoria Promulgación</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Artículos constitucionales reformados</b>
					<p>Artículo 76, se adiciona una fracción XII;                      Artículo 89, fracción XIX;                      Artículo 105 inciso I) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II;                      Artículo 108, párrafo tercero;                      Artículo 110, párrafos primero y segundo;                      Artículo 111, párrafos primero y quinto;                      Artículo 116, se adiciona una fracción VIII;                      Artículo 122, se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C.</p>
POLÍTICO- ELECTORAL 59 días	24 de julio 2013	13 de diciembre de 2013	22 de enero de 2014 (18 legislaturas)	10 de febrero de 2014	<p>Artículo 26, párrafos segundo y cuarto del apartado A, y se adicionan un apartado C;                      Artículo 28, fracción VII del párrafo vigésimo tercero;                      Artículo 29, primer párrafo;                      Artículo 35, fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII;                      Artículo 41, la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V, y se adiciona un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI;                      Artículo 54, fracción II;                      Artículo 55, segundo párrafo de la fracción V;                      Artículo 59;                      Artículo 65, primer párrafo;                      Artículo 69, segundo párrafo, y se adiciona un tercer párrafo;                      Artículo 73, inciso a) de la fracción XXI, y se adiciona la fracción XXIX-U;                      Artículo 74, tercer párrafo de la fracción IV y se adicionan las fracciones III y VII;                      Artículo 76, fracción II, y se adicionan las fracciones XI y XIII                      Artículo 78 se deroga la fracción V                      Artículo 82, fracción VI;                      Artículo 83;                      Artículo 84, segundo párrafo;                      Artículo 89, fracción IX y se adicionan un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII;                      Artículo 90, se adicionan los párrafos tercero y cuarto                      Artículo 93, segundo párrafo;                      Artículo 95, fracción VI;                      Artículo 99, fracciones VII y VIII y se adicionan la fracción IX;                      Artículo 102, apartado A;                      Artículo 105, incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III y se adiciona un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II;                      Artículo 107, segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV;                      Artículo 110, primer párrafo;                      Artículo 111, primer párrafo;                      Artículo 115 el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I;                      Artículo 116, párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV, y se adiciona un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), fracción IV, así como una fracción IX;                      Artículo 119, segundo párrafo;                      Artículo 122, fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C;</p>
ANTICO- RRUPCIÓN 36 días	4 de noviembre de 2014	21 de abril de 2015	20 de mayo de 2015 (24 legislaturas)	27 de mayo de 2015	<p>Se reforma Artículo 22, párrafo segundo, fracción II;                      Artículo 28, párrafo vigésimo, fracción XII;                      41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo;                      Artículo 73, fracciones XXIV y XXIX-H;                      Artículo 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto;                      Artículo 76, fracción II;                      Artículo 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto;                      Artículo 104, fracción III;</p>

Reforma/ Proceso legislativo	Envío iniciativa	Aprobación	Declaratoria Promulgación	Entrada en vigor	Artículos constitucionales reformados
					Se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado” Artículo 109; Artículo 113; Artículo 114, párrafo tercero; Artículo 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; Artículo 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; Se adicionan los Artículos 73, con una fracción XXIX-V; Artículo 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; Artículo 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; Artículo 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; Artículo 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; Se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79

*Fuente: Elaboración propia, con base en:*

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm)

El cuadro anterior nos muestra dos elementos fundamentales planteados en la presente investigación: en primer lugar, y de manera general, esta vorágine reformista constitucional que sucedió en el periodo de Peña Nieto y de la cual fueron comparsas tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales -en su papel de “Constituyente Permanente” en los términos del artículo 135 constitucional-. Sólo por citar los datos globales, con Peña Nieto se hicieron 155 reformas a los artículos constitucionales; con Felipe Calderón, 110; con Vicente Fox, 31; con Ernesto Zedillo, 78 y con Salinas de Gortari 55<sup>383</sup>.

En segundo lugar, la urgencia que se manifestó específicamente para la reforma constitucional energética, ante las presiones de los inversionistas privados y extranjeros, pues entre la aprobación del Congreso de la Unión, el proceso de aprobación por el Constituyente Permanente, la promulgación y entrada en vigor

<sup>383</sup> Información referida con base en: Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

de las reformas constitucionales denominadas “estructurales” arriba referidas, pasó por un periodo más o menos homogéneo, a excepción de la reforma energética<sup>384</sup>.

En este sentido, puedo afirmar que si bien el poder reformador en México, mediante el Poder Reformador, adolece de legitimidad para cambiar las decisiones políticas fundamentales, esto se acentúa con el proceso acelerado y - por qué no decirlo- atropellado, ante la falta de consensos, apertura democrática y falta de discusión, que se puede comprobar en contraste con los anteriores procesos de reforma constitucional, pero que en el caso de la energética fue aún más ilegítima y burda.

- **Segundo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>SEGUNDO.</b> El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía y previa opinión de las dependencias responsables en materia ambiental, hacendaria y económica, establecerá los planes y programas para la política energética nacional, con el fin de garantizar el aprovechamiento sustentable de la energía y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, así como la mayor generación posible de valor agregado y la competitividad del país.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Segundo.</b> Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.</p>	<p><b>Transitorio Segundo.</b> Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.</p>

<sup>384</sup> Como lo documenté anteriormente, “coincidentalmente” un día antes de la promulgación y publicación de la reforma constitucional energética es que el Senado estadounidense ratifica su adhesión el 19 de diciembre de 2013, al Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México. Cabe señalar que con la ratificación de este Tratado se abrió la puerta no sólo a los transfronterizos en plataforma terrestre, sino también a los que están más allá de la plataforma continental y en aguas profundas. Por ello el 18 de enero de 2017, en Washington, D.C., se planteó la ratificación del tratado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre la delimitación de la frontera marítima en la región oriental del Golfo de México.

Ambos tratados tienen como premisa la “unitización” de los yacimientos para la explotación de los yacimientos transfronterizos, por lo que es la oportunidad para lograr el “acceso” a los recursos compartidos con México, ya que, entre otros aspectos, se ingresa a un régimen de concesiones; mediante un esquema de unificación de yacimientos a ser realizada por operadores privados. Esto violentaría el principio de integridad territorial en el caso de una exploración no autorizada, más allá de las líneas fronterizas, basados en el hecho de que no tenemos el mismo desarrollo tecnológico para la explotación de aguas profundas, ni recursos financieros para poder participar en la exploración y explotación.



No se incorpora la propuesta de Acción Nacional respecto de responsabilizar a la SENER para elaborar los planes y programas para la política energética nacional, con el fin de garantizar el aprovechamiento sustentable de la energía. En su lugar, se incorporan consideraciones respecto de los derechos laborales.

Como puede apreciarse, en las Iniciativas del Ejecutivo Federal y del PAN, el tema de los derechos laborales no fue considerado, y este se incorpora apenas en el Dictamen de las Comisiones Unidas, mismo que subsiste en el Adendum y el Decreto final de reforma energética.

- **Tercero Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>TERCERO.</b> El Ejecutivo Federal, conforme al artículo anterior, propondrá al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Tercero.</b> Las leyes establecerán la forma y plazos para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el presente Decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que reforma por virtud de este Decreto.</p>	<p><b>Transitorio Tercero.</b> La ley establecerá la forma y plazos, <b>los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto</b>, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 <b>que se reforma por este Decreto</b>. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este Decreto”.</p>

La propuesta de un programa de sustitución de subsidios generalizados a subsidios localizados, no fue retomado para este Transitorio Tercero conforme al Texto propuesto por el PAN, aunque se trasladó al Transitorio Décimo Primero para

efectos del Dictamen (pero no así del Adendum), mismo que abordaré en ese apartado.

La propuesta en el Dictamen y su Adendum fundamentalmente incorpora dos temas de vital importancia: las empresas productivas y el régimen de asignaciones. En lo que se refiere a las empresas productivas del Estado, como ya lo acotamos en las reflexiones de las reformas al artículo 25 constitucional, es una invención derivada de las recomendación del IMCO, y plasmados tanto en el Compromiso 55 del Pacto por México, bajo el principio de gobierno corporativo.

Respecto del segundo gran tema incluído en este Tercero Transitorio, es la incorporación del régimen de asignaciones, que en un periodo de transición PEMEX tendrá la opción “preferente” de recibirlas, y una vez constituida como empresa productiva, ya entrará en el régimen de contratos al igual que el resto de los competidores privados y extranjeros.

De lo anterior se deduce que este sistema transitorio de asignaciones es para que el Estado mexicano le ahorre las cuantiosas inversiones iniciales en exploración y extracción a los contratistas trasnacionales, bajo un régimen fiscal preferente a los privados y derivando la carga financiera y presupuestaria hacia PEMEX, como se verá en el siguiente punto.

- **Cuarto Transitorio**

<b>PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>	<b>PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>PREDICTAMEN COMISIONES</b>	<b>ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN</b>
<b>CUARTO.</b> Las actividades industriales de extracción y transformación de los hidrocarburos, de generación eléctrica y de la comercialización de ambos, se desarrollarán conforme a condiciones de competencia efectiva y estricta separación legal y operativa con respecto de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución que se encuentren en condiciones de monopolio natural. La entidad a cargo del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional será independiente de cualquier participante en esta industria.	No hay correlativo	<b>Transitorio Cuarto.</b> 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 podrán ser: 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	<b>“Transitorio Cuarto.</b> 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 <b>deberán ser, entre otras:</b> de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>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.</p> <p>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 en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.</p>	<p>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.</p> <p>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 en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran".</p>

Nuevamente se puede identificar que la propuesta en la Iniciativa del PAN del Cuarto Transitorio en busca de reglas de competencia en electricidad e hidrocarburos no fue retomado, pero en cambio para efectos del Dictamen y el Adendum se incluyen temas mucho más delicados y profundos, que tienen que ver con las modalidades de contratos.

A partir del Dictamen es que este Cuarto Transitorio incorpora dos temas trascendentes: el primero es el de las modalidades de contratos, y el segundo, corresponde a las formas de pago de las contraprestaciones derivadas de cada contrato que, como se indica en el Dictamen, se deberán hacer las adecuaciones que *resulten necesarias al marco jurídico*, a fin de regular las modalidades de contratación “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”.

Respecto al primer tema, de las modalidades, se señala que pueden ser de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia; sin embargo, el texto final señala “entre otras”, lo cual genera una gran discrecionalidad de modalidades jurídicas, con la probable simulación de concesiones, prohibidas en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional reformado.

Lo anterior queda confirmado en el texto al señalar que “en cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación”, así como la aseveración de que el “Estado” es quien definirá el modelo contractual, pero no se indica a la autoridad responsable de hacerlo ni bajo qué criterios, ni mecanismos de control y supervisión de la Nación, quien es dueña del objeto de lo contratado. Por supuesto, esto es una clara violación al dominio directo que ésta tiene como una decisión política fundamental emanada del artículo 27 constitucional.

Es menester aclarar que hay una gran diversidad de modalidades de contratos. Los contratos por servicios<sup>385</sup> son los que tradicionalmente se realizaron en años previos a esta reforma constitucional energética y que, al amparo del *outsourcing* para contratación de servicios y la realización de las compras gubernamentales, se empezó a generar una red con los intereses privados.

Respecto de las otras modalidades de contratos<sup>386</sup>, se encuentra una gran gama de ellos.

## GRÁFICO 2 TIPOS DE CONTRATOS Y ASIGNACIONES



Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas, p. 26. Disponible en: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/ReforEneraRetroPerspec.pdf>

<sup>385</sup> Estos contratos por servicios son los que desde hace ya varios años ha usado Pemex con respecto a sus proveedores de bienes y servicios para contratar servicios que antes ejecutaba por sí misma. Sólo por citar el sexenio de Fox, gran parte de la deuda contraída por Pemex vía PIDIREGAS se utilizó para contratar empresas externas para la exploración y producción de gas y crudo, proyectos por los cuales se gastó en dicho sexenio más de 76 mil millones de dólares. Lo significativo de este esquema es que muchos de los casos de corrupción tienen que ver con la discrecionalidad en la asignación de los contratos mediante adjudicación directa, incluso a empresas inexistentes. Esto ha sido documentado en el libro de Colmenares, Sergio. *Corrupción y Desafíos en las Compras Gubernamentales: el Caso de Pemex*, Ed. Plaza y Valdés Editores, 2010.

<sup>386</sup> Definiciones elaboradas con base en: Bush, J., & Johnston, D. *International oil company financial management in nontechnical language*. Tulsa, Okla, PennWell, 1998, así como Muttitt, Greg, *Production sharing agreements: oil privatisation by another name? Paper presented to the General Union of Oil Employees' conference on privatisation*, Basrah, Iraq, 26 May 2005, p. 5. Disponible en: [https://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs\\_privatisation.pdf](https://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs_privatisation.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Los contratos de utilidad compartida son un convenio entre el Estado y las empresas privadas para compartir parte de la renta petrolera<sup>387</sup>, mediante el reparto de utilidades<sup>388</sup> de la producción y venta de hidrocarburos, donde los inversionistas privados, además de recuperar su inversión, obtienen una tasa de rentabilidad determinada y negociada de antemano con el gobierno en cada contrato. En ese sentido, los términos de los contratos implican discrecionalidad bajo el argumento de la confidencialidad.

Los contratos de producción compartida son instrumentos que permiten compartir los ingresos derivados de la venta de hidrocarburos (petróleo y/o gas) entre las empresas y el Estado. La ventaja sobre los contratos de utilidad compartida, radica en el hecho de que se reparten ingresos y no utilidades, situación con ventaja para los contratistas privados, porque la base de ingresos siempre es mayor que la de utilidades. Su mecanismo está basado en la identificación del costo de exploración, extracción y operativos y el remanente o excedente económico, este último compartido entre la corporación privada y el Estado en proporciones acordadas. En ese sentido, aunque cada contrato tiene su particularidad, en cada uno de ellos se garantiza a las sociedades extranjeras el derecho de retener un porcentaje de la

---

<sup>387</sup> Hasta este momento mucho se ha señalado respecto de la *renta petrolera*, pero coincido en lo que señala Víctor Rodríguez Padilla, quien enfatiza que el marco jurídico no define ni utiliza el concepto de renta petrolera, y que aunque el término aparece en documentos gubernamentales que lo definen como la diferencia entre el ingreso de la venta de los hidrocarburos y los costos de extracción, el término es usado más de manera retórica por los funcionarios públicos encargados del proceso de licitaciones, al asegurar que toda la *renta petrolera* será recibida por el Estado. Rodríguez Padilla, Víctor, “Evaluando los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en México, 2015-2017”, en: *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 197, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2019, p. 116. Disponible en: <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/64669/61701>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>388</sup> Misma situación se observa en el caso de las utilidades cuyo concepto no se encuentra definido en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y sólo de manera indirecta se puede inferir que consiste en la diferencia entre el valor de los hidrocarburos y los costos de producción, es decir, a la renta petrolera definida en documentos y declaraciones oficiales. *Ibid.*, p. 119. Haciendo un balance de 88 contratos y licencias asignados entre 2015 y 2017, el autor concluye que México no recupera el 100% de la renta petrolera, sino una fracción que depende del ofrecimiento fiscal de cada licitante. Claramente, desde mi punto de vista, no se cumple con las promesas de una mayor captación de riqueza para la Nación.

producción o de los ingresos por ventas. Los contratos de este tipo, gran parte de las veces, ocultan las cláusulas y términos bajo los que funcionan, obligando a los gobiernos a no otorgar información bajo principios de confidencialidad.

Por su parte, las licencias se otorgan de manera individual o a través de consorcios de compañías transnacionales. Este instrumento permite a la compañía apropiarse de toda la cadena de producción y comercialización del hidrocarburo (transporte, refinación, venta) con el único compromiso hacia el Estado de pagar impuestos y derechos bajo el régimen fiscal vigente, mismo que con base en lo señalado en este artículo transitorio, aún no se conoce. El principal beneficio/riesgo para estos sistemas se encuentra, por tanto, en el diseño del régimen fiscal, dado que la posesión y control de la renta del hidrocarburo se encontrará en manos de las empresas dueñas de la licencia. Tienen ventaja no sólo en cuanto a la discrecionalidad de los contratos, sino a la apariencia ante la opinión pública de que la propiedad del petróleo y gas aparentemente siguen perteneciendo a la Nación a través de la administración del Estado.

El segundo elemento a destacar en este Cuarto Transitorio se refiere a las modalidades de las contraprestaciones por las actividades en materia de hidrocarburos. En ese momento de la reforma constitucional no quedó claro el esquema, y en el texto de este Transitorio sólo se consideró lo 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”, las cuales podrán ser en efectivo, para los contratos de servicios; con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, cualquier combinación de las anteriores.

Asimismo, se consideraron las contraprestaciones y contribuciones que deberán pagar a favor de la Nación las empresas productivas del Estado o los particulares,

por los productos extraídos que se les transfieran, que serán definidos posteriormente en las leyes correspondientes.

Pero fue hasta las leyes secundarias de la reforma energética en 2014 que se descartó el modelo, pues en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se determinó un régimen fiscal diferente para los asignatarios (PEMEX) y para los contratistas (privados), siendo éste más bondadoso que el primero, pues el régimen fiscal de las asignaciones se basa en un derecho por la utilidad compartida, establecido en el artículo 39 de la citada Ley, con una tasa del 65% por la diferencia que resulte de disminuir del valor de los hidrocarburos extraídos durante el ejercicio fiscal de que se trate (tasa que se modificó en 2019 por 54%), así como un derecho por la extracción de hidrocarburos (artículo 44), y el impuesto sobre la renta por los ingresos que obtengan por las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos (artículo 46).

En cambio, para el caso de los contratos se pagan contraprestaciones que se definirán contrato por contrato, esto es, a discrecionalidad y bajo un régimen de derecho privado y no de derecho público fiscal (artículo 6).

Con esta premisa de un tratamiento fiscal diferenciado más ventajoso para los contratos que para las asignaciones, la Ley de Hidrocarburos prevé la posibilidad de migración de éstas hacia aquel régimen, como lo muestran los siguientes artículos:

Artículo 12.- Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán solicitar a la Secretaría de Energía la *migración de las Asignaciones de las que sean titulares a Contratos para la Exploración y Extracción*. La Secretaría de Energía resolverá lo conducente con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos...

Artículo 13.- En los casos de Asignaciones que migren a Contratos para la Exploración y Extracción, Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado *podrán celebrar alianzas o asociaciones con Personas Morales*<sup>389</sup>.

---

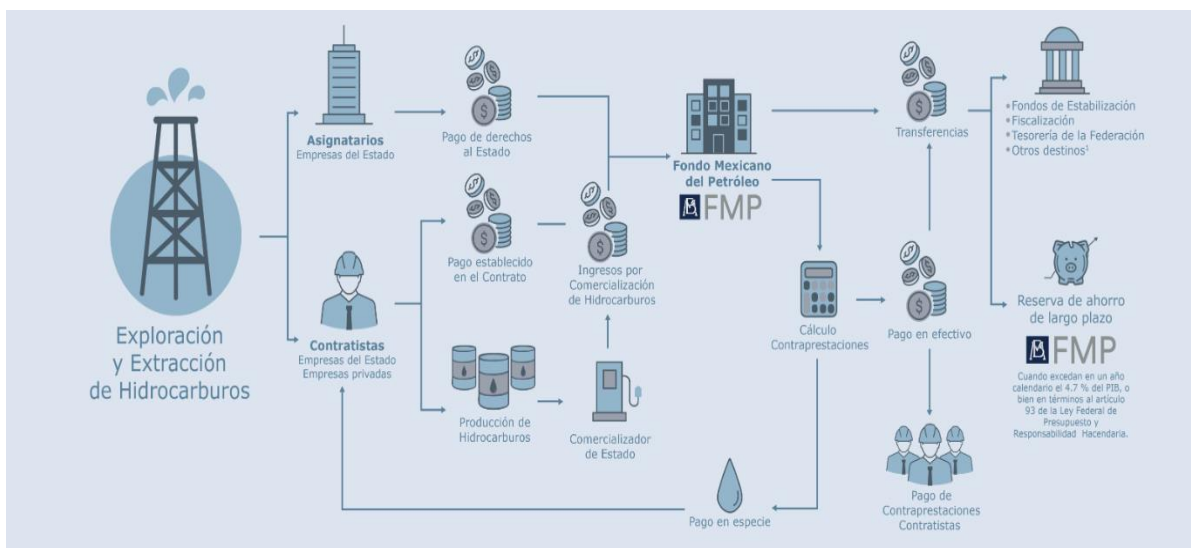
<sup>389</sup> Las cursivas son nuestras.



De hecho, el modelo diferenciado no reporta elementos de competitividad ni mucho menos de mayor rentabilidad en la explotación de los bienes de la Nación<sup>390</sup>.

### GRÁFICO 3

#### FLIJO DE RECURSOS POR TIPOS DE CONTRATOS Y ASIGNACIONES



Fuente: Fondo Mexicano del Petróleo.

Disponible en: [https://www.fmped.org.mx/administracion-ingresos.html#recursos\\_recibidos\\_asignaciones](https://www.fmped.org.mx/administracion-ingresos.html#recursos_recibidos_asignaciones)

Lo anterior implica pasar de un modelo de derecho público a uno de derecho privado en la explotación de los hidrocarburos, aún realizados por PEMEX, en su calidad de empresa productiva del Estado, buscando que al asociarse con los privados, la figura de las asignaciones como un espacio de rectoría del Estado, pasen a ser objeto de asociación con los privados, eliminando esta decisión política fundamental en la práctica.

<sup>390</sup> Un análisis del comportamiento de la captación de recursos por cada una de las dos modalidades, esto es por contribuciones (asignaciones) y contraprestaciones (contratos) demuestran la poca rentabilidad del esquema privado en comparación con las aportaciones de la empresa productiva del Estado. Según el reporte del Fondo Mexicano del Petróleo, sólo por razones comparativas, en el tercer trimestre de 2022 por asignaciones se el Fondo ha recibido cerca de 180,000 millones de pesos, en tanto que por contratos recibió cerca de 18,000 millones de pesos. Información disponible de 2019-2023 en: [https://www.fmped.org.mx/administracion-ingresos.html#recursos\\_recibidos\\_asignaciones](https://www.fmped.org.mx/administracion-ingresos.html#recursos_recibidos_asignaciones). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

• **Quinto Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>QUINTO.</b> Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad son propiedad del Estado, contarán con autonomía de gestión, podrán determinar su mejor organización y no serán parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. A propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Diputados aprobará el techo financiero así como el nivel de capitalización al que ambas se sujetarán.</p>	<p style="text-align: center;">No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Quinto.</b> 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.</p> <p>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.</p>	<p><b>Transitorio Quinto.</b> 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.</p> <p>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".</p>

El Quinto Transitorio propuesto por la Iniciativa del PAN igualmente fue desechado como tal, pero está incluido en la propuesta de separación de PEMEX y CFE como organismos descentralizados, hacia una redefinición jurídica y administrativa.

En cambio, el Quinto Transitorio en el Dictamen y su Adendum incluye otro tema muy delicado que impacta las modalidades de la propiedad de los recursos de dominio público de la Nación por medio de los contratos: el *booking* o registro contable.

Queda muy claro que este Transitorio constituye el resultado de la presión de los intereses internacionales para invertir en nuestro país, a fin de asegurárseles los

*registros contables de los contratos*<sup>391</sup>. De esta manera los contratos constituyen garantías contables equivalentes a propiedad, como garantías suficientes para un empréstito.

Asimismo, en este Transitorio, al igual que lo estipulado en la modificación del séptimo párrafo del artículo 27 constitucional, se insiste en definir que es propiedad de la Nación el petróleo y demás hidrocarburos *en el subsuelo*, lo cual *-contrario sensu-* indica que mientras estén en el subsuelo los hidrocarburos son propiedad de la Nación, pero una vez extraídos, serán de apropiación para los que lo exploten, así como sus beneficios comerciales y financieros.

Por lo tanto, este Transitorio es una violación a la decisión política fundamental de la propiedad de la Nación, ya que está permitiendo la pérdida de soberanía en nuestro territorio y la utilización en beneficio privado de nuestra riqueza patrimonial, ya que los inversionistas podrán asentar en sus registros contables las reservas de hidrocarburos que son propiedad de la Nación. Esos registros contables les permitirán a las empresas transnacionales solicitar créditos a la banca internacional para explotar los recursos de la Nación como su garantía financiera, dejando los bienes de la Nación como garantía financiera a favor de terceros.

---

<sup>391</sup> Esta inclusión es producto de las “recomendaciones” que ya analizamos anteriormente, y específicamente la realizada por el *Woodrow Wilson Center*, que insiste en dar “claridad” conceptual a la diferencia entre el dueño y el operador, y propiedad y reporte.

Eufemísticamente señala que “los operadores absorben el riesgo; desde la óptica del Estado, la Nación les transfiere el riesgo de desarrollar estos recursos y a cambio les permite obtener un pequeño porcentaje de ganancia a lo largo de los años. Es decir, les da un derecho y una obligación de desarrollar reservas sobre un número determinado de años, sin transmitirles jamás la propiedad de los hidrocarburos. Por llevar a cabo esta operación, el operador tiene derecho de reportar el trabajo que realizará sobre estas reservas ante *autoridades financieras* (sic), generalmente. A lo que no tiene derecho es a las reservas en sí, pues éstas son propiedad de la Nación, y de nadie más....Esta diferencia entre **propiedad** y **reporte** de reservas es fundamental...el *reporte de reservas*, por otro lado, se refiere al *proceso financiero* a través del cual las compañías declaran la cantidad de reservas a las que, en virtud de un mandato, tienen acceso para explorar, explotar y vender el hidrocarburo, así como la correlativa obligación de pagar al Estado regalías, derechos e impuestos...”. Consultar: ITAM-Woodrow Wilson Center, *op. cit.*, p. 12. Énfasis añadido.

• **Sexto Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>SEXTO.</b> La responsabilidad de la dirección y planeación de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad será atribución de sus propios Consejos de Administración, los cuales seguirán las prácticas internacionales de gobierno corporativo. Los Consejos de Administración estarán compuestos de cinco consejeros independientes, cuatro consejeros del gobierno y el Secretario del ramo como presidente y con voto de calidad. El Director de cada uno de dichos organismos será nombrado por el Consejo de Administración correspondiente.</p>	<p style="text-align: center;">No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Sexto.</b> La Secretaría del ramo en materia de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>El organismo deberá someter a consideración de la Secretaría del ramo en materia de Energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones. Para lo anterior, deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. La solicitud se deberá presentar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>La Secretaría del ramo en materia de Energía revisará la solicitud, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de ciento ochenta días naturales posteriores a la fecha de la solicitud de Petróleos Mexicanos, estableciendo en la misma la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones procedentes. Lo anterior tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:</p> <p>a) Para asignaciones de exploración de hidrocarburos: en las áreas en las que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, Petróleos Mexicanos haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, será posible que, con base en su capacidad de inversión y sujeto a un plan claramente establecido de exploración de cada área</p>	<p><b>Transitorio Sexto.</b> La Secretaría del ramo en materia de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.</p> <p>El organismo deberá someter a consideración de la Secretaría del ramo en materia de Energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones. Para lo anterior, deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. La solicitud se deberá presentar dentro de los <b>noventa</b> días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>La Secretaría del ramo en materia de Energía revisará la solicitud, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de ciento ochenta días naturales posteriores a la fecha de la solicitud de Petróleos Mexicanos, estableciendo en la misma la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones procedentes. Lo anterior tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:</p> <p>a) Para asignaciones de exploración de hidrocarburos: en las áreas en las que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, Petróleos Mexicanos haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, será posible que, con base en su capacidad de inversión y sujeto a un plan claramente establecido de exploración de cada área</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>asignada, continúe con los trabajos en un plazo de tres años, prorrogables por un periodo máximo de dos años en función de las características técnicas del campo de que se trate y del cumplimiento de dicho plan de exploración, y en caso de éxito, que continúe con las actividades de extracción. De no cumplirse con el plan de exploración, el área en cuestión deberá revertirse al Estado.</p> <p>b) Para asignaciones de extracción de hidrocarburos: Petróleos Mexicanos mantendrá sus derechos en cada uno de los campos que se encuentren en producción a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. Deberá presentar un plan de desarrollo de dichos campos que incluya descripciones de los trabajos e inversiones a realizar, justificando su adecuado aprovechamiento y una producción eficiente y competitiva.</p> <p>Para la determinación de las características establecidas en cada asignación de extracción de hidrocarburos se considerará la coexistencia de distintos campos en un área determinada. Con base en lo anterior, se podrá establecer la profundidad específica para cada asignación, de forma que las actividades extractivas puedan ser realizadas, por separado, en aquellos campos que se ubiquen en una misma área pero a diferente profundidad, con el fin de maximizar el desarrollo de recursos prospectivos en beneficio de la Nación.</p> <p>En caso de que, como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos a que hace mención este transitorio, se llegaran a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo</p>	<p>asignada, continúe con los trabajos en un plazo de tres años, prorrogables por un periodo máximo de dos años en función de las características técnicas del campo de que se trate y del cumplimiento de dicho plan de exploración, y en caso de éxito, que continúe con las actividades de extracción. De no cumplirse con el plan de exploración, el área en cuestión deberá revertirse al Estado.</p> <p>b) Para asignaciones de extracción de hidrocarburos: Petróleos Mexicanos mantendrá sus derechos en cada uno de los campos que se encuentren en producción a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. Deberá presentar un plan de desarrollo de dichos campos que incluya descripciones de los trabajos e inversiones a realizar, justificando su adecuado aprovechamiento y una producción eficiente y competitiva.</p> <p>Para la determinación de las características establecidas en cada asignación de extracción de hidrocarburos se considerará la coexistencia de distintos campos en un área determinada. Con base en lo anterior, se podrá establecer la profundidad específica para cada asignación, de forma que las actividades extractivas puedan ser realizadas, por separado, en aquellos campos que se ubiquen en una misma área pero a diferente profundidad, con el fin de maximizar el desarrollo de recursos prospectivos en beneficio de la Nación.</p> <p>En caso de que, como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos a que hace mención este transitorio, se llegaran a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>valor económico en los términos que para tal efecto disponga la Secretaría del ramo en materia de Energía. El Estado podrá determinar una contraprestación al realizar una asignación. Las asignaciones no podrán ser transferidas sin aprobación de la Secretaría del ramo en materia de Energía.</p> <p>Petróleos Mexicanos podrá proponer a la Secretaría del ramo en materia de Energía, para su autorización, la migración de las asignaciones que se le adjudiquen a los contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de esta Constitución. Para ello, la Secretaría del ramo en materia de Energía contará con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.</p> <p>En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la Ley. La Ley preverá, al menos, que la Secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.</p>	<p>valor económico en los términos que para tal efecto disponga la Secretaría del ramo en materia de Energía. El Estado podrá determinar una contraprestación al realizar una asignación. Las asignaciones no podrán ser transferidas sin aprobación de la Secretaría del ramo en materia de Energía.</p> <p>Petróleos Mexicanos podrá proponer a la Secretaría del ramo en materia de Energía, para su autorización, la migración de las asignaciones que se le adjudiquen a los contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de esta Constitución. Para ello, la Secretaría del ramo en materia de Energía contará con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.</p> <p>En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la Ley. La Ley preverá, al menos, que la Secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.</p>

El Sexto Transitorio propuesto por la Iniciativa del PAN respecto de la estructura del Consejo de Administración no fue desechado, sino que se retomó para efectos del Dictamen y su Adendum en el Transitorio Vigésimo, que analizaré en ese punto.

En cambio, el Sexto Transitorio que redactaron las Comisiones Unidas para efectos del Dictamen incorpora los criterios mediante los cuales PEMEX deberá cumplir, en

lo sucesivo, con los requisitos para ser merecedora de las asignaciones para la exploración de los campos susceptibles para explotación de hidrocarburos.

Con este esquema, ahora PEMEX debe “deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva”. Con este requisito, es que se puede explicar y entender las razones del desmantelamiento técnico y financiero que sistemáticamente desde más de dos décadas ha sido objeto entonces la paraestatal, y no representar un verdadero competidor con las empresas que ahora podrán ingresar de manera abierta.

Cabe señalar que estas empresas -ahora competidoras- lo único que tienen son recursos financieros para contratar e invertir en tecnología, pero carecían de los terrenos para la explotación de los hidrocarburos<sup>392</sup>, pero con este esquema ya se les permite tener contratos de explotación por sí mismas, con derecho a los terrenos, al poner a PEMEX como un competidor más, con ciertas desventajas como lo he mostrado anteriormente, específicamente en el tema fiscal y financiero.

Lo que resultó un atropello, es que en el segundo párrafo del Sexto Transitorio se dispone que PEMEX cuenta con sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto –que después se amplió a noventa días naturales según el Adendum-, para solicitar a la Secretaría de Energía las asignaciones que podrá explorar y explotar. Es decir, una vez aprobada la reforma constitucional, PEMEX sólo podría solicitar asignaciones hasta el día 20 de marzo de 2014 (originalmente el Dictamen había considerado sólo hasta el 18 de febrero de 2014), y posteriormente a este tiempo el resto de los terrenos no susceptibles de

---

<sup>392</sup> De hecho, las grandes petroleras se han conformado en *supermajors*, que obligan a los Estados huésped de sus inversiones a quitar las restricciones a la integración vertical de la industria argumentando las “fuerzas del mercado”. Estas *majors* se han convertido en verdaderos mastodontes financieros que dominan a los Estados huésped, fusionándose entre sí: tenemos el caso de Exxon, que en 1998 se fusiona con Mobil; British Petroleum absorbe las americanas Amoco y Arco, en 2000; Total adquirió Elf en 2000; Chevron se fusiona con Texaco en 2000; así como Royal Dutch con Shell. Tomado de: Copinschi Philippe. *Le Pétrole une ressource stratégique*, Editorial La documentation Française, Les Etudes De La Documentation Française No. 5352, Janvier 2012. p.p. 97-100.

asignaciones quedarían en la libertad de ser contratados con las opciones que se mencionaron en el Cuarto Transitorio. De ahí la premura por aprobar el Decreto de reforma energética en el Congreso de la Unión, así como por los Congresos locales, y su promulgación y publicación casi simultánea.

Una vez recibidas las solicitudes, la SENER resolverá en 180 días naturales, es decir, en un plazo vigente hasta el 18 de junio de 2014 “la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones procedentes”. Esto es, no se estableció garantía de que PEMEX obtuviera las asignaciones solicitadas y, en adición, los criterios para asignaciones de exploración a ésta consideraron planes que, de no cumplirse, revertirían las asignaciones para el Estado, siendo criterios generales muy subjetivos y que podrían estar hechos “a modo” para dejar dichos terrenos al libre mercado del resto de los contratistas.

Destaca en antepenúltimo párrafo de Transitorio Sexto que indica que, si como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, se llegaran a “afectar” inversiones de Petróleos Mexicanos, se reconocerá en su *justo valor económico*, como contraprestación. En este sentido, se abrió la suspicacia de que mucha de la infraestructura e inversiones que durante décadas realizó PEMEX pudieran pasar a los contratistas que, mediante las reglas de “competencia”, ganaran esos terrenos sobre los que se ubique dicha infraestructura.

Desde mi punto de vista, la finalidad de este Sexto Transitorio es simular que PEMEX tendría un papel preponderante en la explotación de los recursos, que en el Dictamen se manejó como “ronda cero”, en la que la figura de la asignación aparentemente buscó darle prioridad.

Además, el argumento de las Iniciativas, tanto del Ejecutivo como del PAN, consistieron en la “necesidad” de inversión extranjera para desarrollar los campos no convencionales debido a la complejidad de su explotación y nuestra carencia de tecnología de punta para realizarlo, por lo que se afianzó la idea de que si PEMEX no podía hacer esta exploración y explotación, podría compartirse con particulares,



quienes podrán ocuparse o encargarse de cualquier tipo de yacimiento – convencional y no convencional-, mediante las diversas formas de contratación establecidas en el Transitorio Cuarto. Todo estará sujeto al comercio y a la competencia, y PEMEX sería un jugador más.

• **Séptimo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>SÉPTIMO.</b> El Ejecutivo Federal deberá ejecutar, en un periodo de transición no mayor a diez años, un plan de adaptación tendiente a lograr la disminución de la dependencia fiscal de los recursos petroleros y a eliminar el pasivo laboral de Petróleos Mexicanos. Los Derechos de extracción que paguen los operadores serán administrados por el Fondo Mexicano del Petróleo. Durante la discusión del Paquete Económico propuesto por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados determinará la parte del Fondo que seguirá siendo incorporada al Presupuesto de Egresos de la Federación, entendiéndose que la misma será un porcentaje decreciente y que al final del periodo antes señalado, el porcentaje que se apruebe no podrá ser mayor al 50% del recurso que se proyecte captar por el Fondo durante el ejercicio presupuestal.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Séptimo.</b> Para promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, la ley establecerá las bases para fomentar el contenido nacional en la ejecución de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.</p>	<p><b>Transitorio Séptimo.</b> Para promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, la ley establecerá, <b>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.</b> 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.</p>

El Séptimo Transitorio propuesto por la Iniciativa del PAN respecto a un plan de transición a diez años para ir eliminando la dependencia fiscal de los ingresos petroleros, quedó desechado al no incorporarse en la redacción final ni del Dictamen ni de su Adendum.

En su lugar, el Dictamen realiza una propuesta de cómo las leyes secundarias deben incorporar el fomento del contenido nacional en la participación de cadenas productivas nacionales y locales en las asignaciones y los contratos, conforme a los tratados internacionales. Pero, como se comentó en el Artículo Séptimo Transitorio,

considero esta afirmación dolosa pues al abrirse el sector energético a la inversión privada mediante estas reformas constitucionales, se le quitó la exclusividad del Estado, con lo que de manera automática el sector energético queda bajo el arbitrio de las reglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros tratados internacionales. Según estas reglas, los Estados (en este caso en mexicano), no tiene derecho de imponer ningún criterio de desempeño a los inversionistas de las otras partes del tratado, tales como exigir una determinada proporción de contenido nacional, el asegurar una balanza positiva de divisas, transferir tecnología, destinar la producción a un mercado en particular, entre otras, como lo analicé en capítulos anteriores.

Por lo tanto, desde mi punto de vista, este transitorio es demagógico al plantear en el discurso que se busca proteger a la industria nacional, pero en el fondo es una entrega no sólo de los recursos energéticos, sino de la cadena productiva alrededor de ella, pues en el contexto de las reglas del libre comercio no se va a operacionalizar la obligación de contenido nacional.

- **Octavo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>OCTAVO.</b> El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la ley que regule la organización y funcionamiento del Fondo Mexicano del Petróleo, en el que se preverá, entre otros temas, los siguientes: El proceso de selección, el número y la forma de integración de la Junta de Gobierno y del Presidente del referido Fondo. La estructura orgánica, operativa y funcional del Fondo. La estructura orgánica, operativa y funcional del Fondo. Las facultades de la Junta de Gobierno y de su Presidente. El régimen de sanciones administrativas, civiles y</p>	<p style="text-align: center;">No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Octavo.</b> 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, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de estas actividades con otras que realicen el Estado o los particulares. La ley preverá los términos y las condiciones generales de</p>	<p><b>Transitorio Octavo.</b> 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</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
penales al que estarán sujetos los trabajadores del Fondo.		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 aquéllos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, ni para el gas asociado a los yacimientos de carbón. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.	vigentes a la entrada en vigor de este Decreto y aquéllos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, <b>sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones.</b> Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades. <b>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.</b>

De nueva cuenta, la Iniciativa del PAN de un Octavo Transitorio se reubicó, quedando en el Décimo Cuarto y Décimo Quinto Transitorios del Dictamen y su Adendum, ampliando significativamente los propósitos y detalles de la operación y constitución del Fondo Mexicano del Petróleo.

La incorporación que hace el Dictamen -y posteriormente su Adendum- respecto de que, dado su carácter estratégico, la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, tienen preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo, no hace sino tergiversar el concepto de *estratégico* que, respecto de estas actividades, tenía la Constitución antes de esta reforma.

Lo estratégico de estas actividades en los términos del artículo 28 Constitucional, proviene –o provenía- de la exclusividad del Estado en su operación, ya que su objetivo es –o era- proteger la seguridad y la soberanía de la Nación, de ahí su primacía. Pero con el nuevo esquema de asignaciones, contratos y licencias, lo que está respaldando este Transitorio con miras a establecerse en la legislación secundaria, es la posibilidad que los intereses de los inversionistas privados y

extranjeros estén por encima de las actividades que el sector público o social en las áreas territoriales en las que pudiera haber recursos energéticos.

El carácter preferente, que es el punto nodal del modelo, abre la posibilidad de expropiar y disponer de la propiedad privada, pública y social, establecidas en el artículo 27 constitucional, a favor de los intereses privados y transnacionales por encima de cualquier otro derecho, contradiciendo incluso el artículo 2 apartado A fracción VI de la Constitución, que contempla el derecho preferente de los pueblos originarios para explotar los recursos naturales en sus territorios<sup>393</sup>, y se violenta esta decisión política fundamental que ya he expuesto.

Esta preferencia de los hidrocarburos incluso está por encima de las actividades mineras, que a su vez ya estaban definidas como preferentes sobre otras tales como las actividades agrícolas, pecuarias o silvícolas<sup>394</sup>. Sin embargo, al amparo de este transitorio, los concesionarios mineros no podrían explotar el gas asociado a los yacimientos de carbón, pero se señala que “sin perjuicio de los derechos previstos en sus propias concesiones”. Es decir, se permite que las concesiones mineras puedan “coexistir” con los que realicen la explotación de hidrocarburos.

Además de la prevalencia territorial y uso de los recursos naturales que se les va a dar a los contratistas o licenciarios privados y extranjeros sobre las comunidades, se denotan las facilidades legales y administrativas que van a gozar, incluso por encima de PEMEX (que supuestamente estaría en igualdad de circunstancias) a quien para otorgarle una asignación se le ponen una serie de requisitos y solicitudes

---

<sup>393</sup> “VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute *preferente* de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, *salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas*, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en *términos de ley*” (las cursivas son nuestras). Esto se verá reflejado en las leyes secundarias con sus correspondientes trampas jurídicas.

<sup>394</sup> Como lo establece la Ley Minera en su artículo 6, “la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno...”

de estudios técnicos y financieros, que los actuales o futuros concesionarios mineros deben acreditar para explotar nuestro subsuelo.

Cabe señalar que esta medida señalada en el Transitorio vulnera en gran medida nuestra soberanía y el respecto de los pueblos, porque a pretexto de las concesiones mineras ya se ha comprometido gran parte del territorio nacional con el pretexto de la explotación minera, y ahora con este marco de explotación de los hidrocarburos sin pasar por los mecanismos para los contratos y licencias propuestos en la reforma, queda aún más debilitada<sup>395</sup>.

- **Noveno Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>NOVENO.</b> El régimen de concesiones a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos deberá estar definido en los términos que para tal efecto establezca la legislación correspondiente. Dicha legislación preverá el procedimiento especial de asignación inicial de concesiones, en la cual se deberá garantizar la preeminencia de Petróleos Mexicanos respecto de los demás operadores, teniendo dicho organismo preferencia en la designación, elección y asignación para los procesos de exploración y explotación de hidrocarburos, conforme a los criterios de política energética que defina el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía. En el otorgamiento general de concesiones, éstas serán asignadas a través de procesos de licitación internacional abiertos a empresas públicas o privadas, así como a asociaciones público-privadas.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Noveno.</b> 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 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 procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables. Asimismo, la ley preverá y regulará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;</li> <li>b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás</li> </ul>	<p><b>Transitorio Noveno.</b> 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 <b>las asignaciones</b> 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 procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables. Asimismo, la ley preverá y regulará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;</li> <li>b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos</li> </ul>

<sup>395</sup> Como ya lo documenté en páginas anteriores, desde los sexenios de Zedillo, Fox y Calderón se entregaron -mediante la vía de concesiones mineras 96 millones de hectáreas, esto es, que es casi la mitad del territorio nacional.

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y c) La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previstos en los contratos.	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".

En este cuadro comparativo de la evolución del planteamiento del artículo Noveno Transitorio se puede ver que la Iniciativa del PAN respecto del modelo de concesiones no fue considerado en el Dictamen ni su Adendum, pero este régimen se incorporó de manera más amplia y profunda en los artículos Cuarto, Quinto y Sexto Transitorios ya analizados previamente.

El objeto de la propuesta del Dictamen -respetado en su totalidad en el Adendum- consiste en supuestos mecanismos que se deberán desarrollar para dar máxima transparencia de los contratos que se celebren, así como un sistema de auditorías externas de la operación de los mismos.

Respecto del primer aspecto, esto es la transparencia, no está del todo garantizado, ya que el esquema de los contratos se basaría en un esquema de derecho privado, en donde las partes solicitan fundamentalmente una cláusula de privacidad y confidencialidad. En contrario, un esquema de transparencia público implica el acceso de los ciudadanos al contenido de los contratos y se cuente con información precisa y clara, respecto de la explotación de los hidrocarburos y recursos que genera, así como la inclusión de mecanismos claros para maximizar la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Sin embargo, de la lectura de estas reglas, se aprecia que queda insatisfecho el derecho de acceso a la información pública por lo que hace a un efectivo cumplimiento de la política de transparencia, en el sentido de que únicamente se establecen mecanismos de publicidad; sin que se establezcan herramientas reales

para que el ciudadano intervenga en el conocimiento de los criterios que habrán de definir a los adjudicatarios y contratistas dentro de los procesos de licitación<sup>396</sup>.

Considerar transparencia sólo por el hecho de que se determine que las sesiones de la CNH y la CRE sean públicas, no cumple en su totalidad los principios de transparencia y acceso a la información pública consagrados en el artículo 6º. Constitucional, aunque se facilite su acceso por medios electrónicos, pues el tema de fondo es conocer los criterios para determinar quiénes habrán de ser los contratistas y adjudicatarios de los distintos proyectos de exploración y explotación, y que esto sea expuesto a los ciudadanos, al tratarse de la explotación de bienes de dominio público de la Nación.

Por el lado de la auditorías, destaca el hecho de que se incorpora un régimen “externo”, es decir privado, y que no consideraría los elementos de fiscalización gubernamental, lo cual implica que las probables irregularidades que derivadas de dichas revisiones no generan responsabilidades públicas, sino mecanismos meramente mercantiles de derecho privado.

Por lo tanto, en este modelo se descarta la posibilidad que la instancia de fiscalización superior, esto es la Auditoría Superior de la Federación, tenga injerencia en la revisión de la contabilidad involucrada en la operación de los contratos<sup>397</sup>, con lo cual en esta reforma creó un régimen extraordinario de derecho

---

<sup>396</sup> Revisar el estudio elaborado por: Uvalle Aguilera, Ricardo Alexis, “Reglas de transparencia en el marco de la reforma energética mexicana: ¿publicidad o derecho de acceso a la información?”, en: *Estudios Políticos*, no.36, Facultad de Ciencias Políticas, Centro de Estudios Políticos, UNAM, Ciudad de México sep./dic. 2015. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/52709> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

En este estudio se hace un análisis de los riesgos de la apertura energética sin un régimen de transparencia, y cita como ejemplo emblemático el caso de Enron, constituyéndose en uno de los mayores fraudes que se recuerden en la historia reciente de Estados Unidos; mientras que a nivel mundial se erigió como un caso de estudio necesario para verificar el estatus de los controles de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

<sup>397</sup> Esta afirmación se basa en el hecho de que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de 2009 (vigente en el momento de la reforma constitucional de 2013), definía en su artículo 2, fracción IX quiénes son las entidades fiscalizadas, y en esta larga lista no se prevé a este tipo de contratos, ya que estrictamente no se consideran recursos públicos, y dentro de las leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional no se

privado<sup>398</sup> para la administración de los bienes de dominio público de la Nación ubicados en el subsuelo.

- **Décimo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>DÉCIMO.</b> Petróleos Mexicanos y los operadores previstos en el artículo 28 de esta Constitución, al acceder al régimen de concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos se someterán a un proceso de licitaciones públicas en las cuales se reconocerá la propiedad de los hidrocarburos por parte de la Nación y se determinarán los esquemas de concesión que tomen en cuenta el riesgo, los precios del petróleo, el tipo de yacimiento y recursos que contenga, así como las necesidades de inversión, entre otros. Los operadores pagarán además las contribuciones que procedan en la forma y términos que señalen las leyes fiscales.</p>	No hay correlativo	<p><b>Transitorio Décimo.</b> Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de establecer las atribuciones correspondientes a las siguientes dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:</p> <p>a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía, entre otras, establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas</p>	<p><b>Transitorio Décimo.</b> Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de establecer, <b>entre otras</b>, las <b>siguientes</b> atribuciones correspondientes a las siguientes dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:</p> <p>a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía, entre otras, establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta</p>

consideró hacer reformas a esta Ley. Esta definición se mantuvo con la nueva ley en la materia vigente a partir de 2016, pero ahora en la fracción XI.

<sup>398</sup> La manera en que se materializó el tema de las auditorías externas se presenta en una ley secundaria, esto es, la Ley de Hidrocarburos, que en su artículo 30, fracción III, establece que, respecto de los contratos para la exploración y extracción, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participar en la administración y auditoría *contables* relativas a los términos *fiscales* de los Contratos para la Exploración y Extracción en términos de lo dispuesto en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, a través de auditores o inspectores externos, y mediante la contratación de los servicios correspondientes.

En una revisión de algunos de los contratos en comento, se verificó que en el numeral 2. Auditoría Externa, se determina que cada empresa deberá presentar anualmente sus estados financieros dictaminados por un auditor externo independiente conforme a lo que establezca el Código Fiscal de la Federación, a través del sistema informático que establezca el Fondo Mexicano del Petróleo. Es decir, es una auditoría privada y para efectos meramente fiscales. Ejemplo de contrato disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306077/CNH.A3.C\\_RDENAS-MORA.2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306077/CNH.A3.C_RDENAS-MORA.2018.pdf) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023



PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.</p> <p>b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos, entre otras, la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.</p> <p>c) A la Comisión Reguladora de Energía, entre otras, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas natural, gas natural comercial, productos petrolíferos, así como de etano, propano, butano y naftas; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos.</p> <p>d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.</p>	<p>separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.</p> <p>b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos, entre otras, la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.</p> <p>c) A la Comisión Reguladora de Energía: <b>en materia de hidrocarburos</b>, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas natural, gas natural comercial, productos petrolíferos y <b>petroquímicos</b>, así como de etano, propano, butano y naftas; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. <b>En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.</b></p> <p>d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.</p> <p><b>La ley establecerá los actos y omisiones que den lugar a la</b></p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que les correspondan a dichas autoridades en virtud de lo dispuesto en las leyes. En materia de electricidad, en el plazo señalado en el transitorio cuarto del presente Decreto, las leyes determinarán las distintas competencias, con sujeción a lo previsto en el presente Decreto.	<b>imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.</b> Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes en estas materias. <b>La ley decidirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre órganos reguladores en materia de energía y la Administración Pública Federal, para que, en el ámbito de sus competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.</b>

Al igual que en el artículo Noveno Transitorio, en el Décimo de la Iniciativa del PAN respecto del modelo de concesiones no fue considerado en el Dictamen ni su Adendum, pero este régimen se incorporó de manera más amplia y profunda en los artículos Cuarto, Quinto y Sexto Transitorios ya analizados previamente.

Lo que queda como Transitorio Décimo corresponde a las facultades que se le otorgarán a la SENER (conducir la política energética, adjudicación de asignaciones y la selección de áreas objeto de contratos); a la CNH (asesoría técnica, información geológica, licitaciones, contratos, entre otras); a la CRE (otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución hidrocarburos, regulación de acceso de terceros a los ductos y ventas de primera mano), y a la SHCP (condiciones económicas de las licitaciones y contratos).

• **Décimo Primero Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<b>DÉCIMO PRIMERO.</b> Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realicen los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y	No hay correlativo	<b>Transitorio Décimo Primero.</b> El Ejecutivo Federal propondrá al Congreso de la Unión un programa de sustitución de subsidios generalizados por subsidios focalizados en los insumos energéticos. Lo anterior con objeto de promover el aprovechamiento	<b>Transitorio Décimo Primero.</b> 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

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que prevean la legislación de la materia.		sustentable de la energía y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, así como el uso eficiente de recursos.	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.

Igualmente, no subsiste la propuesta en el Artículo Décimo Primero Transitorio de la Iniciativa del PAN en sus términos, pero el Dictamen y el Adendum sí terminó considerando los principios que se incorporaron en el Décimo Transitorio. En tanto, el tema de los subsidios focalizados propuestos por el PAN en el Tercero Transitorio se incorporó para formar el Décimo Primero Transitorio.

Este Transitorio es uno de los casos más notables del cambio alevoso que los presidentes de las Comisiones Unidas hicieron en el Adendum, ya que cambiaron completamente el contenido y sentido del artículo, y el tema de los subsidios focalizados se eliminó totalmente de la versión para discusión del Decreto de reforma energética. Curiosamente no se volvió a considerar un tema que, según las Iniciativas del Ejecutivo Federal y del PAN, eran motivos fundamentales de la “mala” situación de la industria eléctrica y de hidrocarburos (en específico de las gasolinas).

En su lugar se incorporaron las modalidades de contratos para que los particulares “por cuenta de la Nación”, *entre otros*, lleven a cabo el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Es decir, queda despojada la CFE para prestar por sí y de manera exclusiva el servicio público de energía eléctrica.

Otro elemento es que queda en la opacidad la naturaleza y figuras contractuales que se propondrán, que a diferencia de la exploración de hidrocarburos quedaron muy explícitos en el Cuarto Transitorio, dejando en peor situación al sector eléctrico

en la discrecionalidad que las leyes secundarias fueran a dar a los contratos, así como a los tramos de la cadena productiva y de valor que fuesen susceptibles de los mismos.

• **Décimo Segundo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>DÉCIMO SEGUNDO.</b> El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a su entrada en vigor, y en ello deberá:</p> <p>I. Reformar las leyes de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, a fin de incorporar las disposiciones contenidas en el presente Decreto.</p> <p>II. Expedir las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 28 constitucionales en materia de hidrocarburos y del servicio de energía eléctrica, respectivamente, que prevean el régimen de concesiones, sus modalidades, la participación de los operadores y el marco regulatorio que permita lograr una competencia efectiva entre todos los participantes del mercado.</p> <p>III. Expedir la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y reformar la Ley de Petróleos Mexicanos, a fin de incorporar los principios establecidos en los artículos 27 y 28 constitucionales conservando el Estado la rectoría de las áreas estratégicas y de la política nacional de la energía y estableciendo como uno de sus ejes la prohibición de la integración vertical de los servicios de energía eléctrica y de hidrocarburos, evitando con ello la conformación de monopolios.</p> <p>IV. Establecer los mecanismos que aseguren la promoción de la producción nacional independiente en materia energética.</p> <p>V. Establecer las bases para que el Estado mexicano</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Décimo Segundo.</b> Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría del ramo en materia de Energía con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:</p> <p>a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.</p> <p>b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace</p>	<p><b>Transitorio Décimo Segundo.</b> Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:</p> <p>a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.</p> <p>b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>garantice la protección y cuidado al medio ambiente, en todos los procesos en los que intervengan empresas 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.</p> <p>VI. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente Decreto.</p>		<p>referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.</p> <p>c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.</p> <p>Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.</p> <p>Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada Comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.</p> <p>La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.</p>	<p>estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.</p> <p>c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.</p> <p>Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.</p> <p>Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia.</p> <p>Asimismo, cada Comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.</p> <p>La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones".</p>

Igualmente, no subsiste la propuesta en el Artículo Décimo Primero Transitorio de la Iniciativa del PAN en sus términos (a excepción de la fracción I), pero el Dictamen y el Adendum sí terminó considerando los principios que se incorporaron en el Décimo Transitorio en lo correspondiente a las modificaciones jurídicas que se

tendrán que realizar para reestructurar y reconfigurar las facultades de la CNH y la CRE; en el artículo Cuarto Transitorio en todo lo que corresponde al régimen de las concesiones (retomados bajo la figura de licencias y contratos); en el artículo Tercero Transitorio lo correspondiente a la reestructura de PEMEX y CFE (quedando como empresas productivas del Estado) con posibilidades de contratar con terceros y eliminando su exclusividad de las áreas energéticas; y también se retomó y amplió en el Décimo Séptimo, Décimo Octavo y Décimo Noveno las bases para el cuidado del medio ambiente.

Es así que la versión del Dictamen de este artículo Décimo Segundo, que subsistió íntegramente en el Adendum y en el Decreto promulgado y publicado, se plantea la figura jurídica tanto para la CNH y la CRE. Nuevamente hay un abuso del legislador en el sentido de inventar figuras jurídico-administrativas inexistentes en el derecho administrativo mexicano, lo cual en el mediano y corto plazos generaría inconsistencias para su correcta operación. Al igual que la invención de las empresas productivas del Estado previstas en el Tercer Transitorio, por plumazo legislativo se crearon tanto a la CRE como la CNH, como “órganos administrativos desconcentrados con personalidad jurídica propia”.

Esto es una inconsistencia pues claramente dichos órganos guardan la naturaleza de dependencias, esto es, no tienen ni personalidad jurídica ni patrimonio propios<sup>399</sup>. Lo anterior está en clara contravención al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues los órganos desconcentrados no tienen autonomía orgánica, por carecer de personalidad jurídica propia y patrimonio propio, y por lo tanto deben enterar a la Tesorería de la Federación las contribuciones que genere su actividad. En este Transitorio se les está dotando de un régimen excepcional, al permitírseles disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios.

---

<sup>399</sup> Consultar: Bolívar Meza, Martha Laura, “Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética”, en: *Revista de Administración Pública*, núm. 135, volumen XLIX, No. 3, septiembre-diciembre 2014, p.p. 67-70. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap135.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Incluso, lejos de enterarse los recursos excedentes a la Tesorería, se orientarán a un fideicomiso, lo que le estaría dando a estos recursos una naturaleza distinta a recursos fiscales, para los efectos de control, auditoría y supervisión. Aunque se apela a la transparencia y a la rendición de cuentas, los fideicomisos se caracterizan por su opacidad<sup>400</sup> y por su no rendición de cuentas.

• **Décimo Tercero Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p><b>DÉCIMO TERCERO.</b> El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía y en un plazo no mayor a 365 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá emitir un plan para la sustitución del uso de combustóleo y otros combustibles de alta emisión de gases efecto invernadero por gas natural en la generación de energía eléctrica. El plan deberá contemplar también el crecimiento en el uso de energías renovables.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Décimo Tercero.</b> En el plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo período, y que su renovación se llevará a cabo de forma escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones. Los actuales comisionados concluirán los periodos para los que fueron nombrados, sujetándose a lo dispuesto en el párrafo anterior. Para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, el Presidente de la República</p>	<p><b>Transitorio Décimo Tercero.</b> En el plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo período, y que su renovación se llevará a cabo de forma escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones. Los actuales comisionados concluirán los periodos para los que fueron nombrados, sujetándose a lo dispuesto en el párrafo anterior. Para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de</p>

<sup>400</sup> Durante 2005, en una comparecencia pública ante el Senado de la República, el Subsecretario de Egresos, señaló que a pesar de que el gobierno “comulga” con la transparencia, en el caso de los fideicomisos existe “un conflicto de normas” que impide al Poder Ejecutivo hacer pública la información. El funcionario de la SHCP sostuvo que “si el servidor público divulga alguna información, puede ser sujeto de demandas de los particulares, fideicomisarios o beneficiarios, y si no divulga información puede ser sujeto de sanciones administrativas”. Retomado de: Sandoval, Irma Eréndira, *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*. ASF, 2007, p. 65. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc10.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023. En este estudio se documentan una serie de irregularidades y opacidades en los fideicomisos públicos, así como las observaciones y recomendaciones que la Auditoría Superior de la Federación ha hecho al respecto.

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.</p> <p>Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores.</p>	<p>Energía, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.</p> <p>Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores”.</p>

La propuesta del Décimo Tercero Transitorio de la Iniciativa del PAN no fue considerada en sus términos ni fue retomada para ubicarla en algún otro artículo. En su lugar en el Dictamen y el Adendum plantearon los requisitos y las modalidades para los comisionados de la CNH y la CRE.

En este sentido, parece innecesario que desde un artículo transitorio de reforma constitucional se “amarre” el mecanismo de designación de los titulares de los órganos desconcentrados en comento -de los que aparte ya referimos su régimen extraordinario- que estarán administrando recursos de la Nación.

- **Décimo Cuarto Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<b>DÉCIMO CUARTO.</b> Los actuales Comisionados de la		<b>Transitorio Décimo Cuarto.</b> El Fondo Mexicano del	<b>Transitorio Décimo Cuarto.</b> El Fondo Mexicano del Petróleo



PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, concluirán su encargo, en los términos y períodos para los cuales fueron designados.</p> <p>Con el objeto de asegurar la permanencia de los actuales y el escalonamiento en el cargo de los nuevos Comisionados de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, los dos Comisionados faltantes para cada uno de los órganos deberán ser ratificados por la Cámara de Senadores en un plazo no mayor a ciento veinte días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.</p> <p>El Ejecutivo Federal, al someter los nombramientos a la ratificación del Senado de la República, señalará los periodos respectivos.</p> <p>Para los nombramientos de los dos Comisionados faltantes, tanto de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberán observarse lo siguiente:</p> <p>I. El Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución deberá enviar al Ejecutivo Federal las listas de aspirantes respectivas, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto;</p> <p>II. Una vez recibidas las listas, el Ejecutivo Federal deberá remitir sus propuestas al Senado de la República dentro de los diez días naturales siguientes;</p> <p>III. El Senado de la República, una vez reunido, contará con un plazo de diez días naturales para resolver sobre la propuesta, y</p> <p>III. El Senado de la República, una vez reunido, contará con un plazo de diez días naturales para resolver sobre la propuesta, y</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p>Petróleo, será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio Cuarto del presente Decreto.</p> <p>El Fondo Mexicano del Petróleo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de las contribuciones, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Asimismo, será el responsable de administrar y realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos, y las transferencias que se especifiquen en la ley.</p> <p>Con los ingresos del Estado Mexicano que deriven de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, el Fondo deberá realizar los pagos establecidos en dichos contratos.</p> <p>Los ingresos del Estado Mexicano que en cada ejercicio sean recibidos como proporción del valor bruto de los hidrocarburos extraídos serán destinados por el Fondo Mexicano del Petróleo a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de acuerdo a lo que se establezca en la ley.</p> <p>Asimismo, el Fondo deberá realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera, así como los demás destinos específicos que se determinen en la ley.</p> <p>Realizadas las erogaciones a que se refieren los tres párrafos anteriores, el Fondo Mexicano del Petróleo destinará los ingresos</p>	<p><b>para la Estabilización y el Desarrollo</b>, será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio Cuarto del presente Decreto.</p> <p>El Fondo Mexicano del Petróleo <b>para la Estabilización y el Desarrollo</b> será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de <b>los impuestos</b>, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. <b>Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.</b></li> <li>2. <b>Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. 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 en materia del límite máximo al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.</b></li> <li>3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.</li> <li>4. <b>Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos</b></li> </ol>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>IV. En caso de que respecto de una misma vacante el Senado de la República no apruebe en dos ocasiones la designación del Ejecutivo Federal, corresponderá a éste la designación directa del comisionado respectivo, a partir de la lista de aspirantes presentada por el Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución.</p>		<p>remanentes en el orden siguiente:</p> <p>I. Se transferirán a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en la misma proporción respecto del Producto Interno Bruto que la proporción correspondiente a dichos ingresos en el año 2013, en términos de la ley. En caso necesario, se emplearán para ello recursos provenientes del ahorro de largo plazo a que se refiere la fracción siguiente. Los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere este párrafo, incluye el monto que se destina a cubrir las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios correspondientes y son netos de las transferencias a los fondos de estabilización y de los destinos específicos que se determinen en ley.</p> <p>II. Una vez cubierto lo establecido en la fracción anterior, los flujos anuales que reciba el Fondo Mexicano del Petróleo, se destinarán a ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, la reducción de pasivos financieros vinculados a los Requerimientos Financieros del Sector Público del año previo de que se trate y la amortización de manera anticipada de la deuda pública.</p> <p>Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, conforme a lo establecido en el primer párrafo de esta fracción, sea igual o mayor al 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico</p>	<p>petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el <b>cuarto punto siete por ciento del Producto Interno Bruto</b>, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. <b>Parar lo anterior, se considerarán los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre explotación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.</b></p> <p>5. <b>Destinar recursos</b> al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros. Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, conforme a lo establecido en el primer párrafo de esta fracción, sea igual o mayor al tres por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:</p> <p>a. Hasta por un monto equivalente a <b>diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al Fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;</b></p> <p>b. Hasta por un monto equivalente a <b>diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;</b></p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:</p> <p>a. Hasta por un monto equivalente a 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, a financiar los pasivos adicionales derivados de la transición a sistemas de pensiones de contribuciones definidas e incrementos en la cobertura de los sistemas de pensiones públicos;</p> <p>b. Hasta por un monto equivalente a 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, para financiar proyectos de inversión en ciencia y tecnología, y en energías renovables; y</p> <p>c. Hasta por un monto equivalente a 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía; en becas para la formación de capital humano; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.</p> <p>La asignación de recursos que corresponda por los incisos a), b) y c) anteriores no deberán llevar a que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior, y tampoco podrá exceder el flujo anual de recursos que se espere recibir de acuerdo a lo establecido en esta fracción II. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b) y c) de esta fracción.</p>	<p>c. Hasta por un monto equivalente a <b>treinta</b> por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía y, <b>en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional</b>, y</p> <p>d) Hasta por un monto equivalente a <b>diez</b> por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en <b>universidades y posgrados</b>; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para el gasto corriente.</p> <p>La asignación de recursos que corresponda por los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán <b>tener como consecuencia</b> que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de <b>tres</b> por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) <b>de este numeral. Una vez que</b> el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al <b>diez</b> por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo <b>para la Estabilización y el Desarrollo</b> destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. <b>Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio. En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el en el Producto Interno Bruto, a una disminución</b></p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>En tanto el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al 10 por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Bajo condiciones excepcionales, con la aprobación de dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá aprobar la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior.</p> <p>Los recursos transferidos por estos conceptos, así como los que en su caso se transfieran de conformidad con la fracción II anterior serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo a la fracción I del presente transitorio.</p> <p>El Fondo Mexicano del Petróleo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.</p> <p>El Fondo Mexicano del Petróleo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.</p>	<p><b>pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los ingresos Petroleros o su equivalente en la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se consideran incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.</b></p> <p>El Fondo Mexicano del Petróleo <b>para la Estabilización y el Desarrollo</b> estará sujeto a las obligaciones en materia de transferencias de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.</p> <p>El Fondo Mexicano del Petróleo <b>para la Estabilización y el Desarrollo</b> se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015</p>

Si bien la propuesta del Décimo Cuarto Transitorio de la Iniciativa del PAN no quedó ubicada ahí mismo en sus términos, dicha propuesta quedó en el artículo Décimo y Décimo Segundo Transitorios.

La propuesta del Dictamen -a diferencia de la propuesta de la Iniciativa del PAN que fuera organismo autónomo- es la creación de un fideicomiso público (no entidad paraestatal) en el que el Banco de México sería el fiduciario. Cabe destacar que el hecho de que no sea una entidad paraestatal elimina la posibilidad de mayores controles previstos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como una probable sectorización para efectos de control y coordinación con la Administración Pública Federal.

Este es uno de los artículos que recibió fuertes transformaciones en el sorpresivo Adendum elaborado por los Presidentes de las Comisiones Unidas del Senado, no tanto en el volumen del texto sino en las implicaciones que el cambio de redacción implica.

En primer lugar, hay un cambio al principio del párrafo segundo, en el que se establece que este Fondo es el encargado de “recibir todos los ingresos, con excepción de los *impuestos*, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y los contratos”. Es decir, en la versión original se excluían a las *contribuciones*, pero con esta redacción el Fondo también recibirá los derechos y aprovechamientos derivados de los contratos y asignaciones, mismos que recibía la Tesorería de la Federación como una parte muy significativa del Presupuesto Federal<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> De los ingresos de la Tesorería de la Federación los derechos por la extracción de hidrocarburos, representaron el 17.8% en 1993, pero llegaron a incrementarse hasta ser el 36.5% en 2012; es decir, se duplicó la proporción del cobro de estos derechos con respecto de los ingresos del gobierno federal, sobre todo a partir de 2006.

Sólo por señalar nominalmente lo que Pemex aportaba a la Tesorería, según la Ley de Ingresos para 2013, el monto que pagó por extracción de hidrocarburos fue del orden de 787 mil millones de pesos, cifra similar a la que debían pagar todos los contribuyentes del país de Impuesto sobre la Renta (818 mil millones) y superior a la del Impuesto al Valor Agregado (622 mil millones). Además, Pemex debió hacer pagos diarios por 634 millones 525 mil pesos, y el primer día hábil de cada semana anticipos por 4 mil 453 millones 880 mil pesos. , lo que en suma representa casi 9 mil millones de pesos a la semana.

Como se mencionó anteriormente, la argumentación para incluir el Fondo Mexicano del Petróleo era emular el caso noruego, y constituir los recursos obtenidos por la explotación de la riqueza petrolera en fondos para el ahorro a largo plazo en beneficio de los mexicanos. En cambio, este Fondo resultante de la reforma constitucional, en opinión de Rogelio Ramírez de la O, fue creado sin cambiar en lo sustancial los fondos de ingresos petroleros ya existentes, y tendrá la función de una gran tesorería, es decir, la recepción de ingresos

El hecho de que el Fondo reciba las contribuciones, tales como derechos y aprovechamientos, lo está convirtiendo en una autoridad parafiscal y se le estaría dotando de actos de autoridad para la recaudación de tales ingresos, así como facultades de sanción en caso de no recibirlo en tiempo y forma.

Al final del segundo párrafo de la versión del Adendum –que terminó por ser la del Decreto de reforma energética-, amarra las asignaciones de recursos con un orden de prelación, lo cual elimina la flexibilidad que las necesidades de financiamiento se requirieran de parte de este Fondo.

En resumen, independientemente de los elementos técnicos de distribución de los recursos que obtenga el Fondo, el caso es que esta figura tiene un antecedente negativo en nuestro sistema político-administrativo mexicano –como se citó anteriormente basados en estudios y auditorías elaboradas por la propia Auditoría Superior de la Federación-, y es de resaltar que tanto para el caso de los recursos que recauden la CNH, la CRE y ahora este FMP, se haya escogido la figura del fideicomiso (no entidad paraestatal). Despierta sospechas y suspicacias de la discrecionalidad y opacidad para el manejo de gran parte de la renta petrolera, fruto de la explotación de bienes de la Nación.

- **Décimo Quinto Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<b>DÉCIMO QUINTO.</b> La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las disposiciones necesarias para dotar de suficiencia presupuestaria a los órganos a que se refiere este Decreto para el desempeño de sus funciones, así como las previsiones presupuestarias para el buen funcionamiento del organismo que se crea conforme al Apartado D del presente Decreto.	No hay correlativo	<b>Transitorio Décimo Quinto.</b> El Fondo Mexicano del Petróleo contará con un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y dos miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de las Secretarías de los ramos en materia de Hacienda y de Energía, así como el Gobernador del Banco de México. Los miembros independientes serán nombrados por el titular del	<b>Transitorio Décimo Quinto.</b> El Fondo Mexicano del Petróleo <b>para la Estabilización y el Desarrollo</b> contará con un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y cuatro miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de las Secretarías de los ramos en materia de Hacienda y de Energía, así como el Gobernador del Banco de México. Los miembros

brutos y el pago de estos. Ramírez de la O, Rogelio, *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*, Análisis, No. 2/2014, Friedrich Ebert Stiftung, p. 11. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10788.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado de la República. El titular de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda fungirá como Presidente del Comité Técnico. El Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:</p> <p>a) Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo de conformidad con lo establecido en la fracción II del transitorio anterior.</p> <p>b) Determinar el destino de los recursos del Fondo de conformidad con lo establecido en el párrafo primero de la fracción II del transitorio anterior y realizar las transferencias a la Tesorería de la Federación que en su caso correspondan.</p> <p>c) Recomendar a la Cámara de Diputados la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en los incisos a), b) y c) de la fracción II del transitorio anterior. Dicha recomendación no podrá incluir la asignación de recursos a proyectos o programas específicos. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico dentro de los siguientes 15 días naturales a que fuera recibida, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, la Secretaría del ramo en materia de Hacienda determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la</p>	<p>independientes serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con aprobación <b>de las dos terceras partes de los miembros presentes</b> del Senado de la República. El titular de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda fungirá como Presidente del Comité Técnico.</p> <p>El Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo <b>para la Estabilización y el Desarrollo</b> tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:</p> <p>a) Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del transitorio anterior.</p> <p><b>b) Instruir a la institución fiduciaria para que realice las transferencias a la Tesorería de la Federación de conformidad con lo establecido en el transitorio anterior.</b></p> <p>c) Recomendar a la Cámara de Diputados, <b>a más tardar el veintiocho de febrero de cada año</b>, la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en los incisos a), b), c) y d) del transitorio anterior. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico a más tardar el treinta de abril del mismo año, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año de que se trate. En</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>Federación del año de que se trate. En el proceso de aprobación de dicho Proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión.</p>	<p>el proceso de aprobación de dicho Proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión</p>

La propuesta del Artículo Décimo Quinto Transitorio de la Iniciativa del Partido Acción Nacional, por obvia, quedó desechada para su integración en el Dictamen. En su lugar, se incorporó en el Dictamen, con modificaciones mínimas en el Adendum, la composición del Comité Técnico del FMP, pero no hay una evidencia del perfil que deban requisitar sus miembros.

El cambio significativo que se hizo en el Adendum, y que confirma lo señalado en anteriores análisis, es que se le dan facultades de autoridad a este Fideicomiso, al *instruir* a la fiduciaria (Banxico) que transfiera a la Tesorería de la Federación los recursos correspondientes. Dicho Comité determinará la política de inversiones de los recursos de ahorro y recomendará a la Cámara de Diputados la asignación de los montos excedentes una vez aplicado todo el mecanismo señalado en el Décimo Cuarto Transitorio.

Destaca que “en caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del Comité Técnico a más tardar el treinta de abril del mismo año, se considerará aprobada”, esto es, el dispositivo jurídico le apuesta al hecho de que no se alcancen consensos para que prevalezcan las recomendaciones de Comité Técnico respecto de asignaciones presupuestales, por encima de lo que los Diputados –un poder soberano *versus* una institución técnica- pudiera decidir conforme a sus atribuciones constitucionales del artículo 74, fracción IV.



• **Décimo Sexto Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
<p>DÉCIMO SEXTO. Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en las empresas y organismos dedicados a las actividades que comprende el presente Decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.</p>	<p>No hay correlativo</p>	<p><b>Transitorio Décimo Sexto.</b> Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:</p> <p>a) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, emitirá el Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.</p> <p>El Decreto proveerá lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o divisiones transfieran los recursos necesarios para que el Centro Nacional de Control del Gas Natural adquiera y administre la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para dar el servicio a los usuarios correspondientes.</p> <p>El Decreto también preverá que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, transfieran de forma inmediata al Centro Nacional de Control del Gas Natural los contratos que tengan suscritos, a efecto de que el Centro sea quien los administre.</p> <p>El Centro Nacional de Control de Gas Natural dará a Petróleos Mexicanos el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que le brinde servicio en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.</p> <p>b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto</p>	<p><b>Transitorio Décimo Sexto.</b> Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:</p> <p>a) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, emitirá el Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.</p> <p>El Decreto proveerá lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o divisiones transfieran los recursos necesarios para que el Centro Nacional de Control del Gas Natural adquiera y administre la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para dar el servicio a los usuarios correspondientes.</p> <p>El Decreto también preverá que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, transfieran de forma inmediata al Centro Nacional de Control del Gas Natural los contratos que tengan suscritos, a efecto de que el Centro sea quien los administre.</p> <p>El Centro Nacional de Control de Gas Natural dará a Petróleos Mexicanos el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que le brinde servicio en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.</p> <p>b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.</p> <p>El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades. El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.</p>	<p>por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.</p> <p>El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades. El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.</p>

La propuesta de la Iniciativa del PAN respecto de este Décimo Sexto Transitorio quedó del todo incluída en el Segundo Transitorio del Dictamen y su Adendum, apartado en el que realizamos nuestras observaciones y análisis correspondientes.

En su lugar, el Dictamen incluyó el texto, retomado íntegramente en el Adendum y el Decreto final, la creación de dos organismos descentralizados, estos son: el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento, y el Centro Nacional de Control de Energía<sup>402</sup> (CENACE), encargado del control operativo del

---

<sup>402</sup> Cabe señalar que el CENACE formaba parte de la estructura orgánica de CFE, y que a partir de este artículo transitorio se convertiría en un organismo descentralizado independiente, a fin de constituirse en un agente

sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.

La apuesta por la creación de organismos descentralizados como instrumentos positivos en sí mismos para la operación y gestión de, en este caso, el gas natural y el sistema eléctrico, contrasta con el hecho de que es precisamente esta la figura que se le quita a PEMEX y CFE para pasar a denominarse empresas productivas del Estado, y se crearon para regular el mercado en ambas materias, como parte del desmantelamiento y eliminación de su exclusividad que, por efectos de rectoría económica del Estado, mantuvieron hasta ese momento las ahora denominadas empresas productivas del Estado.

- **Décimo Séptimo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	No hay correlativo	<p><b>Transitorio Décimo Séptimo.</b> 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.</p> <p>En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.</p>	<p><b>Transitorio Décimo Séptimo.</b> 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.</p> <p>En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.</p>

---

de despacho del ahora denominado mercado eléctrico, en el que ya también participa de manera abierta los generadores privados, además de los públicos a través de CFE.

A partir del Décimo Séptimo Transitorio sólo se incluyen propuestas de las Comisiones Unidas en el Dictamen y en el Adendum en el que se establecen 365 días como límite para que el Congreso haga adecuaciones al marco jurídico en temas de medio ambiente, y para establecer el régimen de transición a energías limpias.

Al respecto, cabe señalar que en junio de 2012 fue promulgada la Ley General de Cambio Climático, en la que si bien el gobierno mexicano no estaba bajo el esquema del Convenio Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático<sup>403</sup>, presentó en marzo de 2015 metas vinculantes de reducción de emisiones de GEI y asumió compromisos voluntarios. La contribución de México se planteó en dos tipos de compromisos: los no condicionados, que son los que el país solventará con recursos propios, y los condicionados que podrá llevar a cabo si obtiene recursos adicionales y transferencia de tecnología disponibles mediante cooperación internacional

Con esta reforma constitucional de 2013 en materia energética, que dio un giro respecto de la rectoría del Estado y la propiedad de los recursos energéticos en su traducción en las leyes secundarias en esta materia ambiental, generó un conjunto

---

<sup>403</sup> El contexto de este modelo marco de derecho global, también en materia de combate al daño ambiental, es que se vuelve no sólo vinculatorio sino también indicativo para los países suscribientes. Podemos decir que son básicamente tres los instrumentos que constituyen la estructura jurídica base para la reducción y estandarización de las emisiones de gases de emisión de invernadero (GEI): la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015.

La Convención de 1992 es el instrumento principal del régimen jurídico internacional de la lucha contra el cambio climático pero, tal y como su nombre lo indica, su naturaleza es de un convenio-marco, pero permite establecer una diferencia importante entre los Estados parte en cuanto al nivel de obligaciones impuestas en el plano de la mitigación de emisiones, mediante la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es decir, compartidas por todos los Estados, pero de acuerdo a la participación de cada uno al problema bajo el criterio de responsabilidad histórica.

Por su parte, en una segunda etapa se emite el Protocolo de Kioto, que desarrolla los principios de la Convención Marco e incluyó objetivos cuantificables y calendarios para la reducción de emisiones de GEI, específicamente para que los países desarrollados se comprometieran a reducir individual o colectivamente, para el periodo 2008-2012 el total de sus emisiones de seis tipos de GEI por lo menos en un 5% en relación con los niveles de 1990, y para los países en vías de desarrollo no se establecieron obligaciones cuantitativas de reducción de emisiones. Consultar: Bolívar Meza, Martha Laura, "Notas sobre el marco regulatorio...", *op. cit.*, 207-208.

de instrumentos jurídicos confusos y laxos para garantizar la inversión privada, pues lo único que se emitió en materia de transición a energías renovables como parte de lo establecido en este artículo transitorio, fue la expedición tardía en diciembre de 2015 la Ley de Transición Energética<sup>404</sup>, que tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos. Esta es la única ley de la reforma energética que está relacionada con la protección del medio ambiente, ya que uno de sus objetivos es facilitar el cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de GEI procedentes de la generación de electricidad.

- **Décimo Octavo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	No hay correlativo	<p><b>Transitorio Décimo Octavo.</b> 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.</p>	<p><b>Transitorio Décimo Octavo.</b> 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.</p>

---

<sup>404</sup> Con la entrada en vigor de esta ley se aboga la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética la cual, como su nombre lo indica, sí estuvo enfocada a regular el aprovechamiento de las energías renovables y no contemplaba fuentes fósiles. *Ibidem*, p. 211.

Respecto del Décimo Octavo Transitorio sólo se incluyen propuestas de las Comisiones Unidas en el Dictamen y en el Adendum en el que se establecen 365 días como límite para que el Ejecutivo Federal incluya 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, en los cuales reitero los comentarios en el artículo transitorio anterior.

• **Décimo Noveno Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	No hay correlativo	<p><b>Transitorio Décimo Noveno.</b> Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.</p> <p>La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:</p> <p>a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.</p> <p>b) Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos</p>	<p><b>Transitorio Décimo Noveno.</b> Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.</p> <p>La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad <b>industrial</b>, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:</p> <p>a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.</p> <p>b) Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso</p>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.</p> <p>El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.</p> <p>El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.</p>	<p>a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.</p> <p>El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.</p> <p>El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.</p> <p><b>La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a la Agencia, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.</b></p>

En el Dictamen se incorporó la propuesta de una Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, con lo que se repite el mismo modelo anómalo y extraordinario que se planteó tanto para la CRE como para la CNH.

En este caso particular no ejecutan el mismo error de definición respecto de dotar personalidad jurídica a un órgano desconcentrado, pero por lo que corresponde al patrimonio propio, le otorgan un régimen especial, pues le permiten no enterar a la Tesorería de la Federación las contribuciones y aprovechamientos que la ley le establezca, para financiar su presupuesto.

Como en su momento lo señalé para la CNH y la CRE, también a la Agencia se le está dotando de un un régimen excepcional, al permitírsele disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios, ya que dichas contribuciones, como está establecido en la respectiva Ley de Ingresos, debería enterarse a la Tesorería de la Federación. El modelo se repite también, pues en lugar de enterar los recursos excedentes a la Tesorería, se orientarán a un fideicomiso, lo que le estaría dando a estos recursos una naturaleza distinta a recursos fiscales, lo que anula la posibilidad de control, auditoría y supervisión por las instancias fiscalizadoras gubernamentales.

De manera contradictoria y absurda, en el Adendum se adiciona el párrafo en el que se prevé que la Cámara de Diputados deberá proveer de recursos presupuestales a la Agencia, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su cometido. Esto es del todo una doble contabilidad, ya que implica doble ingreso, ya que se quedaría con los ingresos por derechos y aprovechamientos que generaría su actividad, sin enterarlos a la Tesorería, y a su vez estaría obteniendo recursos presupuestales, resultando en una carga financiera al erario público por doble partida, lo que es del todo ineficiente e injustificable, y también se estaría creando una burocracia innecesaria<sup>405</sup> que será una carga presupuestal para el erario público y manejará sus “recursos propios” con opacidad.

---

<sup>405</sup> La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos parece ser una burocracia innecesaria para obtener espacios para cuotas de poder, más que para desarrollar políticas públicas en esta materia. Ya desde 1999 Pemex venía desarrollando proyectos vinculados con el desarrollo sustentable, la seguridad, salud y protección ambiental, creando el Sistema de Seguridad, Salud y Protección Ambiental, cuya finalidad era lograr la meta de cero lesiones, cero incidentes éticos o ambientales y cero conflictos laborales.

A partir de 2004 se amplió para cubrir tópicos relacionados con el desarrollo sustentable (economía, entorno social y ambiental). Sus informes con altos estándares internacionales le valieron el reconocimiento público, recibiendo la más alta calificación (A+) de *Global Reporting Initiative (GRI)* para su Informe de Desarrollo Sustentable 2007.

Con este reconocimiento Pemex se convirtió en la primera compañía en recibir esta distinción por parte de GRI (organización asociada a Naciones Unidas, que tiene como misión la elaboración y difusión del principal estándar de transparencia de información social y ambiental que utilizan las principales compañías del mundo). Consultar: [https://www.pemex.com/informes/social\\_responsibility/gri/index.html](https://www.pemex.com/informes/social_responsibility/gri/index.html) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



• **Vigésimo Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	No hay correlativo	<p><b>Transitorio Vigésimo.</b> Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.</li> <li>II. Cuenten con un régimen presupuestario especial y estén sujetas al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.</li> <li>III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional;</li> <li>IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley.</li> <li>V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.</li> <li>VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un</li> </ol>	<p><b>Transitorio Vigésimo.</b> Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.</li> <li>II. <b>Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo</b> al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.</li> <li>III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional;</li> <li>IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y <b>sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por los párrafos séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del ramo en materia</b></li> </ol>

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
		<p>régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.</p> <p>Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expida para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa pública productiva y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa pública productiva, conforme al procedimiento que establezca la ley.</p>	<p><b>de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.</b></p> <p>V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.</p> <p>VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, <b>presupuestaria</b>, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.</p> <p>Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expida para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa pública productiva <b>del Estado</b> y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa pública productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley”.</p>

En este Vigésimo Transitorio el Dictamen propuso la estructura y mecanismos internos básicos para la constitución de las empresas productivas del Estado en lo

que se deberán convertir PEMEX y CFE. La migración de la figura de organismo descentralizado con todos los controles establecidos en las leyes de derecho público hacia un esquema de empresa productiva del Estado que queda exenta de las leyes emitidas en el Congreso respecto de las entidades públicas, y genera su propia regulación mediante mecanismos de comités y comisiones internas, lo que evidencia de un régimen de excepción al margen del resto de las instituciones del Estado<sup>406</sup>.

Por citar el tema de la fiscalización, lo que se develaría posteriormente en las leyes secundarias para delinear las nuevas empresas productivas del Estado (bajo las reglas de gobierno corporativo “sugeridas” por la OCDE) es que los Comités de Auditoría que debieran estar supeditados al órgano de fiscalización por antonomasia dentro de la legislación mexicana, que es la Auditoría Superior de la Federación, perteneciente a la Cámara de Diputados, estarán integrados por consejeros independientes y externos, lo cual no garantiza un efectivo cumplimiento de los postulados en materia de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que su actuación estará supeditada al Consejo de Administración de las empresas productivas del Estado (PEMEX y CFE)<sup>407</sup>.

Esto las ubica como empresas cuasi privadas que se conducen conforme a “las mejores prácticas a nivel internacional” pero explotan recursos de la Nación, lo que constituye un contrasentido. Esta naturaleza tiene como propósito homologarlas al nivel de las empresas competidoras, pues lo que era del todo urgente para los promotores de esta liberalización del mercado energético es que la estructura cambiara, para que no fueran exclusividad de dichos organismos su explotación, como hasta este momento se señalaba en el artículo 28 constitucional.

Respecto de su organización interna, no se indica cómo se designará a los cinco consejeros independientes, que no guardarán la calidad de servidores públicos, para efectos de las responsabilidades correspondientes. Con esto, empieza el

---

<sup>406</sup> Bolívar Meza, Martha Laura, “Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética”, *op. cit.*, pp. 55-67.

<sup>407</sup> Uvalle Aguilera, *op. cit.*

perfilamiento de las empresas productivas del Estado hacia el enfoque del gobierno corporativo.

- **Vigésimo Primero Transitorio**

PROPUESTA PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	PROPUESTA EJECUTIVO FEDERAL	PREDICTAMEN COMISIONES	ACUERDO DE PRESIDENTES QUE MODIFICAN PREDICTAMEN
No hay correlativo	No hay correlativo	<p><b>Transitorio Vigésimo Primero.</b> 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 los mecanismos legales suficientes para prevenir, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público o de los consejeros independientes de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto.</p>	<p><b>Transitorio Vigésimo Primero.</b> 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 los mecanismos legales suficientes para prevenir, <b>investigar</b>, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones <b>contrarios a la ley, entre otros</b>, los que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, <b>del personal</b> o de los consejeros de las empresas productivas <b>del Estado</b> para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto”</p>

La propuesta del Transitorio Vigésimo Primero implica un discurso demagógico respecto a la transparencia y combate a la corrupción de “asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético”.

Como lo comenté anteriormente, todo dependería de la naturaleza jurídica que se le consideren a los recursos financieros involucrados en tales instrumentos de pago, pues sólo los recursos de carácter público podrán ser vigilados por las instancias gubernamentales, sobre todo la Auditoría Superior de la Federación. En tanto los contratos, licencias y asignaciones estén dentro del marco del derecho privado, no podrán ser ni transparentados ni fiscalizados.

En suma, y una vez hecha la recapitulación sobre el proceso legislativo, y el contraste de los documentos generados para integrar la final resultante reforma constitucional energética de 2013, que va desde la recepción de las iniciativas, hasta el Dictamen y su Adendum, para convertirse en la versión final del Decreto que aprobó las reformas constitucionales en materia energética, es que podemos identificar los grupos que influyeron y que, incluso, detrás de los legisladores del PRI y del PAN hicieron prevalecer sus posturas e intereses.

Como señalé a lo largo del análisis, la Iniciativa del Ejecutivo Federal en el texto fue escueta, a fin de no revelar por anticipado en la letra constitucional de sus verdaderos fines, dejando todo el andamiaje en las leyes secundarias. Por ello, es que gran parte del texto final parece quedar más la propuesta del PAN, pero ello se debe a que su Iniciativa sí fue explícita en la propuesta.

Pudimos confirmar cómo tanto la Iniciativa del Ejecutivo como del PAN coinciden en modificar la Constitución con base en las directrices internacionales delineadas por las recomendaciones de la OCDE, y de *think thanks* como el IMCO y el *Woodrow Wilson Center*.

Corresponde ahora analizar, en el siguiente capítulo, cómo es que también se violentó el proceso legislativo tanto en el Congreso de la Unión como en las Legislaturas locales, esto es, el poder reformador.

## CAPÍTULO VI.

### EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA ENERGÉTICA

Ciertamente, la fuente de toda legitimidad radica en el proceso democrático de producción del derecho; y ese proceso apela a su vez al principio de soberanía popular.

*Jürgen Habermas, Facticidad y validez.*

Sin duda, una reforma constitucional es legítima por observar y preservar las decisiones políticas fundamentales, acorde a las premisas de nuestro trabajo, en cuanto a los valores que mantienen la cohesión del proyecto nacional -en este caso, emanado de la Constitución de 1917- y evolucionando en el tiempo sin perder sus elementos esenciales. Pero lo es también por respetar el proceso democrático de la producción del derecho, a través del procedimiento legislativo que para ello se ha establecido, tal y como lo he expuesto en el capítulo referente al poder reformador.

Es así que la única garantía para preservar el Estado de Derecho constitucional es también cuidar de los mecanismos de reformas, adiciones y, en su caso, eliminación de preceptos legales. Por tanto, una siguiente arista en el análisis de la reforma constitucional energética de 2013 y sus efectos de legalidad y legitimidad es la verificación de los hechos y fundamentos del proceso legislativo realizado tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos locales.

En este capítulo daré cuenta de este proceso con datos y referencias que tiene el propio órgano legislativo, que van desde su Ley Orgánica, los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, así como los Diarios de los Debates, la Gaceta Parlamentaria, las versiones estenográficas, entre otros. Esto nos permite hacer una descripción cronológica del proceso, para finalmente hacer un balance de las violaciones que, afirmo con este fundamento, se realizaron en el proceso legislativo de la reforma constitucional que aquí nos ocupa.

## 1. El proceso de aprobación de la reforma energética de 2013 en el Congreso de la Unión

Como se señaló en el capítulo anterior, el proceso legislativo de la reforma energética de 2013 se detonó con la recepción de las iniciativas de reforma, siendo la primera presentada el 31 de julio de ese mismo año por el Diputado Luis Alberto Villarreal García y el Senador Francisco Domínguez Servién, ambos integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, presentando en la sesión de la Comisión Permanente una Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

Un par de semanas después, el 14 de agosto de 2013, el entonces presidente Enrique Peña Nieto envió a la Comisión Permanente del Senado de la República la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

### a) Los Foros del Parlamento Abierto

Casi mes y medio quedaron en la lista de trabajos de las Comisiones del Senado señaladas anteriormente, hasta que el 19 de septiembre de 2013 fue aprobado en el Pleno del Senado el *Acuerdo para la Realización de los Foros en Materia Energética*<sup>408</sup>. El comunicado señalaba: “Estos foros permitirán escuchar los

---

<sup>408</sup> Senado de la República, Acuerdo para la Realización de los Foros en Materia Energética Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-22-1/assets/documentos/Acuerdo\\_JCP\\_foros.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-22-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_foros.pdf) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Resalta el hecho de la división de las posturas de los legisladores firmantes del Acuerdo, no sólo en la Junta de Coordinación Política, sino de las Comisiones Unidas. De hecho, los foros se realizaron entre el 23 de septiembre y el 23 de octubre de 2013, y tuvieron un desarrollo accidentado y fragmentado, ya que el primero,

planteamientos y opiniones de los sectores sociales, políticos, empresariales y académicos, entre otros, sobre la situación que guarda el sector energético en nuestro país, así como sus perspectivas y potencialidades”.

Los encuentros serían del 23 de septiembre al 8 de octubre de 2013 con la presencia de expertos, técnicos, académicos, representantes de instituciones de educación superior y del Instituto Mexicano del Petróleo, de la Secretaría de Energía, los directores de PEMEX y CFE, y los Presidentes, tanto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos como de la Comisión Reguladora de Energía, así como miembros de la sociedad civil.

Así pues, el 23 de septiembre de ese año fueron inaugurados en el Senado los “Foros de Análisis sobre la Reforma Energética” y sólo se conocía la agenda del primer día de trabajo<sup>409</sup>. A mitad del día de su inauguración, los miembros del Grupo Parlamentario del PRD abandonaron la sede del Foro, argumentando que había inequidad: por cada ocho ponentes a favor de la propuesta oficial (líderes empresariales, exsecretarios de Energía y algunos gobernadores) había sólo un orador propuesto por la izquierda. Ante la salida del PRD se suspendió la segunda sesión, anunciando que se reiniciarían el 26 de septiembre, fecha en que no se realizó ninguna sesión<sup>410</sup>.

El presidente de la Comisión de Energía, senador David Penchyna, negó que el foro fuera inequitativo; dijo que el PRD no hizo llegar la lista de sus ponentes y que

---

organizado por el PRI y el PAN, se consideró una farsa para simular legitimidad y legalidad debido a varios rumores sobre el inicio formal del proceso de redacción del Dictamen fuera del legislativo. A su vez, hubo una salida de los legisladores de oposición, que realizaron sus respectivos foros alternos.

<sup>409</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Versión estenográfica de los Foros en Materia Energética, presidida por el C. Senador David Penchyna Grub, presidente de la Comisión de Energía, 23 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/8732-version-estenografica-de-los-foros-en-materia-energetica-presidida-por-el-c-senador-david-penchyna-grub-presidente-de-la-comision-de-energia.html?showall=&start=1>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>410</sup> El Diario MX. Se retira PRD de foro de reforma energética; argumenta inequidad, 23 de septiembre de 2013. Disponible en: [https://diario.mx/Nacional/2013-09-23\\_9e56859c/se-retira-prd-de-foro-de-reforma-energetica-argumenta-inequidad/](https://diario.mx/Nacional/2013-09-23_9e56859c/se-retira-prd-de-foro-de-reforma-energetica-argumenta-inequidad/). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023



continuaría el jueves a pesar de que esa fracción parlamentaria se retirara. Rechazó que los invitados del PRI fueran enviados por la Secretaría de Energía. El líder de los Senadores del PRD anunció la realización de foros alternos sobre la Reforma Energética.

El 2 de octubre reiniciaron los Foros organizados por el senador del PRI David Penchyna<sup>411</sup> sólo con una sesión matutina. Fue hasta ese momento que los presidentes de las Comisiones Unidas responsables remitieron invitación, agenda y dinámica de trabajo para la celebración de Foros de Energía en el Senado, programados del 3 al 11 de octubre en las que, ahora sí, se incluían las propuestas de ponentes realizadas por las Fracciones Parlamentarias del Partido del Trabajo (PT) y del PRD. El líder de los Senadores del PT anunció su salida de los Foros organizados por la Comisión de Energía del Senado, y solicitó se retiraran de la lista de invitados a los especialistas convocados por este partido político “para no validar esta farsa”. Así, al 3 de octubre, sin la presencia del PT y del PRD, reiniciaron los Foros de Energía en el Senado, mismos que culminarían el 17 de octubre.

Se realizaron otros dos Foros sobre Reforma Energética: uno convocado por el PRD, el 7 de octubre; y el otro el 16 de octubre organizado por el PT, denominado “No a la Reforma Constitucional Energética” en las instalaciones del Senado de la República. A la par concluyeron los Foros de Energía organizados por el senador del PRI David Penchyna, con las ponencias de exsecretarios de energía.

## **b) El proceso en las Comisiones del Senado**

Después de un periodo de silencio respecto de la reforma constitucional en materia energética, es hasta el 4 de diciembre de 2013 que el Senador Penchyna convoca por escrito a reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Puntos

---

<sup>411</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Rueda de prensa: Foros de Reforma Energética. 01 de octubre de 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/8943-rueda-de-prensa-foros-de-reforma-energetica.html> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Constitucionales, Energía y Estudios Legislativos, Primera, a celebrarse el 5 de diciembre de 2013 a las 17:00 horas, para entregar el proyecto de dictamen relativo a las modificaciones constitucionales en materia energética y para declarar en sesión permanente los trabajos de estas Comisiones Unidas para el análisis, discusión y en su caso aprobación de tal proyecto de dictamen. Sin embargo, la reunión convocada de Comisiones Unidas no se realizó en la fecha indicada, y sólo avisaron vía telefónica a los senadores integrantes que se posponía, sin dar explicaciones de las causas de esta suspensión.

Fue el viernes 6 de diciembre que vía telefónica, y a las 23:30 horas, se convocó a los senadores integrantes de las Comisiones Unidas a reunión para el día siguiente, sábado 7 de diciembre a las 10:30 horas. La justificación formal de la posposición fue atribuida por el presidente de la Comisión de Energía, el priista David Penchyna, a un "error de procedimiento"<sup>412</sup>, ya que la primera convocatoria no cumplió con el

---

<sup>412</sup> Senado de la República, Conferencia de prensa de los presidentes de las Comisiones, 5 Diciembre de 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/10133-conferencia-de-presidentes-de-comisiones-sobre-reforma-energetica.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Este atropellado proceso fue ampliamente comentado en los medios de comunicación, señalando cómo es que el Senado expediría el viernes 6 de diciembre la convocatoria para reanudar el domingo la reunión para discutir la reforma energética, luego de que fuera pospuesta por segunda ocasión. En la conferencia de prensa señalada anteriormente, el presidente la Comisión de Energía, David Penchyna, explicó que además de lanzar la convocatoria también se entregaría a los legisladores el proyecto de dictamen que contiene la reforma. En este tenor, el "error de procedimiento" consistió en que, de acuerdo con la normatividad vigente se tiene que convocar a las comisiones con por lo menos 24 horas de anticipación cuando se trata de una reforma constitucional. Por eso, si el viernes y el sábado se conocen los términos del dictamen, se estaría sesionando el domingo 8 para aprobar la reforma constitucional.

En realidad, este "error de procedimiento" fue una táctica dilatoria pues aún no había consensos por parte del PRI y del PAN respecto de temas "irreductibles" para estos últimos, como que el llamado Fondo Soberano, que administrará los recursos que emanen de la producción de petróleo, sea controlado por un órgano autónomo, además de que los órganos reguladores tengan autonomía; "limpiar" Pemex mediante el saneamiento de sus finanzas y eliminar sus deudas y pasivos para hacerlo eficiente, además de que el sindicato petrolero no integre el Consejo de Administración de la paraestatal. Consultar: El Financiero, Senadores discutirán hasta el domingo el dictamen de reforma energética, 6 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/archivo/senadores-discutiran-hasta-el-domingo/>; El País, La reforma energética tienen un parto difícil en el Senado, 5 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386302515\\_907314.html](https://elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386302515_907314.html); El Universal, PAN: poco probable que hoy se presente reforma energética, 6 de diciembre de 2013.

plazo de 24 horas de anticipación ni se contaba con las firmas de dos de las tres comisiones que deberán dictaminar.

El sábado 7 de diciembre, sin ningún aviso o explicación sobre retraso o posposición de la reunión convocada, de parte de las Comisiones, la Mesa Directiva o la Junta de Coordinación Política, siendo las 11:30 horas sólo estaban presentes los senadores miembros de las Comisiones Unidas correspondientes a los partidos del PT y PRD, en tanto que se desconocía el lugar de reunión de los senadores del PRI, el PAN el PVEM pertenecientes a estos órganos de gobierno del Senado. Cerca del mediodía, se levantaron de la mesa los senadores de oposición y dieron una conferencia de prensa, en la que solicitaron una reunión de la Junta de Coordinación Política, a fin de generar un acuerdo, obligado por la informalidad a las convocatorias de las Comisiones Unidas. Casi al terminar esta conferencia de prensa, llegaron los senadores priístas David PENCHYNA y Enrique BURGOS, ofreciendo una disculpa, ya que el retraso de la reunión citada ese mismo día se debió a un error técnico en la “compaginación” del documento del proyecto de Dictamen a discutir<sup>413</sup>.

---

<https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/pan-poco-probable-que-hoy-se-presente-reforma-energetica-971083.html> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>413</sup> Los senadores de oposición, del PRD y PT denunciaron en conferencia de prensa que “De tal manera que un documento escondido hecho a espaldas de la sociedad, que no se quiere dar a conocer por ningún motivo era la causa de esta reunión que teníamos en comisiones; hay que decir que se convocó solo a la Comisión de Energía y que la forma en que se convocó a la Comisión de Energía fue solo para sesión de trabajo, con el único fin de entregar el predictamen fue convocada a las 10 y media de la mañana son 11 y media, una hora después solamente el PRD y el PT estuvimos presentes en esa sesión para dar un debate de altura y para evidenciar los verdaderos intereses que tiene el gobierno, el PAN y el PRI en esta mal llamada reforma energética.... Yo creo que todos nos merecemos respeto, tanto los medios de comunicación, como las y los legisladores de este Senado en donde si todas y todos fuimos convocados a las 10:30 horas, en un procedimiento sumamente irregular, nuestro caso fue a las 2 de la mañana a las Mesas Directivas, pues todos deben de hacer cumplir su palabra.... Se ha modificado, por lo menos en cuatro ocasiones, el acuerdo para establecer la sesión de Mesas Directiva, a fin de hacer la entrega del proyecto de dictamen y establecer la ruta crítica para su discusión...Y que estableceríamos las primeras mesas de discusión el domingo y el lunes en horarios preestablecidos, siempre de día, transmitido en vivo por el canal del Congreso de la Unión, y de manera unilateral ayer se suspendió el procedimiento y nos convocan el día de hoy y no acuden a la cita que ellos mismos convocaron”. Versión completa en: Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social. Conferencia de Senadores del PRD sobre la entrega del predictamen de Reforma Energética, 7 de diciembre 2013. Disponible en:

Se realizó la reunión de la Junta de Coordinación Política, a partir del compromiso de los siguientes acuerdos: establecer un horario de trabajo de las Comisiones Unidas, que sería de 10:00 a 20:00 horas, los días domingo 8 y lunes 9 de diciembre a partir de las 11:00 horas; poder seguir sesionando los días subsecuentes si así se requiriera y discutir en dichas sesiones los artículos reservados y no dejarlos solo para la sesión del Pleno <sup>414</sup>.

Con base en ese acuerdo es que sesionarían las Comisiones Unidas a partir del domingo 8 de diciembre<sup>415</sup>, para lo cual ese mismo sábado 7 se remite a los miembros de dichas comisiones un documento denominado *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía*, para iniciar su discusión y análisis al día siguiente a partir de las 10:00 de la mañana <sup>416</sup>. Ello implicó que este documento, que consta de 300 páginas, debería ser leído y analizado en un lapso de alrededor de 18 horas -sin

---

[.http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/10176-conferencia-de-senadores-del-prd-sobre-la-entrega-del-predictamen-de-reforma-energetica.html](http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/10176-conferencia-de-senadores-del-prd-sobre-la-entrega-del-predictamen-de-reforma-energetica.html) : Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>414</sup> Senado de la República, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación con el proceso de dictaminación de las iniciativas de reforma constitucional en materia energética, 7 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/45192](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45192) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>415</sup> Senado de la República, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera. Convocatoria a la Reunión Extraordinaria de Comisiones Unidas a celebrarse el día domingo 8 de diciembre a las 10:00 horas, en el Salón de la Comisión Permanente, para discutir y en su caso dictaminar la propuesta de proyecto de decreto de reformas y adiciones a diversos artículos Constitucionales, en materia energética. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-07-1/assets/documentos/Com\\_energia.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-07-1/assets/documentos/Com_energia.pdf) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>416</sup> Este acto es del todo irregular, porque desde mi punto de vista lo que se recibe es un “dictamen”, y no un “proyecto de dictamen”, y que ya ha sido elaborado por otros autores y no por los miembros de las Comisiones Unidas. La entrega de dicho “Predictamen” (aunque el documento se denominó Dictamen, mismo que se analizó en el capítulo anterior), se realizó alrededor del mediodía del sábado. Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social. Presentación del Predictamen de la Reforma Energética, en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/10177-version-presentacion-del-predictamen-de-la-reforma-energetica.html> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

descanso- para la siguiente sesión convocada.

Finalmente, el domingo 8 de diciembre de 2013 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Energía y de Estudios Legislativos Primera iniciaron por la mañana el análisis y debate en lo general del predictamen<sup>417</sup>. Se levantó la Reunión de Comisiones Unidas a las 21:25 horas.

El lunes 9 de diciembre la sesión en el Pleno del Senado de la República inició a las 11:25 horas, en tanto que de manera paralela las Comisiones Unidas aprobaban en lo general con 24 votos a favor y 9 en contra el proyecto de dictamen de la reforma energética y se presentaron 205 reservas en lo particular por los senadores del PRD y del PT

Cabe señalar que a lo largo de día se desecharon las reservas de los artículos 25 y 27, y cuando se estaba en la discusión de las reservas al artículo 28, empezó a “presentarse” empate en la votación de la Comisión de Estudios Legislativos, pues el Senador del PRI Miguel Ángel Chico Herrera empieza a votar con la oposición, por lo que se abre un receso de 30 minutos a las 23:35 horas para que resolviera el trámite la Mesa Directiva.

En las primeras horas del día martes 10 de diciembre se presentó el *Acuerdo de las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, en relación el proceso de discusión y votación del dictamen en materia energética* en que se resolvió, entre otros aspectos, que dado el empate en la discusión del artículo 28, y que estaban registradas 15 reservas con el mismo número de propuestas de modificación; y que en el régimen transitorio del proyecto de decreto se acumulaban un total de 165 reservas, por lo que se acuerda que “la discusión y votación de las reservas del artículo 28 y régimen transitorio del proyecto de decreto que reforman diversas disposiciones constitucionales en materia de energía, se trasladan para su trámite al Pleno de la

---

<sup>417</sup> Senado de la República, \_Versión estenográfica de la Reunión Extraordinaria de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía; y de Estudios Legislativos Primera, Presidida por el C. Senador Enrique Burgos García, celebrada en el salón de la Comisión Permanente, 8 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos1/reu/docs/version\\_051213.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/reu/docs/version_051213.pdf) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Cámara de Senadores”.

Asimismo, se acordó remitir el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, que contiene proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de energía con las reservas pendientes por desahogar a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores*.

Es así que durante el debate en lo particular, realizado el 8 y 9 de diciembre de 2013, se desahogaron las reservas hechas a los artículos 25 y 27 constitucionales y se acordó que las 15 reservas al artículo 28 constitucional y las 165 a los artículos transitorios se trasladaran al pleno senatorial para su discusión. El debate en comisiones sumó 23 horas con 20 minutos <sup>418</sup>.

### **c) La sesión en el Pleno del Senado**

La sesión del Pleno inició a las 14:27 con un quorum de inicio de 93 senadores<sup>419</sup>.

Se presentaron dos mociones suspensivas:

- La primera por el Mario Delgado, senador del PRD, aludiendo que el 3 de diciembre de 2013 se presentó ante la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado, solicitud formal para que el Congreso de la Unión convocara a consulta popular sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales en términos del artículo 35 fracción VIII numeral 1, inciso c) de nuestro máximo ordenamiento jurídico, conforme al siguiente: “Único.- Se suspende la discusión de dictamen con proyecto de decreto que presentan las Comisiones Unidas de

---

<sup>418</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Remiten a la Mesa Directiva del Senado las reservas pendientes por desahogar, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10280-boletin-854-concluyen-comisiones-discusion-de-la-reforma-energetica.html> <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10285-boletin-855-dan-primera-lectura-a-reforma-energetica.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023. Resalto de este último comunicado el proceso atropellado y de cansancio en los legisladores, pues se señala “En ese sentido, cabe recordar que a la una de la madrugada de este martes, las comisiones unidas acordaron remitir al Pleno las 165 reservas del artículo 28 de la Constitución y los 21 artículos transitorios, a fin de superar el conflicto derivado del empate de las votaciones por parte de los legisladores.”.

<sup>419</sup> Senado de la República, Gaceta del Senado, martes 10 de diciembre de 2013/Gaceta: LXII/2PPO-70/45203. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/45203](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45203). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Puntos Constitucionales, Energía y Estudios Legislativos, primera, por el que se reforma y adiciona el artículo 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la constitucionalidad del procedimiento iniciado por un millón 672 mil 242 firmas para realizar la consulta popular.”

- La segunda, por el Senador del PT Manuel Bartlett, ya que ni el Ejecutivo Federal ni los legisladores del Partido Acción Nacional acompañaron las evaluaciones sobre el impacto presupuestario a su propuesta de Iniciativas de reforma a los artículos constitucionales en materia energética. Tampoco las Comisiones Unidas, al elaborar los dictámenes respectivos, realizaron una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas respectivas, conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo y el último del artículo 18, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establecen lo siguiente: “Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente. El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión”<sup>420</sup>

Ambas mociones suspensivas fueron sometidas a votación del Pleno, no admitiéndose ninguna de las dos. Por tanto, se dio primera y segunda lectura al dictamen de las Comisiones Unidas e inició formalmente la discusión de la reforma energética en el pleno de la Cámara de Senadores.

Paralelamente, entre el término de la sesión de las Comisiones alrededor de las 0:30 horas del martes y el inicio de la Sesión del Pleno convocada a las 11:00 horas, se emite el documento -ya analizado en el capítulo anterior- denominado *Acuerdo*

---

<sup>420</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Boletín de prensa, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10256-boletin-848-en-comisiones-senadores-aprueban-en-lo-general-reforma-energetica.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

*de los Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, para Introducir Modificaciones al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía, Cuya Discusión Inició en Fecha 8 de Diciembre de 2013.*

Fue cerca de las 4:00 de la madrugada del 11 de diciembre que senadores de oposición se dieron cuenta de este documento, por el que acuerdan proponer modificaciones a diversos artículos al Dictamen, mismo que cambia mucho del texto votado en los dos días anteriores, y sobre todo el sentido de muchas de las reservas, presentadas por la oposición, que aún quedaban pendientes de discutir<sup>421</sup>.

---

<sup>421</sup> Es indispensable señalar que no pasaron más que diez horas sin descanso, (considerando la hora de su publicación y la hora de inicio de la sesión), entre la publicación de la versión del Dictamen y esta Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones Unidas, que contenían cambios a principios fundamentales de la Constitución sin una adecuada difusión para su discusión y análisis.

En el Diario de los Debates de la sesión que inició el 10 de diciembre de 2013 queda señalado que es en la madrugada cuando la senadora Dolores Padierna solicita en una intervención: “Hacer una observación muy importante, porque nos ha llegado el dictamen verdadero que negociaron anoche, que se supone de acuerdo a los procedimientos parlamentarios debieron haberse elaborado en comisiones y de ahí venir al Pleno con este dictamen...Este dictamen tiene muchas modificaciones fundamentales en el tema que se divulgó, que se difundió a partir de que se entregara el pasado dictamen que establece otras cosas muy distintas en varios transitorios...Hay un dictamen distinto al publicado. En este dictamen hay cosas muy graves: que se agregan concesiones a la lista de contratos, que Pemex y CFE tendrán dos años de vida para convertirse en empresas productivas que, con cargo a la nación, se podrá hacer toda la industria petrolera, que aumenta de 60 a 90 días la justificación de Pemex para convertirse en una empresa eficiente...Cambia el tema del transitorio undécimo donde dice que el Congreso de la Unión va a gestionar recursos para el sector eléctrico; el Fondo Mexicano del Petróleo cambia de nombre y también de destino...Todos estos cambios son otro dictamen. Esto es una falta de seriedad, es un engaño imperdonable, violando el reglamento”.

Por su parte, el senador Bartlett del PT señaló: “Esta resolución, señora Presidenta, con todo respeto, es inaceptable, el día de ayer estuvimos horas y horas discutiendo punto por punto y todo esto que está presentándose ahorita. No se discutió, es una absoluta irregularidad y presentada así sorpresivamente antes de que la gente empiece a darse cuenta de que de aprobar lo que es irregular. Los presidentes de comisiones no tienen facultad para reformar lo que se aprobó por Comisiones. Yo soy miembro de dos comisiones y nunca supe de este arreglo de los presidentes...Están procediendo de una manera ilegal, sucia e inaceptable y esto antes de seguir la discusión se debe resolver, Presidenta, porque si no vamos a estar en lo que a ustedes les interesa y nos van a cambiar dentro de una hora otro dictamen. Imposible, esto es nulo desde luego”.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión pública ordinaria celebrada el 10 de diciembre de 2013, Año II, Primer Periodo Ordinario LXII Legislatura, num. 38, p.p. 958-959 y 960. Disponible en versión electrónica:



A pesar de este atropello al proceso legislativo, y después de la discusión, se procedió a la votación siendo aprobado el dictamen en lo general con 95 votos a favor y 28 en contra<sup>422</sup>. Así pues, la sesión del Pleno que inició a las 14:27 del día 10 de diciembre de 2013, fue concluida a las 9:36 del día siguiente, luego de 20 horas con 30 minutos de debate y 209 oradores que presentaron 313 proposiciones, resultando en la aprobación en lo particular el artículo 25 constitucional con 93 votos a favor y 25 en contra, el artículo 28 constitucional con 92 votos a favor y 23 en contra, y el régimen transitorio, por lo cual se envió la minuta a la Cámara de Diputados<sup>423</sup>.

#### **d) El proceso legislativo en la Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados recibió del Senado la minuta de reforma energética al mediodía del 11 de diciembre de 2013<sup>424</sup>. Momentos antes de iniciar la sesión en la que se discutiría y votaría dicha reforma, diputados del PRD, PT y Movimiento Ciudadano (MC) cerraron los accesos al salón del pleno del Palacio Legislativo de San Lázaro<sup>425</sup>.

---

[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2572](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2572). Disponible en versión pdf: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO\\_No.38\\_10\\_DIC\\_2013.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO_No.38_10_DIC_2013.pdf) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>422</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Boletín de prensa, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10311-boletin-861-aprueba-senado-en-lo-general-reforma-energetica.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>423</sup> Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Boletín de prensa, Envía proyecto de decreto a Cámara de Diputados, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10315-boletin-862-senado-aprueba-en-lo-general-y-en-lo-particular-reforma-energetica.html>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>424</sup> Cámara de Diputados, Minuta de Proyecto de Decreto. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia/minuta.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia/minuta.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>425</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5298. Diputados del PRD, PT y MC, que se oponen a la discusión de la reforma energética, cerraron los accesos al salón del Pleno, poco antes de iniciar la sesión de este miércoles, 11 de diciembre de 2013. Disponible en:

Ante esto, y por Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se instruyó al Presidente de la Mesa Directiva para que citara al Pleno de la Cámara de Diputados en el salón que se dispusiera al efecto, ante los sucesos que se presentaron en el salón de sesiones del recinto. Por ello, se citó a sesión en el auditorio Aurora Jiménez del Palacio Legislativo<sup>426</sup>.

Cerca de 400 diputados se apretujaron en un auditorio con apenas 350 butacas, que funcionó como sede alterna del Salón de Plenos. Ahí se dispensaron los trámites a la minuta por *urgente y obvia resolución*<sup>427</sup> y la pusieron a discusión de forma inmediata en el pleno.

La sesión inició a las 17:05 de la tarde del 11 de diciembre de 2013, y en la que con la presencia de 401 diputados<sup>428</sup>, se aprobó la minuta en lo general con 354 votos a favor y 134 en contra, y se presentaron reservas de 102 legisladores. La aprobación en lo general concluyó a las 23:05 horas, tras seis horas de iniciada la sesión<sup>429</sup>.

---

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5298\\_diputados\\_de\\_prd\\_pt\\_y\\_mc\\_que\\_se oponen\\_a\\_la\\_discusion\\_de\\_la\\_reforma\\_energetica\\_cerraron\\_los\\_accesos\\_al\\_salon\\_del\\_pleno\\_poco\\_antes\\_de\\_iniciar\\_la\\_sesion\\_de\\_este\\_miercoles](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5298_diputados_de_prd_pt_y_mc_que_se oponen_a_la_discusion_de_la_reforma_energetica_cerraron_los_accesos_al_salon_del_pleno_poco_antes_de_iniciar_la_sesion_de_este_miercoles). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>426</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5301. Inician 401 diputados su sesión en auditorio del edificio E de San Lázaro, mientras unos 30 legisladores del PRD, PT y MC bloquean acceso al salón del Pleno, 11 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5301\\_inician\\_401\\_diputados\\_su\\_sesion\\_en\\_auditorio\\_del\\_edificio\\_e\\_de\\_san\\_lazaro\\_mientras\\_unos\\_30\\_legisladores\\_del\\_prd\\_pt\\_y\\_mc\\_bloquean\\_acceso\\_al\\_salon\\_del\\_pleno](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5301_inician_401_diputados_su_sesion_en_auditorio_del_edificio_e_de_san_lazaro_mientras_unos_30_legisladores_del_prd_pt_y_mc_bloquean_acceso_al_salon_del_pleno). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>427</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5305. Aprueban diputados acuerdo de la Jucopo para dispensar trámites a minuta de reforma energética y discutirla en el Pleno sin turno a comisiones, 11 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5305\\_aprueban\\_diputados\\_acuerdo\\_de\\_la\\_jucopo\\_para\\_dispensar\\_tramites\\_a\\_minuta\\_de\\_reforma\\_energetica\\_y\\_discutirla\\_en\\_el\\_pleno\\_sin\\_turno\\_a\\_comisiones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5305_aprueban_diputados_acuerdo_de_la_jucopo_para_dispensar_tramites_a_minuta_de_reforma_energetica_y_discutirla_en_el_pleno_sin_turno_a_comisiones). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>428</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5303. Discute Cámara de Diputados minuta que turnó el Senado en materia de reforma energética, 11 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5303\\_discute\\_camara\\_de\\_diputados\\_minuta\\_que\\_turno\\_el\\_senado\\_en\\_materia\\_de\\_reforma\\_energetica](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5303_discute_camara_de_diputados_minuta_que_turno_el_senado_en_materia_de_reforma_energetica). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>429</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5309. Aprueban diputados, en lo general, minuta de reforma energética y continúan discusión de reservas a todos los artículos, que presentaron 102 legisladores del PRD, MC y PT, 11 de diciembre de 2013. Disponible en:

Tras desahogar y rechazar por parte de la mayoría del Pleno las reservas que hicieron a todos los artículos de la reforma los diputados del PRD, MC y PT, se aprobó en lo particular con 353 votos a favor, 134 en contra y cero abstenciones, también con mayoría calificada, quedando la minuta del Senado en los términos recibidos. En el acto se ordenó el envío de la propuesta a las legislaturas locales para su análisis y votación. La sesión tuvo una duración total de 20 horas y 3 minutos, terminando a las 13:08 horas del 12 de diciembre de 2013<sup>430</sup>.

En suma, en el Congreso de la Unión sólo tomó cuatro días para la discusión y aprobación de una reforma constitucional de tal envergadura, esto es, del domingo 8 de diciembre de 2013 a las 10 de la mañana al 12 de diciembre de 2013 a las 13:08 horas.

## 2. Crónica del proceso de aprobación en los Congresos locales.

El proceso establecido en el artículo 135 constitucional en los congresos locales, que ya hemos analizado en capítulos anteriores, requiere de un proceso legislativo semejante al del Congreso General, en el que se debe convocar a las comisiones correspondientes y, posteriormente, una vez dictaminada, se discute en el pleno de cada Congreso local<sup>431</sup>. Cabe señalar que este proceso busca servir como poder

---

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5309\\_aprueban\\_diputados\\_en\\_lo\\_general\\_minuta\\_de\\_reforma\\_energetica\\_y\\_continuan\\_discusion\\_de\\_reservas\\_a\\_todos\\_los\\_articulos\\_que\\_presentaron\\_102\\_legisladores\\_de\\_prd\\_mc\\_y\\_pt](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5309_aprueban_diputados_en_lo_general_minuta_de_reforma_energetica_y_continuan_discusion_de_reservas_a_todos_los_articulos_que_presentaron_102_legisladores_de_prd_mc_y_pt) El video de la votación se puede consultar en varios videos del Canal del Congreso, siendo los más significativos: <https://www.youtube.com/watch?v=IKFj1f2zsVw> y <https://www.youtube.com/watch?v=bcg5GEYkCgA> .  
Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>430</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5311. Avalan diputados, en lo general y en lo particular, la reforma energética que aprobó el Senado y la turnan a legislaturas estatales, 12 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/12\\_12/5311\\_avalan\\_diputados\\_en\\_lo\\_general\\_y\\_en\\_lo\\_particular\\_la\\_reforma\\_energetica\\_que\\_aprobo\\_el\\_senado\\_y\\_la\\_turnan\\_a\\_legislaturas\\_estatales](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/12_12/5311_avalan_diputados_en_lo_general_y_en_lo_particular_la_reforma_energetica_que_aprobo_el_senado_y_la_turnan_a_legislaturas_estatales) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>431</sup> La documentación soporte de todo el proceso legislativo, desde las iniciativas hasta los votos de cada Congreso local y la final promulgación se puede consultar en: Cámara de Diputados. Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. Disponible en:

reformador en un Estado de corte federal, y como ya se mencionó, requiere para la aprobación de una reforma constitucional del voto afirmativo de la mayoría de las legislaturas de los estados, y será el Congreso General o la Comisión Permanente -en los periodos de receso- quien haga el cómputo de los votos de éstas y, en su caso, la declaratoria de aprobación de las reformas o adiciones.

En consonancia a lo sucedido en el Congreso de la Unión, el proceso fue igualmente acelerado y atropellado, registrándose la ratificación de esta reforma constitucional en los Congresos locales necesarios para hacerse la declaratoria solamente del 13 al 17 de diciembre de 2013<sup>432</sup>. El orden cronológico de la aprobación fue el siguiente:

### **CUADRO 3. PROCESO DE APROBACIÓN DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES**

Fecha de Aprobación	Congresos Estatales
13 de diciembre	Congreso del Estado de Chiapas Congreso del Estado de Querétaro: Congreso del Estado de Veracruz Congreso del Estado de Estado de México Congreso del Estado de Baja California Sur Congreso del Estado de Hidalgo Congreso del Estado de Durango
14 de diciembre.	Congreso del Estado de Quintana Roo Congreso del Estado de Coahuila Congreso del Estado de Jalisco Congreso del Estado de Campeche

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/212\\_DOE\\_20dic13.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/212_DOE_20dic13.pdf) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Cabe señalar que los votos de las legislaturas locales se localizan de las páginas 1879 a 1957.

<sup>432</sup> Como ya se mencionó, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía, se turnó de la Cámara de Diputados a las legislaturas estatales el 12 de diciembre de 2013, teniéndose en general 27 votos aprobatorios de las Legislaturas Estatales y 2 votos en contra, haciéndose la declaratoria de la Comisión Permanente el 18 de diciembre de 2013. Cada uno de los votos y las fechas de su aprobación se pueden consultar en: Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales turnadas a las Legislaturas Estatales por la Cámara de Diputados LXII Legislatura. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia.htm) . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Fecha de Aprobación	Congresos Estatales
	Congreso del Estado de Sonora Congreso del Estado de Nayarit
15 de diciembre.	Congreso del Estado de Tamaulipas Congreso del Estado de Yucatán Congreso del Estado de Puebla Congreso del Estado de San Luis Potosí
16 de diciembre	Congreso del Estado de Chihuahua Congreso del Estado de Aguascalientes Congreso del Estado de Zacatecas Congreso del Estado de Baja California Congreso del Estado de Nuevo León
17 de diciembre	Congreso del Estado de Guanajuato Congreso del Estado de Sinaloa Congreso del Estado de Oaxaca

Fuente: Elaboración propia, con base en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia.htm)

Cabe señalar que los congresos de los estados de Colima y Michoacán votaron a favor de la reforma los días 18 y 19 de diciembre, respectivamente, y solamente los estados de Morelos y Guerrero votaron en contra, los días 12 y 19 de diciembre, respectivamente.

En suma, al día 16 de diciembre de 2013 en la madrugada, ya se habían aprobado en 17 estados de los requeridos, según el proceso señalado en el artículo 135 constitucional. Así, la reforma energética, en un tiempo récord (37 horas)<sup>433</sup>, fue aprobada, sin que mediara análisis ni discusión, ni tampoco el debido procedimiento en comisiones y el pleno de cada Congreso local.

---

<sup>433</sup> Al respecto, Jaime Cárdenas Gracia documenta y enumera con mayor detalle las horas que tardó cada congreso local en su aprobación, conforme a la publicación de El Universal, 17 de diciembre de 2013:

“Nuevo León en tres minutos; Sonora la aprobó en siete minutos; Querétaro la aprobó en diez minutos; San Luis Potosí la aprobó en veinte minutos; Veracruz la aprobó en veinticinco minutos; Chihuahua la aprobó en treinta minutos; Campeche, en cuarenta minutos; Yucatán, en cuarenta y ocho minutos; Puebla en una hora; Aguascalientes, en una hora con veinticinco minutos; Baja California Sur, en una hora con treinta minutos; Zacatecas, en una hora con cuarenta y cinco minutos; Chiapas e Hidalgo en dos horas; Nayarit, en dos horas con cuarenta minutos; Coahuila, Quintana Roo y Durango en tres horas; Tamaulipas, en tres horas con veinte minutos; Jalisco, en cuatro horas; Estado de México, en cinco horas.”

Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014, pp. 77-78.

Finalmente, para efectos de promulgación y publicación de la reforma constitucional, en la sesión del día 18 de diciembre de 2013, en contra del texto del artículo 135 de la Constitución, segundo párrafo, que a la letra dice: “El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”, no fue la Comisión Permanente quien hizo el cómputo de las legislaturas locales ni la declaración de haber sido aprobadas las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, sino que fue el Presidente de la Comisión Permanente, el diputado Ricardo Anaya, quien hizo la declaratoria final, lo cual perfila la invalidez de dicha declaratoria<sup>434</sup>.

Así, fue promulgada por Enrique Peña Nieto la reforma en materia de energía, el 20 de diciembre de 2013, y publicada el mismo día en la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>434</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Boletín no. 2742. Declara Permanente constitucional la reforma energética, 18 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2013\\_2013/diciembre\\_diciembre/18\\_18/2742\\_declara\\_permanente\\_constitucional\\_la\\_reforma\\_energetica](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/diciembre_diciembre/18_18/2742_declara_permanente_constitucional_la_reforma_energetica) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023. En el mismo sentido Jaime Cárdenas se pronuncia por la invalidez de la declaratoria, en: Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, op. cit., pp. 78-79.



## CAPÍTULO VII.

### BALANCE GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA: DE SU LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD.

Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo aquello que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben.

*Hamilton, Madison y Jay, El Federalista o la nueva Constitución.*

El conflicto entre la justicia y la seguridad jurídica se resolvió con la primacía del derecho positivo sancionado, aun cuando por su contenido sea injusto e inadecuado para beneficiar al pueblo, hasta que la contradicción entre la seguridad jurídica y la justicia alcance una medida tan intolerable que el derecho, «derecho injusto», deba ceder a la justicia...donde no hay siquiera una aspiración de justicia, donde la igualdad, la cual integra el núcleo de la justicia, fue negada conscientemente en beneficio de la regulación del derecho, allí la ley no es sólo «derecho incorrecto», sino que carece por completo de la naturaleza del derecho.

*Gustav Radbruch, Arbitrariedad legal y derecho suprallegal.*

Llegados a este momento del análisis, es que se hace necesario retomar los elementos teóricos y metodológicos que han regido esta investigación, ya que la hipótesis central consiste en señalar que ni en el proceso legislativo ni en el resultado final de la reforma constitucional energética de 2013 se respetaron las decisiones políticas fundamentales en la materia, como se ha demostrado en los capítulos precedentes.

En este sentido, una reflexión obligada del resultado y el proceso de la reforma constitucional energética, es hacer un balance de su validez y legitimidad. Ambos



elementos fueron primeramente esbozados al final del Capítulo I, con la intención de retomarlos de manera más profunda y sistemática en el presente capítulo.

Primeramente, es necesario reflexionar cómo el concepto de validez ha sido desarrollado teóricamente, para posteriormente hacer el análisis de la validez de la reforma constitucional energética de 2013 con respecto a las decisiones políticas fundamentales y los principios doctrinales; así como del proceso legislativo, sus mecanismos, plazos y requisitos reglamentarios; y posteriormente con la técnica jurídica respecto de los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional, y con ello su legitimidad política por los presuntos sobornos a servidores públicos y legisladores actualmente en proceso judicial.

Como analicé en la parte histórica del primer capítulo, es menester señalar que el contrato social sólo pudo hacer valer el principio del derecho considerando la formación de la voluntad política depositadas en el legislador mediante un procedimiento democrático, bajo el cual se presupone que los resultados producidos conforme a este procedimiento expresaban por sí mismos la voluntad o el consenso racional de todos los ciudadanos. Sin embargo, coincidiendo con Dworkin, no es suficiente el proceso democrático de elección del legislador para la redacción de las leyes, sino que:

Los gobernantes terrenales sólo son legítimos si cumplen con ciertos principios procedimentales y sustantivos de legitimidad. Esa exigencia filosófica es válida tanto para la autoridad divina como para la autoridad mundana. En este sentido, los parlamentos no tienen autoridad moral a menos que actúen de conformidad con los principios fundamentales de la moral política, pero pueden, no obstante, crear nuevas obligaciones morales cuando lo hacen<sup>435</sup>.

Por ello, la validez implica la emisión de razones decisorias que tienen en principio que ser aceptadas por los miembros que comparten las tradiciones y valores comunes.

---

<sup>435</sup> Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, *op. cit.*, pp. 416-417.

Por tanto, partimos de la premisa que la validez del Derecho no implica únicamente el cumplimiento de requisitos formales, sino de poner en el centro a los derechos fundamentales, que equivalen a vínculos de sustancia y no de forma, que condicionan la validez sustancial de las normas producidas y expresan, al mismo tiempo, los fines a que está orientado ese moderno artificio que es el Estado Constitucional de Derecho<sup>436</sup>.

Es en este punto que coincidimos con Alexy en que “la validez jurídica de las normas de un sistema jurídico desarrollado se basa en una Constitución, escrita o no, que dice bajo cuáles condiciones una norma pertenece al sistema jurídico y por qué vale jurídicamente”<sup>437</sup>. La validez de la Constitución se apoya en la validez social, aunque con una restricción moral de corrección y de una razón justificatoria para rechazar el carácter de derecho de aquellas normas que incurran en injusticia extrema. Por tanto, una Constitución que no cuente con un número mínimo de normas eficaces socialmente y por debajo del umbral de la injusticia extrema no tiene otro destino racional que su extinción desde el punto de vista del derecho<sup>438</sup>.

Bajo esta premisa, analizaré la validez de la reforma constitucional energética de 2013, bajo las cuatro aristas que se desarrollan a continuación.

### **1. Validez de la congruencia de la reforma constitucional con las decisiones políticas fundamentales en materia energética.**

Como se abordó en el Capítulo III, en materia energética se fueron desarrollando a lo largo del siglo XX las decisiones políticas fundamentales, considerando su basamento en la Constitución de 1917.

Insisto en la premisa de que ni en el proceso legislativo ni en el resultado final de la reforma constitucional energética de 2013 se respetaron las decisiones políticas

---

<sup>436</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, op. cit., p. 22.

<sup>437</sup> Vigo, Rodolfo Luis, “La teoría jurídica y discursiva no positivista de Robert Alexy”, en: *La injusticia extrema no es derecho. De Radbruch a Alexy*, op. cit., p. 97.

<sup>438</sup> *Ibidem*, p. 100.

fundamentales en la materia, plasmadas en los principios constitucionales de la propiedad originaria de la Nación, el dominio eminente, la protección de los derechos sociales sobre la explotación de los recursos energéticos, prevaleciendo un criterio de mercado y soslayando el interés público.

Es importante mencionar, en adición a lo desarrollado en el Capítulo II del presente trabajo, que “una cosa es reformar la Constitución existente (en sus normas de detalle) sin alterar la identidad material o axiológica; otra cuestión es modificar el "espíritu" de la Constitución existente, o sea alterar, perturbar o subvertir los valores ético-políticos que la caracterizan”<sup>439</sup>. Así pues, una reforma se considera una modificación marginal, pero en la ejecutada a la Constitución en diciembre 2013 en materia energética se introdujeron conceptos tales como competitividad, eficiencia, valor económico, maximización del valor, sustentabilidad (en un sentido económico y no ambiental y social), mercado, actividad preferente, entre otros, que no fueron marginales, sino quisieron cambiar el sentido de las decisiones políticas fundamentales.

Se ha verificado y demostrado que las reformas constitucionales de 1940, 1960 y 1983 en materia energética y rectoría económica no implicaron una variación respecto de los principios fundamentales establecidos en la Constitución de 1917 respecto del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación y la protección de los derechos sociales.

Pero a la luz de lo analizado respecto a esta reforma de 2013, en la que se menoscaba la soberanía energética de México, surge la pregunta si puede tener validez al haber cambiado los principios o decisiones fundamentales en materia energética, y si esto es consistente con el poder de revisión de la Constitución.

Con todo el análisis precedente, afirmo que la reforma constitucional energética de 2013 cierra el ciclo del cambio paulatino del sistema energético del país de un sistema nacionalista y de rectoría económica, a uno privado y extranjerizante. La

---

<sup>439</sup> Guastini, Riccardo. “Sobre el Concepto de Constitución”, en: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 1, julio-diciembre de 1999, México, UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5566/7217> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

modificación constitucional fue para otorgar plenas garantías y certidumbres a los inversionistas privados y extranjeros. No bastaba una reforma legal porque ésta podría ser considerada inconstitucional, como sucedió en las anteriores dos décadas: era necesario cambiar el modelo energético desde la Constitución para que las inversiones extranjeras no estuvieran en riesgo.

El fortalecimiento del nuevo modelo neoliberal para la apertura del sector energético al capital internacional se centró en las reformas de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales que, en mi consideración, se condensan en las las siguientes premisas generales:

- El replanteamiento de la “propiedad de la Nación”,
- la redefinición de las “áreas estratégicas en materia energética”, eliminando la rectoría del Estado y la exclusividad del mismo, para imponer la posibilidad de “asociarse” con el sector privado, y
- la “creación” de una nueva figura denominada “empresas productivas del Estado” con reglas de gobierno corporativo<sup>440</sup>.

En suma, si bien la reforma de 2013 de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales dan un giro a los principios básicos del pacto del constituyente original, es en el largo listado de 21 artículos transitorios -analizados a detalle en el capítulo anterior- que se van perfilando la operacionalización más concreta del modelo privatizador y extranjerizante, para terminar develándose en las leyes secundarias de 2014.

Estas leyes secundarias se presentaron en nueve paquetes de leyes, agrupadas conforme a cierta lógica entre sí, que consiste en la creación de 9 leyes y modificaciones a 12 vigentes, generando un régimen especial, extraordinario y

---

<sup>440</sup> Bolívar Meza, Martha Laura y Rodríguez Garduño, Rogelio Zacarías, “Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma constitucional energética de 2013: el caso de la electricidad”, en: *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, julio-diciembre 2021, p. 271. Disponible en: <https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/190>

preferente a las áreas energéticas, su marco jurídico y el régimen de las instituciones que van a operar este nuevo modelo<sup>441</sup>.

#### CUADRO 4

##### PAQUETES DE LEYES SECUNDARIAS DERIVADAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA DE 2013

Paquete 1	Ley de Hidrocarburos y las modificaciones en la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas
Paquete 2	Ley de Industria Eléctrica.
Paquete 3	Ley de Energía Geotérmica y reformas a la Ley de Aguas Nacionales.
Paquete 4	Ley de PEMEX y Ley de CFE, y las Reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Mismas.
Paquete 5	Ley de los Órganos Coordinados en Materia Energética y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Paquete 6	Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
Paquete 7	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y las modificaciones a la Ley Federal de Derechos y Ley de Coordinación Fiscal.
Paquete 8	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para el Desarrollo y la Estabilización.
Paquete 9	Reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública

Fuente: Elaboración propia

Considero que la estrategia jurídica en el paquete de leyes secundarias materializan el modelo buscado en la reforma constitucional de 2013, con dos objetivos primordiales: dar garantías jurídicas requeridas por el capital privado e internacional, para el libre paso de las inversiones extranjeras en México respecto del régimen de propiedad y las restricciones a las inversiones extranjeras; y el rediseño institucional que pueda dar las garantías en la operación a los inversionistas privados y extranjeros en el sector energético, haciendo una migración del ordenamiento

<sup>441</sup> Senado de la República, LXIII Legislatura. Comisión de Energía. Información sobre la Reforma Energética. Disponibles en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/reforma.php> Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

público hacia el derecho privado, permitiendo que los actos de autoridad ahora sean actos mercantiles discrecionales y negociables según los grupos de interés.

Muchas son las aristas con las que se puede analizar el nuevo modelo energético pero, para efectos de esta investigación, lo haré sólo a la luz de las decisiones políticas fundamentales que se han seleccionado respecto del modelo energético emanado de la Constitución de 1917.

### **a) El replanteamiento del régimen de la propiedad de la Nación.**

Como se analizó anteriormente, en el Octavo Transitorio de la reforma constitucional se estableció que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos 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; y que la ley preverá las contraprestaciones y las indemnizaciones por las ocupaciones. Esta estrategia delineada en dicho transitorio se aplicaría tanto en la Ley de Hidrocarburos, y también en la Ley de la Industria Eléctrica, como las leyes secundarias en las cuales finalmente se develaría el proyecto.

Con este planteamiento constitucional, y su consiguiente derivación en las leyes secundarias, se empiezan a gestar una serie de regímenes extraordinarios que violentan la decisión política fundamental relativa al dominio eminente y de la soberanía, no sólo de la superficie, sino del subsuelo. Por eso, también hay una migración de un régimen de derecho público (concesiones) a un régimen de derecho privado (contratos), que permite la discrecionalidad administrativa en cada contrato. Así pudimos comprobar que en el caso de PEMEX se le deja un régimen inequitativo bajo la figura de las asignaciones, y lo que antes era un área exclusiva del Estado, esto es la explotación de un bien de dominio de la Nación, y se abre a la inversión privada y extranjera, con modalidades aparentemente bien definidas, pero discrecionales en su operación y sin ninguna garantía del retorno de la “renta petrolera”, tal y como fue argumentado y justificado para hacer esta reforma.

En primer lugar, aunque retóricamente se enunció en la reforma constitucional que será la “Nación” la que únicamente podrá realizar la actividad estratégica de exploración y extracción de hidrocarburos, en la práctica se abre al sector privado por conducto de Asignatarios y Contratistas, como se estableció en el artículo 5 de Ley de Hidrocarburos. Esto implica que, aunque sigue considerada como actividad estratégica el reconocimiento y exploración superficial y la exploración y extracción de hidrocarburos, de manera extraordinaria para hidrocarburos, se permite la participación privada en dichas actividades, lo cual es incongruente con la decisión política fundamental de la exclusividad del Estado y su rectoría económica.

Lo anterior se confirma con la manera discrecional como se crearon estos dos tipos de regímenes para exploración, esto es las asignaciones y los contratos. Pero, como comenté en su momento en el Cuarto Transitorio de la reforma constitucional, esta aparente figura diferenciada busca que finalmente todo se constituya en contratos, eliminando las asignaciones para PEMEX.

En el Título Segundo de la Ley de Hidrocarburos termina por develarse este objetivo último, pues el artículo 12 plantea la migración de asignaciones a contratos, y en el artículo 13 establece que “podrán celebrar alianzas o asociaciones con personas morales”, entendiéndose con ello que pueden ser nacionales o extranjeras.

Asimismo, como se comentó en el caso del Quinto Transitorio, con esta reforma constitucional se permite el registro contable sobre bienes de dominio de la Nación. Aunque desde el precepto constitucional se asegura que los hidrocarburos en el subsuelo *son propiedad de la Nación*, se determina que las empresas petroleras pueden reportar para efectos contables y financieros el contrato correspondiente y sus beneficios esperados, “siempre y cuando se afirme en los contratos que los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo son propiedad de la Nación”.

Aparentemente en el artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos se da la garantía jurídica de que los contratos para la exploración y extracción establecerán invariablemente que los hidrocarburos en el subsuelo son *propiedad de la Nación*, pero se cae en una contradicción conceptual:

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*.<sup>442</sup>

Es decir, la ley erróneamente señala que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad del Estado mexicano y no de la Nación, como lo establece la Constitución. Estas dos categorías son importantes, y su confusión puede acarrear problemas de índole jurídica, pues no es lo mismo la Nación que el Estado: señalar que son propiedad del Estado los hidrocarburos en el subsuelo -como erróneamente lo señala la Ley de Hidrocarburos-, implicaría que la Nación le dio la potestad a éste de disponer de dicha propiedad, en virtud de la tutela de sus derechos, sin necesidad de consultar a los gobernados.

Por otra parte, la ocupación superficial se hace para beneficiar el interés particular de los contratistas y no el interés público, violentando la decisión política fundamental relativa a los derechos de los pueblos. Hay un manejo discrecional respecto de los conceptos de utilidad pública, interés social y orden público. En la ley secundaria se define a “la industria de hidrocarburos” de *utilidad pública*, por lo que procede la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de sus actividades. En cambio, las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, se consideran *preferentes* (y ya no de utilidad pública), según el artículo 96, primero y segundo párrafos de la Ley de Hidrocarburos.

Lo anterior adquiere una peculiar importancia, ya que trasmuta el interés y beneficio privado teniendo primacía sobre el bien público. Antes el contexto de la interpretación constitucional respecto del interés público tenía que ver con la atención de las necesidades colectivas y por ello requieren de una intervención directa y permanente del Estado, mediante su rectoría. En contraste, cuando el

---

<sup>442</sup> Énfasis añadido.



interés es del orden privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante esfuerzo propio.

Por su parte, la definición de utilidad pública se fundamenta en el principio del beneficio público, entre otros, por lo cual procede la expropiación para tales fines, y con ello, lo que se refiera a la industria de los hidrocarburos, puede ser susceptible de expropiación<sup>443</sup>.

Asimismo, ahora el uso y ocupación superficial será sujeto a negociaciones entre las partes<sup>444</sup>, por lo que las ocupaciones superficiales de terrenos ya no pasarán como un acto de autoridad que busca garantizar el interés público, sino que se prevé que las diferencias se negocien entre las partes y se resuelven vía administrativa y no vía jurisdiccional, conforme a los artículos 100 a 117 de la Ley de Hidrocarburos.

Más aún, en el artículo 58 de la Ley Hidrocarburos no sólo se considera a la “industria de los hidrocarburos” como de utilidad pública, sino también todas las actividades amparadas bajo la figura de un permiso, dándole así la protección a la inversión privada y extranjera, por lo que se puede proceder a la ocupación temporal de “los bienes, derechos e instalaciones necesarias”.

Hay una total indefensión para los propietarios o comunidades que tendrán que negociar los términos de las ocupaciones superficiales ante los grandes

---

<sup>443</sup> Gabino Fraga, en su tratado de Derecho Administrativo, señala que no hay una lista exhaustiva de causales de expropiación por causa de utilidad pública, y que el legislador ha preferido dejarlo en el criterio de los juzgadores a definirlo caso por caso. Sin embargo, considera que podrá existir un concepto generalizado, en donde por interpretación *contrario sensu* se entenderá que la utilidad pública es todo aquello que no está en utilidad de los privados. Para Fraga, el concepto de utilidad pública puede basarse en dos elementos: a) que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad, b) que la cosa expropiada pase a ser del goce de la propiedad del municipio, Estado o Nación y no de simples individuos. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 2000, pp. 374-405.

Por su parte, para Andrés Serra Rojas la utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1977, p. 106.

<sup>444</sup> En el artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos se muestra claramente este nuevo esquema para la ocupación de los terrenos.

contratistas, con lo que se violentan sus derechos humanos en esta materia, y que se constituyó también como una decisión política fundamental, conforme a nuestra línea de trabajo.

En suma, el principio fundamental de dominio directo de la Nación pasó a ser sustituido por el término ocupación superficial, que es un eufemismo pues considero que, al amparo del modelo aprobado en la reforma constitucional, los contratistas y asignatarios también tienen beneficios sobre el subsuelo, que podrán explotar a través de las autorizaciones, apropiarse del petróleo una vez extraído del subsuelo, y reportar para efectos contables y financieros los beneficios del hidrocarburo que, aunque estén en el subsuelo, quedan sujetos a su beneficio mediante los contratos<sup>445</sup>.

#### **b) El replanteamiento de la jurisdicción de lo nacional hacia lo internacional**

Como una consecuencia del derecho globalizado, materializado en los tratados de libre comercio ya analizados en capítulos anteriores, esta reforma constitucional de 2013 redefine las características del Estado mexicano en términos de soberanía e independencia frente a otros estados, porque las fuentes fundamentales de la energía en México y, por tanto, de la economía, no estarán totalmente controladas ni administradas por el gobierno sino por grandes empresas energéticas transnacionales

Por citar el caso de las autoridades para dirimir controversias en materia de contratos por la explotación de hidrocarburos, a pesar de tratarse de bienes de la Nación, al quedar a nivel de contratos éstos quedan sujetos a la regulación de la legislación mercantil de “derecho común”, en los términos señalados en los artículos 22 y 97 de la Ley Hidrocarburos. Con esto se establece la supletoriedad del derecho privado en la aplicación de los contratos en la explotación de un bien de dominio

---

<sup>445</sup> Bolívar Meza, Martha Laura, “La reforma energética: la imposición de un nuevo modelo legal e institucional extraordinario y preferente”, en: *Balance de las Reformas Estructurales*, Tomo II, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, agosto 2018, pp. 129-131. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4122/T2%20Tomo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

público, lo cual resulta contradictorio, y con un tratamiento extraordinario, pues se crea un régimen en el que se sujetan los contratos al arbitraje comercial e internacional.

Así, como remate a este nuevo modelo, las controversias jurídicas del Estado mexicano con las empresas energéticas no se decidirán por el Poder Judicial Federal, sino por instancias arbitrales foráneas, y para resolverlas se aplicará no el derecho nacional, sino los tratados y convenciones de libre comercio<sup>446</sup>, como se establece en el artículo 21 de la Ley de Hidrocarburos.

Lo anterior como consecuencia de la eliminación de la exclusividad del Estado en materia energética, que con base en la reforma constitucional provocó la “liberalización” del sector que, como se analizó anteriormente principalmente en el caso del TLCAN, trae aparejado el principio de trato nacional que favorece a los inversionistas extranjeros<sup>447</sup>, y que obliga a que se otorgue a las inversiones de otro país trato nacional justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas a la inversión extranjera, incluyendo el caso de conflictos armados o contiendas civiles, así como las indemnizaciones por las pérdidas que esos eventos llegaran a ocasionar<sup>448</sup>.

Por tanto, cabe recordar que esta eliminación de la exclusividad obliga a las partes a que los diferendos se resuelvan mediante arbitraje internacional de acuerdo con el Convenio del CIADI y las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI<sup>449</sup>.

Este tema de trato nacional se constituye en la semilla de las futuras controversias y alegatos que los inversionistas extranjeros harían al gobierno mexicano, mediante mecanismos que se actualizaron tanto en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) firmado en Santiago de Chile el 8 de marzo de

---

<sup>446</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, op. cit., p. 51.

<sup>447</sup> Artículos 1102 y 1103 del TLCAN.

<sup>448</sup> Artículo 1105 del TLCAN.

<sup>449</sup> Artículo 1120 del TLCAN. Los estados pueden exigir el agotamiento de sus recursos jurisdiccionales internos antes de recurrir al CIADI, pero se supone que al firmar los tratados internacionales en materia de libre comercio, se admite el consentimiento de acatar las resoluciones del CIADI.

2018 por el gobierno mexicano y aprobado por la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2018, en vigor para el Estado Mexicano a partir del 1º. de diciembre del mismo año<sup>450</sup>, así como el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (TMEC), que el 10 de diciembre de 2019 se firmó mediante el Protocolo por el que se sustituye el TLCAN<sup>451</sup>. Dichos instrumentos fueron aprobados por la Cámara de Senadores el 19 de junio y el 12 de diciembre de 2019, respectivamente y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2020, en vigor desde el primero de julio de 2020<sup>452</sup>.

En ambos tratados comerciales internacionales se han iniciado una serie de controversias contra México, particularmente en materia energética, bajo el argumento que no hay un “trato igualitario”, y que al momento de la presente investigación siguen en proceso de resolución en los paneles de controversias correspondientes<sup>453</sup>.

---

<sup>450</sup> Decreto Promulgatorio del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, hecho en Santiago de Chile, el ocho de marzo de dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2018. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545130&fecha=29/11/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545130&fecha=29/11/2018#gsc.tab=0). Fecha de consulta. 17 de julio de 2023.

<sup>451</sup> Decreto Promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; del Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en la Ciudad de México el diez de diciembre de dos mil diecinueve; de seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y de dos acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados en la Ciudad de México, el diez de diciembre de dos mil diecinueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2020. Disponible en: [https://dof.gob.mx/2020/SRE/T\\_MEC\\_290620.pdf](https://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf) Fecha de consulta. 17 de julio de 2023.

<sup>452</sup> *Ídem*.

<sup>453</sup> Los argumentos para las controversias de las empresas transnacionales al amparo de estos tratados, serían para el caso del TPP el capítulo 17 y 22 del TMEC, ambos relativos a “Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados”, los cuales deben garantizar que las empresas propiedad del mismo, cuando realicen actividades comerciales “actúen de conformidad con consideraciones comerciales en la compra o venta de una mercancía o servicio, excepto para cumplir con cualquiera de los términos de su mandato de *servicio público*”(las cursivas son nuestras). En este caso, la importancia de la definición de servicio público, que

### **c) La trasmutación de lo público en lo privado, el servicio público hacia el mercado y la definición de actividades preferentes**

Como ya se mencionó para el caso de los hidrocarburos, también en materia eléctrica se consideran mercantiles los actos de la ahora denominada *industria eléctrica*, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal, como lo determina el artículo 5, segundo párrafo de la ley secundaria derivada de la reforma constitucional de 2013, esto es, la Ley de la Industria Eléctrica.

Específicamente en esta materia, como se expuso desde el Capítulo III, el concepto de servicio público representaba un estorbo jurídico, específicamente en el sector eléctrico, que demostraba la irregularidad en la que operaba el sector privado incorporado en la generación y “cogeneración” de la energía eléctrica<sup>454</sup>.

Las nuevas denominaciones en materia eléctrica demuestran cómo se migra a un régimen privado tanto de derecho como de objetivos del sector, tratándolo como mercado eléctrico, y se abandonan los objetivos originales de CFE de proveer de un servicio público, para asumir la de creación de valor económico.

De hecho, con este nuevo enfoque, y como queda explícitamente señalado en el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica, son de interés público las actividades de la industria eléctrica, esto es, las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del

---

terminó por enrarecerse y confundirse en la legislación secundaria en materia eléctrica, como ya lo argumentamos, podría terminar por beneficiar la interpretación para las empresas extranjeras.

Para el caso de “Trato nacional”, quedó asentado en el artículo 9.4 del TPP y 14.4 del TMEC, interpretándose que el Estado Mexicano tendrá la obligación de respetar el principio de trato nacional, esto es, otorgar a los inversionistas de otro Estado Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, *en circunstancias similares*, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio. No obstante, en mi interpretación, específicamente en materia energética, los “otros inversionistas” serían las empresas productivas del Estado (Pemex y CFE) las que finalmente aún conservan el carácter estratégico de parte de la actividad económica de hidrocarburos y electricidad, respectivamente.

<sup>454</sup> De hecho, esto se denota en las leyes secundarias, particularmente las referentes a la materia eléctrica, pues desde el nombre mismo de la nueva ley, esto es Ley de la Industria Eléctrica, aboga el concepto de la ley anterior, o sea Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, siendo que la generación y la comercialización se aperturaron al sector privado.

Anterior a la reforma constitucional de diciembre de 2013, la electricidad -como concepto único así redactado en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional- era considerada un área estratégica, entendiéndose por ello todo el proceso, que después de esta reforma se desmembraría, que va desde la generación, transmisión, distribución y su final suministro. Así, con la reforma constitucional sólo se deja como área estratégica la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, dejando a la deriva de definiciones privadas y de contexto mercantil al resto de las actividades conexas a la electricidad<sup>455</sup>.

Por ello, al inicio de la Ley de la Industria Eléctrica y como ya señalamos, en el artículo 2 hay una mezcla de conceptos y confusiones de la cualidad de cada una de las actividades correspondientes a la electricidad. Es así que se desmenuzan los tramos y la consideración jurídica de la industria eléctrica en cinco diferentes conceptos:

- Sector eléctrico: incluye la industria eléctrica y la proveeduría de sus insumos primarios (art. 2 Ley Industria Eléctrica).
- Industria eléctrica: comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Se consideran de interés público (arts. 2 y 71 de la Ley Industria Eléctrica).
- Planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución: se definen como áreas estratégicas, en las que el Estado mantiene su titularidad, sin perjuicio de que puedan celebrar contratos con particulares (art. 27 y 28 constitucionales, y art. 2 Ley Industria Eléctrica).

---

<sup>455</sup> Bolívar Meza, Martha Laura "La reforma energética: la imposición de un nuevo modelo legal e institucional extraordinario y preferente", *op. cit.*, pp. 131.

- **Suministro eléctrico:** Es un servicio de interés público. Por su ubicación en el mismo artículo de Ley, se entiende que se comprende dentro de este concepto a la generación y comercialización de energía eléctrica, que son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia (art. 4 de la Ley de la Industria Eléctrica).
- **Suministro básico:** es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional, lo que se entiende en términos constitucionales que el Estado participe por sí o con los sectores social y privado (art. 25 Constitucional y art. 3, fracc. XLIX de la Ley Industria Eléctrica).

Como se puede apreciar, en esta ley secundaria hay una extralimitación a lo establecido en el Transitorio Octavo de la reforma constitucional en materia eléctrica, pues en la Ley de la Industria Eléctrica se reestructuran los conceptos de manera diversa y confusa, conforme a lo siguiente:

- **Se considera de interés social y orden público:** al Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, señalado en el artículo 42 de la Ley de la Industria Eléctrica. Cabe señalar que es muy importante entender que la definición de interés social y orden público se constituye en el fundamento para crear los mecanismos a través de los cuales el legislador impida que actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad, tales como los valores, tradiciones o instituciones jurídicas, y que para el caso de la transmisión y distribución energía eléctrica se vuelve a considerar como tal en el segundo párrafo del artículo 71 de la ley. Sin embargo, en el artículo 42 se puede identificar que a su vez se considera de utilidad pública.
- **Se consideran de interés público:** las actividades de la industria eléctrica que incluyen las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista (art. 2). También lo es el Suministro Eléctrico (art. 4).
- **Se definen de utilidad pública:** las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico

Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal, aunque sea operado por particulares. Hay una mezcla y extralimitación al definir a toda la industria eléctrica bajo este esquema (y no sólo al servicio público), por lo que procede la ocupación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el *servicio público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica* (art. 4 y 71). Cabe señalar que la utilidad pública se fundamenta en el principio del servicio público, entre otros, por lo cual procede la expropiación sólo para tales fines<sup>456</sup>.

Por lo tanto, con estos conceptos indeterminados son confusos en cuanto a su contexto de preminencia de lo público sobre lo privado, analizado anteriormente, y por tanto considero que no sólo hay una violación a las decisiones políticas fundamentales respecto a la rectoría económica y el servicio público, sino que además hay una afectación al enfoque de la ocupación superficial, que bajo este modelo se hace para beneficiar el interés particular de los contratistas y no el interés público, violentando los derechos fundamentales de las comunidades originarias.

Al igual que en el tema de los hidrocarburos, las materias eléctrica y de geotermia, se consideran *preferentes*, y de utilidad pública, aunque sean operados por particulares bajo principios de reglas de mercado, por lo que procede la ocupación superficial que se resuelve vía administrativa y no vía jurisdiccional.<sup>457</sup>

Nuevamente hay un manoseo al concepto de áreas estratégicas, pues aunque las áreas señaladas en el párrafo anterior quedan bajo esta premisa, según el artículo 28 de la Constitución, en la Ley de la Industria Eléctrica se permite que particulares realicen aportaciones para obras, ampliaciones o distribución de la red de energía eléctrica. La red queda privatizada y el control del gobierno se limita, entre otras cosas, porque los empresarios recibirán ingresos por la venta de las obras en los términos de las Reglas del Mercado, tal y como lo señala el primer párrafo del artículo 35 Ley de la Industria Eléctrica.

---

<sup>456</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>457</sup> Este procedimiento puede advertirse de los artículos 71 a 89 de la Ley de la Industria Eléctrica.



Es con esto que se cuelgan de la reforma constitucional para terminar definiendo en las leyes secundarias el modelo con el que se termina de regularizar lo anteriormente irregular e inconstitucional, permitiendo al capital privado y extranjero involucrarse desde la generación, hasta la transmisión y distribución, con un enfoque de mercado eléctrico y no de servicio público.

#### **d) La aplicación de principios de gobierno corporativo de las empresas privadas a las entidades públicas**

Este punto, ampliamente tratado anteriormente, muestra que el proceso propuesto en la reforma a PEMEX de 2008 se amplió también a la CFE, pero ahora amarrando la figura a nivel constitucional.

No olvidemos que, según la misma propuesta de la OCDE, el fin último de la corporativización es la privatización de las empresas estatales, y sin eufemismos se declara que “el buen gobierno corporativo de las empresas públicas constituye un importante *requisito previo* para llevar a cabo una *privatización efectiva* desde el punto de vista económico, dado que hará que las empresas resulten más atractivas para los *posibles compradores*, aumentando su valoración”<sup>458</sup>.

Este nuevo modelo de empresas establece que el Estado, como propietario de tales, debe conducirse como cualquier accionista y debe tener la influencia necesaria sobre las empresas públicas sin inmiscuirse en su gestión cotidiana.

En este nuevo enfoque, las obligaciones de transparencia de dichas empresas ya no son prioritariamente ante las autoridades estatales, sino a las empresariales, pues es requisito que se sometan a los mismos estándares de contabilidad y de auditoría que las empresas listadas en Bolsa.

La creación de una nueva figura de “empresa productiva del Estado”, cuyo objeto será la creación de *valor económico* e incrementar los ingresos de la Nación, conforme se estableció en la reforma al artículo 25 constitucional y Vigésimo

---

<sup>458</sup> OCDE, *Directrices de la OCDE...*, op. cit., p. 9. Las cursivas son nuestras.

Transitorio del Decreto de reforma, se tradujo en las leyes secundarias en el cambio del principio de “servicio público” por el de “valor económico”, tal y como se señala tanto en el artículo 4 de la Ley de PEMEX como en el de la Ley de CFE

A su vez, con esta imposición constitucional de una figura administrativa -antes utilizada para el ejercicio de la rectoría económica del Estado- no congruente ni con las decisiones políticas fundamentales aquí aludidas, ni con el derecho administrativo mexicano, se derivaron en las leyes de PEMEX y CFE, respectivamente, que adoptaron regímenes extraordinarios

En primer lugar, se elimina la regulación con principios de derecho público a regirse por el derecho privado, al otorgarle a estas empresas productivas -antes organismos descentralizados- un régimen especial de derecho civil y mercantil, conforme lo señalan los artículos 3 y 7 de la Ley de PEMEX y de la Ley de CFE, respectivamente.

La Ley de PEMEX y de CFE aprobadas en 2014 tienen artículos específicos que, desde mi punto de vista, siguieron al pie de la letra tales recomendaciones de la OCDE para el gobierno corporativo<sup>459</sup>:

- Se excluye a PEMEX y CFE de Ley Federal de las Entidades Paraestatales para que se regulen por sus propias leyes (art. 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- Se crea un régimen excepcional y extraordinario en materia de adquisiciones, contrataciones, y obra pública (art. 1 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y art. 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas)
- Se crea un régimen de remuneraciones especial, excluyéndose de los criterios constitucionales establecidos en el artículo 127 constitucional, aplicable a los servidores públicos, y se regularán por los existentes en la industria (art. 72 y 73 Ley PEMEX, art. 74 y 75 Ley CFE).

---

<sup>459</sup> Bolívar Meza, Martha Laura, “Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética”, *op. cit.*, pp. 63-67.

- Las Leyes de PEMEX y Ley de CFE generan para sí mismas un régimen extraordinario de derecho privado, ya que el Consejo de Administración se retrae de las leyes provenientes del Legislativo, ya que los Comités de Auditoría; Recursos Humanos; Estrategia e Inversiones, y Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios realizarán sus propias reglas, y no se regirán por las leyes en la materia que el resto del sector público aplica (arts. 40 a 45, Ley PEMEX; arts. 39 a 44 Ley CFE).
- La desincorporación de sociedades queda como facultad del Consejo de Administración, lo cual para el resto de las entidades paraestatales está definido en una Ley correspondiente (art. 69, Ley PEMEX; art. 68 Ley CFE).
- Las empresas filiales de PEMEX y CFE tendrán naturaleza de derecho privado, nacional o extranjero, ya que pasan a ser totalmente privadas y como tales los controles del Estado, incluidos los que tienen que ver con vigilancia y auditoría, quedan eliminados (art. 61, Ley PEMEX; art. 59 Ley CFE).
- Se crea un régimen extraordinario de deuda pública, pues se faculta a PEMEX y CFE a contratar directamente deuda, ya sea en el mercado interno o externo (art. 106, fr. II Ley de PEMEX y art. 109, fr. II, Ley de CFE), sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>460</sup>.

Esta figura de gobierno corporativo entra en plena contradicción con la decisión política fundamental relativa a la rectoría económica del Estado a través de las áreas estratégicas, mismas que estarían a cargo de organismos descentralizados, pues las ahora denominadas empresas productivas del Estado, tienen como premisa que compitan con empresas del sector privado, con un enfoque de mercado. Esto obligó a las empresas productivas del Estado a replantear sus objetivos buscando

---

<sup>460</sup> Esto es un régimen extraordinario, contrario a la constitución, ya que el artículo 73, fracción VIII, que señala que sólo el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito a la Nación, previas bases dadas por el Congreso.

maximizar la búsqueda de rentabilidad, favorecer la tasa de retorno y la política de dividendos.

En suma, este apartado confirma nuestra hipótesis respecto de cómo en el resultado final de la reforma constitucional energética de 2013 no se respetaron las decisiones políticas fundamentales de la propiedad originaria de la Nación, el dominio eminente, la protección de los derechos sociales sobre la explotación de los recursos energéticos, y lo que prevaleció fue un criterio de mercado, soslayando el interés público.

El cambio de conceptos de servicio público a mercado, el dominio de la Nación hacia actividades preferentes y de entidades paraestatales a empresas productivas demuestran un cambio de principios que trasmutan lo público en privado, con una preferencia en la explotación para la obtención de una renta o valor económico, que no necesariamente termina en el presupuesto público para el beneficio del dueño originario de esta riqueza: la Nación.

## **2. Validez del proceso legislativo, los mecanismos, plazos y requisitos reglamentarios de la reforma constitucional**

Con base en lo analizado en el capítulo anterior respecto del proceso legislativo, con tan sólo identificar las fechas y plazos en los que se aprobó la reforma constitucional, tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas locales, se advierte un proceso acelerado, sin análisis ni discusión detallados.

Ello dio como resultado una serie de violaciones al proceso legislativo establecido en la Reglamentación, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, que cuestionan su validez y legitimidad, además de su inconstitucionalidad, mismas que se analizan enseguida.

### **a) Violaciones en el proceso en el Congreso de la Unión**

Desde el principio, y aún antes del proceso de discusión y aprobación del Dictamen, ya había denuncias de violaciones en los tiempos de presentación, análisis y

discusión al interior de las comisiones dictaminadoras, como lo manifestaron diversos Senadores de diferentes Grupos Parlamentarios. Tal es el ejemplo del entonces senador Alejandro Encinas del Grupo Parlamentario del PRD, quien señaló que “las mesas directivas de las comisiones unidas, ni fuimos convocadas, ni tuvimos reunión para hacer esta propuesta”<sup>461</sup>. En este análisis se identifican algunos aspectos de esta violación:

En primer lugar, se debe analizar la naturaleza de un Dictamen. El Reglamento del Senado prevé en los artículos 182, 183, 185 y 186<sup>462</sup> las características y procedimientos para la elaboración y tramitación de los dictámenes.

El artículo 182 señala:

- 1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente.*
- 2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos.”*

En este sentido, es del todo claro que son las Comisiones (y no sus presidentes, como se evidenció en el Capítulo V de esta investigación) las que proponen un proyecto de Dictamen al Pleno.

En segundo lugar, para efectos del trámite de las Iniciativas para su Dictamen, el artículo 183 del Reglamento del Senado establece el mecanismo para su trámite, de la siguiente forma:

- 1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus*

---

<sup>461</sup> Senado de la República. Discusión y segunda lectura del Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética. Sesión Pública Ordinaria, celebrada el 10 de diciembre de 2013. Diario de los Debates, pp. 215-216. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/version\\_101213.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/version_101213.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>462</sup> Senado de la República, Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/RSR.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

*integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.*

*2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes.*

*3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos temas y materia [...].*

Es decir, los presidentes de las Comisiones de que se trate, tienen como facultad y responsabilidad hacer del conocimiento de sus integrantes el proyecto de iniciativa, para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar, pero no así para hacer un “predictamen” y mucho menos hacer modificaciones a un dictamen ya aprobado por las Comisiones, tal y como sucedió en el caso de la reforma energética de 2013 y que se documentó detalladamente en el capítulo anterior.

Más claro resulta el hecho de las violaciones en el proceso, considerando la letra del artículo 185, que señala:

*1. La comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión. En todo caso, la opinión se remite a la comisión coordinadora **antes de que se elabore el dictamen**<sup>463</sup>, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.*

*2. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.*

*3. La opinión es analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio.*

*4. Para su publicación conjunta, las comisiones anexan al dictamen copia de la opinión recibida.*

---

<sup>463</sup> Énfasis añadido.

En tercer lugar, los tiempos para la dictaminación del proyecto de Iniciativa, y conforme al artículo 186 del Reglamento en cuestión, también existieron violaciones, respecto de que tanto en las Comisiones como en el Pleno no se respetaron los plazos, pues era necesario primeramente emitir la convocatoria por lo menos con cuarenta y ocho horas previas a su realización, mediante la publicación en la Gaceta del Senado, y en el caso del proyecto de dictamen se debió circular o distribuir el documento a los integrantes de dichas comisiones veinticuatro horas antes de que se convocara a reunión para su análisis.

En primer lugar, para efectos de la convocatoria, el artículo 139 del Reglamento del Senado prevé que:

*1. Las reuniones de las comisiones son ordinarias y extraordinarias. Para las primeras se emite convocatoria al menos con cuarenta y ocho horas previas a su realización<sup>464</sup>, mediante la publicación respectiva en la Gaceta y el envío directo a cada integrante.”*

Como ya se analizó, hubo un proceso atropellado y con varias posposiciones y cancelaciones en la convocatoria de las Comisiones Unidas para iniciar los trabajos de análisis de las Iniciativas y su posterior Dictamen.

En adición, ya una vez recibida la convocatoria, tampoco se respetó la entrega del proyecto de dictamen, como lo marca el artículo 186:

*2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas<sup>465</sup> antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.*

---

<sup>464</sup> Cabe señalar que este es el plazo vigente en 2013, siendo que el plazo actual establecido en este artículo 139 se modificó a setenta y dos horas, con fundamento en el Decreto por el que se reforma el artículo 139 del Senado de la República, Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2018. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIII/244\\_DOF\\_23may18.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/244_DOF_23may18.pdf) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>465</sup> El plazo era de veinticuatro horas, conforme el Reglamento del Senado vigente a 2013, y fue cambiado en la actualidad a un periodo de setenta y dos horas, de conformidad al *Decreto por el que se reforma el artículo*

Nuevamente, como se describió anteriormente, se demuestra de manera clara que el tiempo de circulación de “predictamen” se violó, y éste no fue sino una tercera Iniciativa del PRI y del PAN presentada por los presidentes de las Comisiones Unidas. Insisto que este documento no fue producto de discusión y elaboración de los miembros de dichas Comisiones, adicionando 21 artículos transitorios que incluyeron conceptos no previstos en las Iniciativas objeto del análisis para producir el Dictamen, y con todo dolo lo hicieron con premura para evitar su análisis y discusión en las Comisiones.

La siguiente etapa a seguir es la discusión en Comisiones de todos los artículos de la Iniciativa y remisión del Dictamen al Pleno, en la que afirmo que se dio otra violación al proceso legislativo de esta reforma constitucional, ya que no se permitió la discusión en las sesiones de las Comisiones Unidas de todos los artículos reservados y remitirlos para su discusión en el Pleno, ya que el Reglamento del Senado establece explícitamente en el artículo 182, como lo citamos anteriormente, que los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se proponen al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente.

Como ya señalé anteriormente, mediante *Acuerdo* se decidió pasar las 165 reservas aún pendientes de discutir, incluidas las del artículo 28 y la de los 21 transitorios, y se trasladaron para su trámite al Pleno de la Cámara de Senadores. La sesión del Pleno había sido convocada el martes 10 de diciembre de 2013 a las 11:00 horas, pero fue hasta las 14:27 horas que inició la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores.

En esta secuencia, es importante señalar que en las condiciones para la aceptación de los Dictámenes a discusión en el Pleno, hubo una complacencia por parte de la Mesa Directiva respecto de la aceptación irregular del Dictamen, ya que se violentó

---

139 del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2018. *Ibidem*.



lo que desde la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos<sup>466</sup> establece en su artículo 66:

*1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:*

[...].

*c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación; [...].<sup>467</sup>*

Asimismo, por parte de la Presidencia, en este caso de la Cámara de Senadores, no se observó lo previsto en el artículo 70 de la Ley Orgánica en comento, que señala que:

*1. Los Secretarios de la Cámara, con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno y tendrán las siguientes atribuciones:*

[...].

*j) Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, **con la oportunidad debida**; [...].<sup>468</sup>*

Como se demostró anteriormente, en la madrugada del 11 de diciembre de 2013 se estuvo discutiendo un dictamen distinto del publicado, por lo que también hubo una clara violación al artículo 193 del Reglamento del Senado, que a la letra señala:

---

<sup>466</sup> Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>467</sup> Énfasis añadido. Cabe señalar que este inciso fue recorrido para quedar actualmente como inciso d), mediante *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2014.

<sup>468</sup> Énfasis añadido

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta **cuando menos veinticuatro horas** antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.
2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, **cuando menos doce horas antes de la sesión.**
3. **Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.**
4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, **en casos debidamente justificados,** pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, **previo al debate,** se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.
5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación<sup>469</sup>.

Como ya se señaló, los presidentes de las Comisiones no tienen las atribuciones de modificar dictámenes, sino que éstos deben ser el resultado de la discusión y aprobación de sus miembros y no hubo ninguna argumentación válida ni para fundamentación y motivación de dichas modificaciones -en el denominado Adendum-, que terminaron siendo una tercera Iniciativa.

Finalmente, respecto de la recepción de la Minuta en la Cámara de Diputados una vez aprobado el Dictamen en la Cámara de origen, esto es la de Senadores, se turna como Minuta<sup>470</sup> a la Cámara revisora, esto es la de Diputados, en el entendido de que se seguirá el mismo procedimiento de turno y recepción a las Comisiones correspondientes. Lo anterior debió ser realizado de conformidad con el artículo 66 del Reglamento de la Cámara de Diputados:

---

<sup>469</sup> Énfasis añadido.

<sup>470</sup> Minuta es el proyecto de ley o de decreto que se recibe de la Cámara de Senadores o que se envía a ella, en cualquiera de las etapas del proceso legislativo, de conformidad con el art. 3, fr. XV de su Reglamento, Cámara de Diputados, Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2010. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg\\_diputados.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

1. El procedimiento por el que la Mesa Directiva turnará los asuntos a la instancia respectiva, será el siguiente:

I. La Secretaría presentará el asunto al Pleno,

II. El Presidente, atendiendo el tema de cada asunto, **informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda<sup>471</sup>**, señalando para qué efectos se turna, y

III. La Secretaría hará constar por escrito el trámite y lo cumplimentará dentro de las setenta y dos horas siguientes. Para este efecto bastará la firma de un Secretario.

Asimismo, el artículo 68 prevé:

**1. El turno para efectos de dictamen, procederá para enviar a las comisiones ordinarias, las minutas<sup>472</sup>**, las iniciativas legislativas, las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal, las proposiciones y otros documentos que, de acuerdo a la Ley, requieran de la elaboración de un dictamen.

Y por su parte, el artículo 95 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que para el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional, el Presidente de la Mesa Directiva dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de ello al Pleno, dando noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

Pero tal y como ya señalé, la sesión del Pleno del Senado fue concluida a las 9:36 del 11 de diciembre de 2011, y se envió como minuta a la Cámara de Diputados, donde inmediatamente y sin pasar por Comisiones, mediante un Acuerdo del Pleno, aprobado en votación económica, fundamentando dicho trámite de manera dolosa en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, argumentando la excepción en el trámite legislativo se turnó a Comisión, al señalar en su numeral 2, fracción 1 que, “un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del pleno sin que se presente dictamen de comisión respectivo cuando se

---

<sup>471</sup> Énfasis añadido.

<sup>472</sup> Énfasis añadido.

tramite de **urgente u obvia resolución**<sup>473</sup>.

Como ya se mencionó anteriormente, la Junta de Coordinación Política emitió un Acuerdo<sup>474</sup> para que de manera directa se citara en el salón de plenos, esto es, sin pasar por Comisiones, lo cual es muy grave sobre todo por tratarse de una reforma constitucional tan trascendente, y cuya premura en el proceso legislativo se fundamenta en su “urgente u obvia resolución”.

Una vez concluido el breve periodo de 20 horas y 3 minutos de discusión a partir del 11 de diciembre y terminando el día 12 en la madrugada, como ya se documentó, se ordenó el envío de la propuesta a las legislaturas locales para su análisis y votación, en donde también hubo un proceso atropellado y violatorio, en espejo a lo sucedido en el Congreso de la Unión.

## **b) Violaciones al proceso de aprobación por los Congresos locales**

Semejante a lo sucedido en el Congreso de la Unión, en las legislaturas locales se omitió la entrada de la minuta a las Comisiones, y se refirió directamente al pleno de cada legislatura estatal, teniendo una aprobación inmediata, y sin mediar discusión, como ya se documentó en páginas anteriores, en un lapso de 57 horas entre el 13 y el 16 de diciembre de 2013.

Las violaciones al proceso no terminaron ahí, pues una vez obtenidos los votos aprobatorios de las legislaturas locales necesarias, se debía realizar un último paso formal: el cómputo de los votos.

---

<sup>473</sup> Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota N°. 5305 Aprueban diputados acuerdo de la JUCOPO para dispensar trámites a minuta de reforma energética y discutirla en el Pleno sin turno a comisiones. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_dicie\\_mbre/11\\_11/5305\\_aprueban\\_diputados\\_acuerdo\\_de\\_la\\_jucopo\\_para\\_dispensar\\_tramites\\_a\\_minuta\\_de\\_reforma\\_energetica\\_y\\_discutirla\\_en\\_el\\_pleno\\_sin\\_turno\\_a\\_comisiones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_dicie_mbre/11_11/5305_aprueban_diputados_acuerdo_de_la_jucopo_para_dispensar_tramites_a_minuta_de_reforma_energetica_y_discutirla_en_el_pleno_sin_turno_a_comisiones). Énfasis añadido. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>474</sup> Cámara de Diputados, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se instruye al presidente de la Mesa Directiva para que, en uso de sus facultades legales, cite al pleno de la Cámara de Diputados en el salón que se disponga para tal efecto ante los sucesos que se presentan en el de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/dic/20131213.html#Acuerdo4> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131211-X.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

Cabe recordar que para esas fechas, el Congreso de la Unión ya se encontraba en su etapa de receso constitucional, y era la Comisión Permanente la que estaba en sesiones. Conforme al multicitado artículo 135, las adiciones y reformas a la Constitución se realizarán cuando éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, y específicamente se señala en el segundo párrafo que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo<sup>475</sup> de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En este momento es preciso señalar cuál es el sentido del cómputo a que alude el segundo párrafo del artículo 135, y si ello sólo implica un conteo de los votos recibidos, o una verificación del procedimiento realizado en los congresos locales. A fin de valorar si este paso del proceso legislativo fue violatorio también, retomo y coincido con lo que afirmó el Dr. Carpizo cuando planteó:

*¿Pueden verificar esos órganos que las legislaturas locales han seguido el procedimiento y satisfecho el quórum de asistencia y votación que exige su Constitución en el caso del artículo 135?, ¿o es suficiente con el documento oficial que la legislatura correspondiente le remita?*

*La facultad de hacer el cómputo de los votos es de los órganos federales, en tal virtud considero que sí puede pedir a una legislatura local que subsane alguna irregularidad en el respectivo procedimiento en dos supuestos: si el vicio en el documento es notorio o si es impugnado por algún o algunos diputados locales y los órganos federales coinciden con ese criterio<sup>476</sup>.*

En este sentido, lo acaecido en la sesión de la Comisión Permanente del 18 de diciembre de 2013, y una vez recibidos los votos suficientes para suponer la aprobación de las reformas constitucionales en materia energética, el procedimiento del cómputo no se dio en apego al artículo constitucional citado y en el sentido de

---

<sup>475</sup> El cómputo tiene como propósito verificar que las legislaturas locales hayan seguido el procedimiento y satisfecho el quórum de asistencia y votación que exige su propia Constitución local.

<sup>476</sup> Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y Realidad", en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 31, mayo-agosto 2011. pp. 562-563. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art3.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

lo que arriba se afirma, ya que no se hizo el cómputo de las legislaturas locales por parte de los miembros de la Comisión Permanente y, en cambio, lo hizo solamente el Presidente de la Comisión Permanente -el diputado Ricardo Anaya- quien sólo hizo la declaratoria final, señalando que la Secretaría de la Mesa Directiva – y no la Comisión Permanente- realizó el cómputo respectivo.

Es importante señalar que tanto en el Reglamento del Senado como en el de la Cámara de Diputados, se determinan las funciones y el proceso legislativo de reformas a la Constitución, respectivamente.

Para el primer aspecto, esto es las funciones del Presidente de la Junta Directiva, en el artículo 150, fracción V del Reglamento de la Cámara de Diputados señala expresamente que puede “conceder el uso de la palabra, dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, ordenar el cómputo de la votación y formular la declaración del resultado correspondiente”<sup>477</sup>.

En tanto, el Reglamento del Senado, en su artículo 130 considera una serie de funciones del Presidente de la Junta Directiva, pero no incluye entre ellas las referentes al cómputo de los votos, y es en su artículo 225 que dentro del proceso legislativo de las reformas constitucionales, y prevé que:

*1. Cuando **el Senado como Cámara revisora**<sup>478</sup> en el proceso legislativo de reformas a la Constitución, aprueba un proyecto **el Presidente** procede de la siguiente forma:*

*I. Envía el texto del proyecto a cada una de las legislaturas de los estados, anexando al expediente los antecedentes y demás elementos de información necesarios para su examen;*

*II. Recibe de cada Legislatura estatal, los decretos correspondientes, conforme se vayan pronunciando respecto de la aprobación o no del proyecto;*

---

<sup>477</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010 Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>478</sup> Énfasis añadido, a efecto de demostrar que este no fue el supuesto en el que se pueden basar para fundamentar el procedimiento realizado el 18 de diciembre de 2013, ya que el Senado fue cámara de origen, y además el Congreso estaba en receso y se encontraba en funciones la Comisión Permanente.

*III. Aprobado el proyecto por un mínimo de dieciséis legislaturas estatales, realiza el cómputo correspondiente, informa al Pleno y formula la declaratoria;*

*IV. Integra un expediente el cual suscribe conjuntamente con un Secretario de la Mesa Directiva del Senado y recaba la firma del Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con los artículos 23 y 67 de la Ley; y*

*V. Hecho lo anterior, emite de inmediato la declaración de haber sido aprobadas las reformas, para la remisión del decreto al titular del Poder Ejecutivo Federal, a efectos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*2. En los recesos, las notificaciones que recibe el Presidente del Senado, en el supuesto señalado en el párrafo anterior, las remite de inmediato al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos que corresponde.”*

Como se ha mostrado en páginas anteriores, y como se hace constar en la versión estenográfica de la sesión en comentario<sup>479</sup>, sin permitir previamente el uso de la palabra de los legisladores, el Presidente de Comisión Permanente, Ricardo Anaya Cortés, señaló:

*La Secretaría de la Mesa Directiva me informa que una vez hecho el cómputo respectivo, se han recibido ya 24 votos aprobatorios de las Legislaturas de los estados –mismos que tengo aquí en mis manos– respecto del proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Energética. Tras certificar lo anterior, se emite la siguiente declaratoria –pido a las y a los presentes ponerse de pie.*

Conforme lo he considerado anteriormente, el cómputo requeriría una verificación del cumplimiento de los requisitos de proceso y formalidad en las legislaturas de los Estados, pero ante los señalamientos de legisladores de oposición de la falta de este proceso, el Presidente de la Comisión Permanente sólo presentó como

---

<sup>479</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Versión estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de diciembre de 2013 Declaratoria de constitucionalidad. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LXII/2013/dic/20131218.html#declaratoria> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

argumento que “todos los documentos están disponibles en la página de Internet”<sup>480</sup>, pero como lo he mostrado en los referentes electrónicos correspondientes, sólo están los oficios en los que se remiten los votos, pero no así la documentación que diera fe y constancia del cumplimiento del proceso legislativo formal en cada una de las legislaturas.

En suma, todo el proceso legislativo de un poder reformador en el caso que nos ocupa, estuvo plagado de violaciones e irregularidades, que demuestran que el proceso no sólo fue ilegal, sino también ilegítimo, lo cual debería derivar en su invalidez.

### **3. Validez de la técnica jurídica: los textos constitucionales reformados y los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional**

Otra arista de la invalidez de la reforma constitucional energética de 2013 radica en el hecho de haber extralimitado la función de los artículos transitorios de la misma, haciendo que todos ellos, analizados uno por uno en el Capítulo V, en realidad ya se constituían en la semilla de las leyes secundarias.

Partiendo de la definición de lo que es un artículo transitorio, se cita la siguiente:

En la práctica legislativa en general, se observa que una ley o decreto están constituidos por dos tipos de artículos que se relacionan e interactúan, aun cuando cumplan propósitos distintos. El primer tipo está integrado por los artículos que regulan propiamente la materia que es objeto de la ley o código y que por tanto se constituyen en principales; este tipo de artículos poseen el carácter de permanente. El segundo tipo de artículos son los transitorios y tienen una vigencia momentánea o temporal. El carácter de tales artículos es secundario, en atención a la función que

---

<sup>480</sup> Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Reformas constitucionales turnadas a las Legislaturas Estatales por la Cámara de Diputados LXII Legislatura. Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia.htm) y [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia/estados.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia/estados.pdf) Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.



desempeñan, ya que actúan como complementarios de los principales, particularmente en aquellos aspectos relativos a la aplicación de éstos. ...

En México, el término "artículo transitorio" hace referencia a una disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada en su propio articulado y su efecto jurídico está limitado en el tiempo. Es decir, es una disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello *que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regular*<sup>481</sup>.

Así pues, una norma o artículos transitorios es donde la hipótesis consiste en un hecho concreto, uno que ha sucedido o cuya realización es inminente, y a tener una duración específica, y deja de existir en el momento en que su objeto se cumple por medio del paso del tiempo. Esto puede ser entendido como transitoriedad. Por tanto, pierde efectividad y deja de existir-carece de propósito- a pesar de que continúe incorporada en el texto constitucional. Las normas transitorias que están incorporadas a una constitución poseen la misma supremacía, pero deben considerarse dentro del conjunto constitucional<sup>482</sup>.

Elisur Arteaga los define como "conjunto de normas que regulan los conflictos intertemporales derivados de la eficacia derogatoria de las propias leyes"<sup>483</sup>. De ahí

---

<sup>481</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997, pp. 51-52. Las cursivas son nuestras.

<sup>482</sup> Mancilla, Roberto, "La reforma constitucional como arma política: el caso mexicano" en: *Revista Derechos en Acción*, núm 2, Universidad Nacional de la Plata, Ar2017, p. 88. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/2942>. Las cursivas son nuestras. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>483</sup> Arteaga, Elisur, "Derecho constitucional y reformas constitucionales", citado por Chacón Rojas, Oswaldo, "La desnaturalización de los artículos transitorios en la reforma constitucional político-electoral de 2014", en: *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM-III, 2018, pp. 177-196. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4828/10.pdf>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Cabe señalar que este abuso y mal uso de los artículos transitorios se dio no sólo en el caso de esta reforma constitucional energética sino que también, por ejemplo, en la política electoral, al amparo de los acuerdos derivados del Pacto por México.

que su naturaleza jurídica se define por su función de referir la aplicabilidad de otras normas, ya sea para determinar la entrada en vigor o derogarlas.

La naturaleza o clasificación de los artículos transitorios es de normas que se refieren a otras normas, como normas secundarias cuyo objeto es determinar el modo de aplicación de otras normas, y el sujeto normativo de las tales no son las normas mismas, sino las autoridades que las han de aplicar<sup>484</sup>. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares<sup>485</sup>.

Es decir, regulan el tránsito de un orden jurídico a otro respecto de la vigencia de la nueva norma, no de su estructura. Así, lo que se busca es el tránsito de la anterior norma hacia la nueva, a fin de no incurrir en conflicto.

Otra característica de los artículos transitorios es su naturaleza de accesorios y con vigencia definida, por lo tanto son temporales, hasta la entrada en vigor de la nueva normativa. Por tanto, no puede haber la convivencia entre las normas derogadas y las vigentes. Asimismo, es indispensable entender que los artículos transitorios no son condicionantes de la norma de la que derivan, y no pueden ni deben alterar su supuesto jurídico, sino que sólo condicionan la conducta de la autoridad aplicadora y la entrada en vigor de la misma, por lo que son de naturaleza accesorias.

A fin de evitar contradicciones entre el texto de la norma y los artículos transitorios, las prescripciones dirigidas a los particulares sólo deben dirigirse en el cuerpo del texto, y los correspondientes a las autoridades van insertos en los transitorios.

El peligro radica en que puede convertirse en una práctica contraria a la seguridad jurídica si se establecen obligaciones en los artículos transitorios, sobre todo porque su función de producir el tránsito de una legislación a otra, es temporal. Además, a consecuencia de su propia denominación no son tomados en cuenta sino inmediatamente después de su publicación, después caen en el olvido... Confundir la función del texto con la de los transitorios puede conducir al abuso, que además no

---

<sup>484</sup> Huerta Ochoa, Carla, "Artículos transitorios y derogación", en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 102, septiembre-diciembre de 2001, p. 813.

<sup>485</sup> *Ibidem*, p. 819.

ha sido excepcional en nuestro país, prácticas como por ejemplo, la de recurrir a una mención en un artículo transitorio para reglamentarlo<sup>486</sup>.

Finalmente, es importante señalar que se considera que hay disposiciones propiamente transitorias, las impropiedades transitorias y las falsas disposiciones transitorias. Por las primeras se entienden aquellas que se deben utilizar cuando se quiere suspender de inmediato la aplicación de la ley derogada, pero que sea imposible o contraproducente la aplicación inmediata de la nueva ley, así como la pervivencia de la ley derogada para regular situaciones pendientes; por transitorias impropias, se entiende aquellas que no necesariamente buscan solucionar conflictos en el tiempo, pero facilitan la aplicación de la ley nueva de manera provisional, y las falsamente transitorias, que aunque así se denominan, no cumplen con el objetivo de las propiamente transitorias<sup>487</sup>.

Conforme a lo analizado anteriormente, los 21 Transitorios de la reforma constitucional energética no fueron tales en sí mismos, sino que crearon reglas generales y prácticamente legislación secundaria disfrazada, y se constituyeron más un arma política que una técnica legislativa<sup>488</sup>.

En estos casos, las normas transitorias como *armas políticas* son aquellas en las que una norma general se pone en vez de una norma específica y cesará una vez cumplido su propósito; esto significa que, a pesar de estar en la parte de los transitorios de la Constitución, en realidad son otra parte de la misma, y por ende pueden ponerse para establecer legislación respecto a lo principal del *corpus*

---

<sup>486</sup> *Ibidem*, pp. 829- 830.

<sup>487</sup> Nava Fernández del Campo, Andrea, "El derecho transitorio", en: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Escuela Judicial*, número 3, 1998, pp. 404 a 410. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/31663/28652> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>488</sup> La crítica a este abuso de los artículos transitorios se extiende también a las reformas constitucionales como la de telecomunicaciones o la político-electoral, y no sólo sucedió en la energética, mismas que estaban en la agenda del Pacto por México, buscando asegurar que las reglas acordadas en estas reformas constitucionales no fueran acotadas o reorientadas en el desarrollo de las leyes secundarias respectivas, en las que sólo se requeriría mayoría simple. Chacón Rosas, *op. cit.*, p. 177.

constitucional y, como son parte del mismo, poseen supremacía y no pueden ser declaradas inconstitucionales, sino en virtud de otra reforma constitucional<sup>489</sup>.

En este sentido, si atendemos a la naturaleza de los artículos denominados transitorios en esta reforma constitucional energética de 2013, la gran mayoría de ellos no fueron tales y podríamos considerar que, por tanto, no son válidos. Para fundamentar esta aseveración, enlistaré a continuación las materias que regularon, y no fueron necesariamente las transitorias, sino supuestos jurídicos centrales:

- **Primero Transitorio:** Este artículo sí tiene esta cualidad, pues contiene la entrada en vigor de las reformas realizadas al texto constitucional al día siguiente de su publicación.
- **Segundo Transitorio:** Se incorporan consideraciones respecto de los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el Decreto, y cumple con la cualidad de transitorio.
- **Tercero Transitorio:** Aunque inicialmente y en apariencia se hace un planteamiento transitorio para que la ley establezca la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado, “en tanto” se crea el régimen de asignaciones, que en un periodo de transición PEMEX tendrá la opción “preferente” de recibirlas, y una vez constituida como empresa productiva, ya entrará en el régimen de contratos al igual que el resto de los competidores privados y extranjeros.
- **Cuarto Transitorio:** La contradicción y extralimitación de los transitorios se muestra más palpablemente a partir de este artículo, ya que se incluyen temas mucho más delicados y profundos, que tienen que ver con las

---

<sup>489</sup> Mancilla, Roberto, *op. cit.*, p. 88

modalidades de contratos, que no están señalados en el artículo 27 constitucional reformado, y sólo están enunciados. Asimismo, no sólo son las modalidades sino las formas de pago de las “contraprestaciones” derivadas de cada contrato -y ya no *contribuciones fiscales*, como lo hacían PEMEX y CFE por derechos por la explotación y extracción de hidrocarburos, o el aprovechamiento por los activos que utiliza para prestar el servicio de energía eléctrica, respectivamente-.

Como se señaló en su momento, este “transitorio” va determinando la manera discrecional que “en cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación”, pero no se indica a la autoridad responsable de hacerlo ni bajo qué criterios, ni mecanismos de control y supervisión de la Nación, quien es dueña del objeto de lo contratado, con lo que no se cumple con la naturaleza de un transitorio.

- **Quinto Transitorio:** Hace una redefinición jurídica y administrativa que impacta las modalidades de la propiedad de los recursos de dominio público de la Nación por medio de los contratos, ya que permite que los privados y las empresas productivas del Estado puedan hacer *registros contables de los contratos*, constituyéndose en garantías equivalentes a propiedad, aunque eufemísticamente se asegure que el petróleo y demás hidrocarburos *en el subsuelo*, son propiedad de la Nación (es decir, *contrario sensu*, una vez extraídos serán de apropiación para los que lo exploten). Hay una extralimitación de este transitorio, aún al artículo 27 constitucional reformado.
- **Sexto Transitorio:** En consonancia al Cuarto Transitorio, aquí se incorporan los criterios y procedimiento para que PEMEX reciba las asignaciones para la exploración de los campos susceptibles para explotación de hidrocarburos., debiendo “acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y *competitiva*”. Hay una contradicción, pues las asignaciones suponen ser la adjudicación de primera mano, sin haber

competencia con el sector privado, además de que el contenido de este transitorio no cumple con la cualidad de ser tal en este aspecto.

No obstante, en apariencia cumple con ser un transitorio al señalar en el segundo párrafo que PEMEX cuenta con noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto para solicitar a la Secretaría de Energía las asignaciones que podrá explorar y explotar, y ésta resolverá en 180 días naturales, entendiéndose que después de este periodo, se abriría el proceso de contratos al sector privado de lo restante no asignado.

- **Séptimo Transitorio:** Otro artículo que respeta su naturaleza de transitorio, es éste, al señalar que las leyes secundarias deberán incorporar el fomento del contenido nacional en la participación de cadenas productivas nacionales y locales en las asignaciones y los contratos, conforme a los tratados internacionales.
- **Octavo Transitorio:** Este transitorio violenta no sólo su naturaleza, sino que hace una interpretación alevosa respecto de carácter estratégico a 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”, sean realizadas por el sector público (o cuasi público a través de las empresas productivas del Estado) y de los particulares, por lo que las dictamina de interés general y, por tanto “tienen preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo”, siendo que los textos constitucionales reformados en ningún momento hacen la definición de lo preferente con base en lo estratégico, pues éstos correspondían más a la rectoría del Estado y no a la actividad productiva en sí misma.
- **Noveno Transitorio:** Este artículo, junto con el Cuarto, Quinto y Sexto transitorios, aborda la obligación que en el plazo establecido en el Cuarto se ajusten las leyes para desarrollar los mecanismos que se deberán desarrollar para dar máxima transparencia de los contratos que se celebren, así como un sistema de auditorías externas de la operación de los mismos. La

transitoriedad queda “cubierta” por los plazos, pero no así por el contenido, ya que para el caso de la transparencia, al ser contratos de derecho privado, se regulan por cláusulas de privacidad y confidencialidad, eludiendo el derecho de acceso a la información pública. Es decir, se plantea la publicidad, pero no la revisión ciudadana o gubernamental de los rendimientos de tales contratos por la explotación de bienes propiedad de la Nación.

- **Décimo Transitorio:** Este artículo cumple con la naturaleza de transitorio, al determinar el plazo de modificaciones a las leyes orgánicas correspondientes para establecer las facultades que se le otorgarán a la SENER (conducir la política energética, adjudicación de asignaciones y la selección de áreas objeto de contratos); a la CNH (asesoría técnica, información geológica, licitaciones, contratos, entre otras); a la CRE (otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución hidrocarburos, regulación de acceso de terceros a los ductos y ventas de primera mano), y a la SHCP (condiciones económicas de las licitaciones y contratos). Sin embargo, se extralimita al dejar ya amarrado en el transitorio estas facultades, y no sólo señalar los ajustes en las leyes orgánicas correspondientes.
- **Décimo Primero Transitorio:** Este artículo aparenta naturaleza de transitorio al señalar que en el plazo ya previsto en el Cuarto Transitorio para las modalidades de contratos – ahora en materia eléctrica- para que los particulares “por cuenta de la Nación”, *entre otros*, lleven a cabo el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, mismos que ya fueron definidas en aquél, extralimitándose a su cualidad de transitorios, en ambos casos.
- **Décimo Segundo Transitorio:** Otro artículo en apariencia transitorio al abundar sobre la provisión de recursos presupuestales sobre las figuras jurídico-administrativas creadas por efectos de la reforma al artículo 28 constitucional, que son “órganos administrativos desconcentrados con

personalidad jurídica propia”, esto es, la CNH y la CRE. Como manifesté anteriormente, son figuras inexistentes en el derecho administrativo mexicano, que generarían inconsistencias para su correcta operación, y en este transitorio se reafirma su régimen excepcional, respecto de tener un patrimonio propio.

- **Décimo Tercero Transitorio:** En alcance al anterior transitorio, igualmente se extralimita al definir los requisitos y las modalidades para los comisionados de la CNH y la CRE, así como el mecanismo de designación de los titulares de estos órganos desconcentrados con régimen extraordinario.
- **Décimo Cuarto Transitorio:** Aunque la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo ya quedó definida en el artículo 28 constitucional reformado, este transitorio no sólo hace referencias correspondientes a la entrada de operaciones, que correspondería a su cualidad, sino que se extralimita al establecer desde aquí las características y operación financiera a que se deberá sujetar, siendo una camisa de fuerza para la ley secundaria correspondiente.

Aquí se establece que este Fondo es el encargado de “recibir todos los ingresos, con excepción de los *impuestos*, que correspondan al Estado mexicano derivados de las asignaciones y los contratos”, siendo una redacción consistente con el artículo 28 reformado, pero con ello se deja en el entendido de que un Fideicomiso o Fondo será autoridad parafiscal y se le estaría dotando de actos de autoridad para la recaudación de tales ingresos, que incluyen los derechos y aprovechamientos, que son de naturaleza fiscal.

Otra de las extralimitaciones del transitorio es la determinación del orden de prelación en la asignación de los recursos a la Tesorería de la Federación, lo cual no es un proceso transitorio, sino permanente.

- **Décimo Quinto Transitorio:** En adición a lo anterior, y al igual que en el caso de los órganos reguladores en materia energética, ya se definen las facultades de autoridad a este Fideicomiso, al *instruir* a la fiduciaria, esto es, Banco de México, para la transferencia a la Tesorería de la Federación de



los recursos correspondientes, y conforme a lo determinado en el Décimo Cuarto.

- **Décimo Sexto Transitorio:** En su cualidad de “transitorio”, se dan los tiempos para la transferencia de recursos para la creación de dos organismos descentralizados: CENAGAS, responsable de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento (funciones antes adscritas a PEMEX); y CENACE, responsable del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución (antes dentro de la estructura orgánica de CFE).
- **Décimo Séptimo Transitorio:** A partir de este transitorio sólo se incluyen elementos que propiamente cumplen con esta cualidad, estableciendo en este caso 365 días como límite para que el Congreso haga adecuaciones al marco jurídico en temas de medio ambiente, y para establecer el régimen de transición a energías limpias.
- **Décimo Octavo Transitorio:** Igualmente que en el caso anterior, se establecen 365 días como límite para que el Ejecutivo Federal incluya 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.
- **Décimo Noveno Transitorio:** Al igual que lo planteado para los artículos Décimo Segundo al Décimo Sexto transitorios, respecto de la creación de figuras de carácter extraordinario en materia energética, se incorporó la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, a la que también se le permite disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios, que se orientarán a un fideicomiso.
- **Vigésimo Transitorio:** En consonancia con los anteriores, este “transitorio” perfila la estructura y funcionamiento de las empresas productivas del

Estado, esto es, en lo que se deberían convertir PEMEX y CFE, y que hasta el momento de la reforma no quedaba cierto a qué se referían con esta figura y sus reglas de “gobierno corporativo”, que también generaría un régimen de excepción.

Igualmente hay una extralimitación del transitorio al señalar desde este texto el funcionamiento, estructura, composición y configuración de su régimen especial.

- **Vigésimo Primero Transitorio:** Con la formalidad de un texto transitorio respecto al plazo que se estableció en el Transitorio Cuarto, se hace demogógicamente el mandato de que “el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, investigar, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones contrarios a la ley, entre otros, los que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto”

Así pues, tanto en la reforma del texto constitucional central, como agregar en los transitorios definiciones para la legislación secundaria, tuvo como objetivo político: la constitucionalización de lo inconstitucional<sup>490</sup>. Esto lo considero en dos vertientes:

---

<sup>490</sup> Coincido con Oswaldo Chacón, quien sostiene que “este error de técnica legislativa que abusa de los artículos transitorios al pretender regular el texto constitucional y que adquieren el carácter de permanentes, ha sido una práctica común en las recientes reformas estructurales, en las cuales éstos se han utilizado para definir cuestiones trascendentales como es el caso de los lineamientos sobre tipos de contratos, las atribuciones asignadas a diversas dependencias y la conversión de Pemex y CFE en ‘empresas productivas del Estado’. Evidentemente este régimen transitorio resulta absurdo a todas luces, puesto que aspira a convertirse en permanentes, al tratar de regular determinadas disposiciones constitucionales, en lugar de enfocarse a definir exclusivamente su temporalidad, su ámbito de aplicación, los sujetos normativos, las autoridades responsables de aplicarla y el lugar y el tiempo a que se hace referencia en la prescripción”. Chacón Rosas, *op. cit.*, pp. 182-183.

en la primera fue crear figuras jurídico-administrativas extraordinarias y regímenes especiales, como se analizó en los Transitorios Quinto, Noveno y Décimo. En la segunda fue crear regímenes extraordinarios respecto a la propiedad de la Nación y las áreas estratégicas en los Transitorios Tercero, Cuarto, Sexto, Octavo, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto, Décimo Noveno y Vigésimo.

#### **4. Validez de la legitimidad política de la reforma constitucional: el proceso judicial por los supuestos sobornos de servidores públicos a legisladores**

Como corolario a los elementos que demuestran la inconstitucionalidad, ilegalidad e invalidez del proceso de reforma constitucional en materia energética de 2013, así como su resultante en las leyes secundarias, se hace un análisis de una cuarta vertiente para su cuestionamiento: los supuestos sobornos a servidores públicos denunciado por el ex director de PEMEX, Emilio Lozoya Austin<sup>491</sup>.

Si el planteamiento de una reforma constitucional, su exposición de motivos, los textos constitucionales y sus transitorios, el proceso para su aprobación por el Poder Reformador era legal y legítimo, ¿por qué recurrir a un mecanismo de sobornos para su aprobación?

Hasta el momento de la conclusión del presente trabajo de investigación, el juicio continúa en curso y no hay sentencia aún, pero no se puede soslayar el hecho de que se ha abierto un proceso penal al respecto, que expongo a continuación:

La historia de Lozoya Austin con la justicia mexicana inició en enero de 2017 cuando la entonces Procuraduría General de la República (PGR) integró las primeras

---

<sup>491</sup> Lozoya Austin tuvo una fugaz carrera en el gobierno federal, de diciembre de 2012 a febrero de 2016 como director de Pemex, con un breve antecedente en Banco de México, de 1999 a 2001. En todo el tiempo restante, estuvo en instituciones extranjeras: oficial de inversiones en la Corporación Interamericana de Inversiones perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo; de 2005 a 2010 fue director en jefe para América Latina del Foro Económico Mundial, y de 2010 a 2012 fue miembro del Consejo de Administración del grupo empresarial OHL, siendo que de manera paralela, esto es, de enero a noviembre de 2012 trabajó en el equipo de campaña y transición de Enrique Peña Nieto como encargado de asuntos internacionales.

carpetas de investigación, ya que su nombre apareció un mes antes, el 22 de diciembre de 2016, cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América reveló que directivos de la empresa constructora brasileña Odebrecht confesaron y exhibieron la operación de una oficina corporativa encargada de operar el pago de sobornos para financiar campañas electorales y riquezas privadas entre 2001 y 2016 a cambio de contratos millonarios de obra pública en al menos doce países y tres continentes. México estaba incluido y Lozoya Austin fue señalado como la persona que recibió millonarios sobornos durante la campaña presidencial de 2012<sup>492</sup>.

Dentro del Poder Legislativo en agosto de 2017 también se iniciaron acciones, solicitando a PEMEX la rescisión inmediata de los contratos con la empresa Odebrecht, así como a la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Función Pública, un informe sobre los avances de la investigación por sobornos y corrupción en las contrataciones de PEMEX con Odebrecht, a efecto de deslindar las responsabilidades correspondientes, llevar a cabo todos los procedimientos establecidos en la ley y, en su caso, se sancione a los responsables<sup>493</sup>.

A partir de 2017 se inició una importante investigación periodística en paralelo, que fueron develando las relaciones de Lozoya con altos ejecutivos de Odebrecht, en

---

<sup>492</sup> Navarro, Fabiola, *Juicio para Emilio Ricardo Lozoya Austin*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 14. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6184/1.pdf>. La autora señala que las principales diligencias de la entonces PGR datan de 2017, que en el expediente identificado como FED/SEIDF/CGI-CDMX//0000117/2017 están resumidas en la Tarjeta Informativa “Situación actual del caso ODEBRECHT”, del 14 de febrero de 2019, dada a conocer mediante el Comunicado FGR 46/19. Debido a la precisión y relevancia de la información sobre las diligencias ministeriales realizadas en 2017, me permito citar su parte introductoria:

Antecedentes

El 25 de enero de 2017, se recibió escrito de la apoderada legal de PEMEX, señalando que, en diciembre de 2016, las empresas brasileñas ODEBRECHT y BRASKEM, se declararon culpables ante la Corte Federal del Distrito de Nueva York por pagar sobornos a servidores públicos de diversos países, destacándose la manifestación de haber pagado \$6'000,000.00 USD, a “oficiales de alto nivel” en una empresa propiedad del Estado Mexicano, para verse favorecidos en la asignación de un proyecto (contratos)...

<sup>493</sup> Poder Legislativo Federal, Comisión Permanente, Dictamen de la Primera Comisión de Gobernación; Puntos Constitucionales; y de Justicia, con punto de acuerdo relativo a diversas proposiciones relacionadas con la empresa brasileña Odebrecht. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/permanente/CP/pdfs/dictamenes/primera/Dictamen\\_Primer\\_Comision-Martes-22-Agosto-2017-855.pdf](https://www.senado.gob.mx/permanente/CP/pdfs/dictamenes/primera/Dictamen_Primer_Comision-Martes-22-Agosto-2017-855.pdf). Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

las que se delatan los sobornos que recibió durante 2012 y hasta diciembre de 2013, para obtener su “apoyo” para conseguir contratos con PEMEX<sup>494</sup>.

Ante estos señalamientos se iniciaron dos investigaciones ministeriales en la PGR en contra de Lozoya Austin: la primera en febrero de 2017, por cohecho, dirigida por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF); y la segunda en agosto de 2017, por el presunto financiamiento ilícito de la campaña electoral de 2012, radicada en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Cabe señalar que esta última concluyó apenas dos meses después de su inicio, debido a la destitución del Fiscal de la FEPADE<sup>495</sup>.

Ante el cambio de administración y alternancia de partido en el poder, es que en abril de 2019 Lozoya sale del país, y hasta finales de mayo de 2019 la ahora Fiscalía General de la República (FGR) solicitó judicialmente su aprehensión, y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) dio a conocer que incluyó a Lozoya Austin en la Lista de Personas Bloqueadas “toda vez que se identificó en el sistema financiero nacional e internacional que se llevaron a cabo múltiples operaciones con recursos que presuntamente no proceden de actividades lícitas, mismos que se presumen ser derivados de actos de corrupción”. El 12 de febrero de 2020, Lozoya Austin fue detenido en Málaga, España, por el Grupo de Localización de Fugitivos Internacionales de la policía española y llegó a México el 17 de mayo de ese mismo año.

---

<sup>494</sup> Navarro, Fabiola, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>495</sup> La campaña presidencial de 2012 en México inició el 30 de marzo, y a las tres semanas empezaron a fluir los depósitos de Odebrecht, según los estados de cuenta del Meinl Bank. El plazo para hacer proselitismo concluyó el 27 de junio y casi a la par se frenaron los envíos de dinero a la empresa ligada al coordinador de Vinculación Internacional de la campaña del candidato del PRI, Emilio Lozoya. Por estos hechos, en agosto de 2017 la FEPADE anunció —con Santiago Nieto a la cabeza (febrero de 2015 a octubre de 2017)— el inicio de la carpeta de investigación FED/FEPADE/UNAI-CDMX/1139/2017 en contra de Lozoya Austin, por el presunto financiamiento ilícito a las campañas electorales de 2012 con recursos de procedencia ilícita, provenientes de posibles sobornos de Odebrecht. El 20 de octubre de 2017, dos meses después del anuncio, el fiscal fue removido de su cargo. La PGR señaló que el servidor público “trasgredió lo dispuesto en el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República” porque en una entrevista dijo que había sido presionado por Lozoya Austin mediante una carta para que declarara públicamente su inocencia. *Ibidem*, p. 25

Independientemente de los temas de sobornos para la asignación de contratos de manera preferente por parte de PEMEX a Odebrecht, el tema que nos ocupa es la revelación de que hubo sobornos a diversos legisladores para que se aprobara la reforma constitucional energética de 2013. Esto salió a la luz mediante la filtración a los medios de comunicación<sup>496</sup> -no omito comentar que de manera ilegal- el 19 de agosto de 2020, de un documento de 63 páginas en el que se exhiben diversas declaraciones de Lozoya a la FGR<sup>497</sup>. Pero más allá de la filtración ilegal, el valor del hecho es que ahí se admite haber entregado sobornos a legisladores y personal allegado, para garantizar el voto avalando la reforma constitucional energética en la versión que finalmente fue aprobada.

Emilio Lozoya presenta ante el Fiscal General de la República para que se le otorgue un criterio de oportunidad, formal denuncia de hechos “posiblemente constitutivos de delito”, recibida en la FGR el 11 de agosto de 2020:

[...] información que permitirá a esta autoridad la persecución de un delito más grave ya que con esta denuncia y con los datos de prueba que se aportan, se permitirá conocer los sobornos entregados por Odebrech en México, y cómo ese grupo y/o persona jurídica de corte empresarial sobornó al gobierno mexicano, a su Presidente, su Secretario de Hacienda y al Poder Legislativo, mediante diversos actos, entre los que destacan múltiples entregas de recursos y promesas de beneficios a las personas que señalaré más adelante; situación que comenzó con el gobierno de Felipe de

---

<sup>496</sup> El Universal, Esta es la denuncia completa de Emilio Lozoya ante la FGR, 19 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/esta-es-la-denuncia-completa-de-emilio-lozoya-ante-la-fgr>  
Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

<sup>497</sup> Cabe señalar que se han hecho diversos señalamientos que esta filtración podría invalidar esta declaración, dado su “efecto corruptor”, ya que en materia penal se actualiza cuando, en un caso concreto, concurren las siguientes circunstancias: a) que la autoridad policial o ministerial realicen alguna conducta fuera de todo cauce constitucional y legal; b) que la conducta de la autoridad haya provocado condiciones sugestivas en la evidencia inculpativa que conlleven la falta de fiabilidad de todo el material probatorio; y c) que la conducta de la autoridad impacte en los derechos del acusado, de tal forma que se afecte de forma total el derecho de defensa y lo deje en estado de indefensión. Así las cosas, cuando el juez advierta la actualización de estos supuestos, deberá decretar la invalidez del proceso y, al no haber otras pruebas que resulten inculpativas, decretará la libertad del acusado. Consultar: Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 5601/2014. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, viernes 17 de junio de 2016. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=42116&Clase=VotosDetalleBL#:~:text=Esta%20Primera%20Sala%20considera%20que,de%20la%20autoridad%20haya%20provocado> Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

Jesús Calderón Hinojosa y culminó con el mandato del Presidente Enrique Peña Nieto, particularmente durante la negociación de la reforma energética. Durante ese lapso, el grupo o persona jurídica Odebrecht no sólo tuvo contratos y beneficios por parte del gobierno mexicano, sino que, además, participó activamente junto con otras grandes empresas, influenciando la política energética del país mediante la reforma energética. Facilitando, por instrucciones de Enrique Peña Nieto y de Luis Videgaray Caso, importantes sumas de dinero a los grupos parlamentarios, utilizando a PEMEX como instrumento para dichos fines ilícitos. Inclusive, Odebrecht sabía que los recursos que aportó a partir de 2013 eran en su mayoría para influenciar y apoyar las gestiones que el Presidente de la República negociaba en el Congreso de la Unión<sup>498</sup>.

En dicha denuncia de hechos hay un apartado denominado *Planeación para la aprobación y compra de votos de las reformas estructurales*, dentro de la que señala:

Yo intervine principalmente en la aprobación de la Reforma Energética, entregando a través de terceros ciertos recursos en bolsas bancarias transparentes (que permitían ver la denominación de los billetes) y maletas a senadores integrantes de la Comisión de Energía en el Senado de la República y un Diputado Federal, y que esos recursos eran, entre otros, los precisamente puestos por Fabiola Tapia Vargas en efectivo, en razón a las transferencias de Odebrecht.

Todo el recurso se entregó en efectivo a dichos legisladores -cuyos nombres eran designados sistemáticamente por Luis Videgaray Caso...

Respecto a la “negociación” con los legisladores del Partido Acción Nacional en este rubro, quiero aclarar que no se trató de una negociación, sino claramente fue una extorsión ejercida por parte de ellos hacia mi persona (sic), con la finalidad de que se aprobaran las reformas estructurales influenciadas por Odebrecht y otras empresas extranjeras...

[...] a solicitud de Luis Videgaray Caso, de quien yo recibía instrucciones, recibí en varias ocasiones a los legisladores de oposición cuyas exigencias ascendían, en un primer momento, hasta 50 (cincuenta) millones de dólares para dar su voto a favor de la reforma energética...los legisladores señalados tenían una actitud muy agresiva,

---

<sup>498</sup> Formal denuncia de hechos realizada por Emilio Lozoya Austin, agosto de 2020, pp. 1-2. El subrayado es nuestro.

ya que inclusive amenazaban con boicotear la reforma energética si no recibían sus sobornos [...] <sup>499</sup>.

Lozoya hace mayores señalamientos específicos sobre las obras adjudicadas por PEMEX que iban directo al financiamiento de la aprobación de las reformas estructurales, y particularmente de la energética, a los legisladores de oposición, esto es, del PAN, y páginas más adelante señala explícitamente que tanto Peña Nieto como Videgaray Caso establecieron como “enlace” de los sobornos al entonces presidente de la Comisión de Energía del Senado, David Penchyna Grub <sup>500</sup>.

Lo que destaco de esta denuncia de hechos es la relación muy puntual de montos por sobornos entregados justamente el 11 de diciembre de 2013, en pleno proceso legislativo de aprobación de la reforma energética en el Senado y posteriormente en la Cámara de Diputados, así como algunos otros pagos entre enero y abril de 2014, sumando en total 80 millones de pesos <sup>501</sup>, y asegura que cuenta con videos de dichas entregas. Finalmente, remata en su declaración: “En el momento que se aprobó la reforma energética, fuimos felicitados por Odebrecht por haber logrado lo que no se había hecho antes. Ellos estaban contentos porque con esa reforma podrían obtener un mayor volumen de obra” <sup>502</sup>.

Cabe señalar que el juicio sigue abierto, hay legisladores exhibidos, encarcelados y algún otro decidió salir del país para no enfrentar el proceso, pero lo que deseo resaltar es que el motivo de esta veta de análisis no es el proceso penal como tal, sino que lo que hasta aquí analizado y demostrado ha sido evidenciado: los intereses de las empresas extranjeras por modificar el modelo constitucional en materia energética emanado de la Constitución de 1917 -en apego a las decisiones políticas fundamentales-, mediante mecanismos fraudulentos tanto en la letra de los

---

<sup>499</sup> *Ibidem*, pp.12-14. El subrayado es nuestro.

<sup>500</sup> *Ibidem*, p. 19. Se citan una serie de nombres de legisladores más, pero omito su señalamiento, porque lo que deseo destacar es el acto de soborno para la aprobación de la reforma constitucional, para efecto de la demostración de las hipótesis del presente trabajo, además de ser un proceso que está *sub júdice*.

<sup>501</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 22. El subrayado es nuestro.



artículos constitucionales, como en la técnica legislativa y la inclusión de artículos falsamente transitorios, y la violación sistemática al proceso legislativo del Poder Reformador.

Y todo ello para culminar con lo que, como a manera de “felicitación” expresaran por parte de Odebrecht: “haber logrado lo que no se había hecho antes”.

## ¿QUÉ HACER?: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Una onza de acción vale una tonelada de teoría.

*Friedrich Engels.*

La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada. Por Constitución limitada entiendo la que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa... Las limitaciones de esta índole sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. Sin esto, todas las reservas que se hagan con respecto a determinados derechos o privilegios serán letra muerta.

*Hamilton, Madison y Jay, El Federalista o la nueva Constitución.*

Ante las aseveraciones y demostración de la hipótesis inicial respecto de que ni en el proceso legislativo ni en el resultado final de la reforma constitucional energética de 2013 se respetaron las decisiones políticas fundamentales en la materia, plasmadas en los principios constitucionales de la propiedad originaria de la Nación, el dominio eminente y la protección de los derechos sociales sobre la explotación de los recursos energéticos, prevaleciendo un criterio de mercado y soslayando el interés público, la pregunta final sería: ¿qué hacer?

La primera consideración, evidentemente, es defender a la Constitución<sup>503</sup>. Citando a Fix Zamudio, esta defensa consiste en:

---

<sup>503</sup> Esta aseveración no se refiere estrictamente al documento escrito como tal, sino a lo que hemos desarrollado hasta el momento como las *decisiones políticas fundamentales*, o lo que otros autores han reconocido respecto de que en toda Constitución existe un *núcleo intangible*, el cual debe ser defendido de todos los poderes constituidos, incluido el órgano que tiene facultades para reformar la ley fundamental.

todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad política-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental<sup>504</sup>.

En este sentido, la defensa de la Constitución implica instrumentos procesales para salvaguardar su contenido, sus alcances y su propia evolución en el devenir del tiempo, para hacerla prevalecer sobre los actos del poder público y de los mismos particulares<sup>505</sup>.

## **1. Recomendaciones**

### **a) Respeto de los mecanismos jurisdiccionales**

Dentro de este apartado nos inclinamos por abrir las posibilidades que el derecho constitucional procesal tiene para su protección mediante el control de la constitucionalidad<sup>506</sup>, entendiéndose por este último, la disciplina especializada del derecho constitucional en la cual un órgano se encarga verificar que los actos del poder público se ajusten, formal y materialmente, a lo dispuesto en la Constitución para que, de ser así, lo declare válido o bien, en caso contrario, lo expulse del sistema jurídico.

---

Consultar: Vázquez Gómez Bisogno, *“La Suprema Corte y el Poder Constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución”*, en: Cuestiones. Constitucionales, núm.22, México, UNAM, 2010.

<sup>504</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, México, FUNDAP, 2002. Citado por: Rodríguez Garduño, Rogelio Zacarías, *La necesidad de un control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en México*. Tesis profesional para obtener el título de Doctor en Derecho, México, Universidad Panamericana, 2012, pp. 1-2

<sup>505</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>506</sup> *Ibidem*, p. 6.

En el mundo hay diversas posturas sobre en quién deberá recaer este control, es decir, si en un órgano legislativo, jurisdiccional o político<sup>507</sup>. Cada país ha optado por un modelo más o menos efectivo de este control, y en el caso mexicano el que existe es uno de tipo jurisdiccional<sup>508</sup>.

En este sentido, es que el control llevado a cabo por órgano jurisdiccional deberá contener los siguientes elementos característicos: 1. La protección constitucional se confiere a un órgano de naturaleza judicial; 2. La petición de inconstitucionalidad puede llevarla a cabo cualquier gobernado, y 3. Ante el órgano judicial controlador se substancia un procedimiento contencioso<sup>509</sup>.

Asimismo, es necesario advertir que este control de constitucionalidad puede ser preventivo o reparador, siendo éste último el modelo que impera en México, pues se actúa una vez que el acto que atenta contra el orden constitucional ya fue ejecutado, y lo único que correspondería sería la reparación de la violación a la que se ha cometido a la Constitución mediante dos mecanismos principales<sup>510</sup>: el juicio de amparo y la controversia constitucional.

Respecto del **juicio de amparo**, fundamentado en el artículo 107 constitucional, a la letra señala:

---

<sup>507</sup> Rodríguez Garduño señala las posturas de dos grandes juristas que llevaron a la práctica su ideario de control de constitucionalidad: Carl Schmitt pugnaba porque fuera un órgano de naturaleza política, no distinto de los demás órganos constituidos pero con facultades especiales, en tanto que Hans Kelsen postulaba la creación de un órgano de naturaleza jurisdiccional, coexistente con los órganos judiciales ordinarios y paralelo a los restantes órganos constitucionales, cuyas resoluciones tuvieran efectos como un legislador negativo. *Ibidem*, pp. 8-9.

<sup>508</sup> No obstante, el modelo de control de constitucionalidad que tenemos en México queda adscrito totalmente al Poder Judicial, y no como en otros modelos, sobre todo europeos, en donde existe un Tribunal Constitucional que se instala *ex profeso* por el requerimiento de emitir la sanción correspondiente a la anulación o inaplicación de la norma controlada, únicamente para aspectos constitucionales, quedando los de otra índole (penal o civil) en los tribunales regulares y permanentes.

<sup>509</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 41ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 155. Referido por: Rodríguez Garduño, *op. cit.*, p. 12.

<sup>510</sup> Para efectos del presente trabajo sólo tomamos estos dos mecanismos, y no se considera, por sus características, la controversia constitucional.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103<sup>511</sup> de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente...

En este sentido, el amparo que procede en contra de normas generales o actos definitivos de autoridades administrativas, sólo beneficia a los quejosos para su protección y amparo.

En lo concerniente a la **acción de inconstitucionalidad** está considerada en el artículo 105, fracción II, que a la letra dice:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...].

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

---

<sup>511</sup> El artículo 103 constitucional señala que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la autonomía de la Ciudad de México, y por actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...].

La acción la pueden ejercitar, conforme esta fracción, la tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión; misma proporción de los integrantes de la Cámara del Senado, así como el Procurador General de la República en contra de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; misma proporción de legisladores de órganos legislativos estatales, respecto de leyes expedidas por el propio órgano, así como los partidos políticos o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Finalmente, esta fracción determina que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. Asimismo, el penúltimo párrafo establece que la declaración de invalidez de las resoluciones no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Destaca el hecho de que este mecanismo, a diferencia del amparo, no se ejecuta para defender un derecho propio por parte del demandante, sino para defender el agravio que les pudiera causar a los actuantes la norma jurídica emitida en contravención a la supremacía constitucional.

En abundancia a lo anterior, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 61, fracción IV, señala que se harán valer los conceptos de invalidez sobre los preceptos constitucionales que se estimen violados, entre otros:

ARTICULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: [...]

IV.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados...

En este sentido, las acciones de inconstitucionalidad únicamente se podrán hacer valer por violaciones a la Constitución y a derechos humanos reconocidos en tratados internacionales<sup>512</sup>.

Así que, con base en la demostración de la ilegalidad e ilegitimidad de la reforma constitucional en materia energética de 2013 realizada a lo largo del presente trabajo, y regresando a nuestra pregunta ¿qué hacer?, ésta tiene posibles respuestas, pero también muchas limitantes<sup>513</sup>.

En primer lugar, y por citar un antecedente, en su momento se optó por el juicio de amparo por el que se solicita la suspensión de la reforma energética, que fue presentado el 28 de enero de 2014 por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo en el Senado de la República, y con dicho documento – señalan- “se ponen

---

<sup>512</sup> Deseo destacar este punto, porque las acciones de constitucionalidad proceden sobre violaciones a la Constitución, y a los derechos humanos protegidos en tratados internacionales, y no sobre tratados comerciales. Por ello, la Suprema Corte de Justicia ya estableció la diferencia entre tratados internacionales y derechos humanos reconocidos en dichos tratados, como se señala en la Sentencia recaída en la contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la SCJN, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar, sesionado el 11 de marzo de 2012:

“[...] tradicionalmente se han **distinguido los tratados internacionales en materia de derechos humanos**, cuyo objeto es precisamente el desarrollo de los derechos humanos y sus garantías, **de otros tratados internacionales, como pueden ser aquéllos en materia de libre comercio** o de doble tributación. No obstante, el párrafo primero del **artículo 1° constitucional parte del reconocimiento de los derechos humanos** previstos tanto en la Constitución como en tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, sin hacer referencia a la materia u objeto de los instrumentos internacionales respectivos [...]”. (énfasis añadido). Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>

<sup>513</sup> Vázquez Bisogno señala las limitantes para la procedencia del juicio de amparo o cualquier otro tipo de medio de control constitucional en contra del contenido de las reformas constitucionales o de su procedimiento de aprobación, razón por la cual las enmiendas a la ley fundamental quedarán exentas de cualquier tipo de control, sea material o formal, y toma como referentes de la doctrina jurisprudencial que ha venido desarrollando la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las últimas dos décadas: el precedente “Camacho” (amparo en revisión 1334/98); el precedente “San Pedro Quiatoni” (controversia constitucional 82/2001); el precedente “Comunidad Indígena de Zirahuén, municipio de Salvador Escalante, Michoacán” (amparo en revisión 123/2002); el precedente “Nueva Alianza y Convergencia” (acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007); el amparo “Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal” (amparo en revisión 186/2008); el amparo “Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos” (amparo 1753/2007), y el recurso de queja del Instituto Federal Electoral (recurso de queja 11/2008), en las cuales las diversas ideas vertidas por los ministros de la Suprema Corte coinciden en la necesidad de limitar al poder reformador, pero no se ponen de acuerdo sobre el mecanismo y los alcances de este control. Vázquez Bisogno, *op. cit.*, pp. 291-314.

en evidencia las flagrantes violaciones al procedimiento legislativo en las que incurrió el gobierno federal y los partidos que avalaron su aprobación”<sup>514</sup>.

El juicio de amparo fue admitido por el Juzgado Octavo del Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito y se integró el expediente 70/2014. Sin embargo, este mecanismo de entrada iba a ser descartado como posibilidad del reclamar la inconstitucionalidad de la reforma energética de 2013, ya que el artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo, que establece su improcedencia respecto de reformas constitucionales. Coincidentemente<sup>515</sup> esta disposición entró en vigor mediante una

---

<sup>514</sup> A diferencia de otros amparos, éste pide la revocación del artículo 61 fracción primera de la Ley de Amparo; argumentando que se viola el derecho de todos los mexicanos para acceder a la justicia. Además en el documento se detallan las irregularidades en las que incurrió el Ejecutivo y sus representantes en el Congreso para aprobar “fast track” una reforma que debió ser conocida y discutida ampliamente por la sociedad mexicana.

“El amparo presentado por los legisladores petistas, señala las siguientes violaciones al procedimiento legislativo:

Causas de procedimiento

- El Constituyente Permanente (Constituyente Permanente: Cámaras del Congreso, legislaturas locales y el Ejecutivo) no tiene competencia para aprobar la reforma energética, debió ser un Constituyente Originario.
- Se incumplió con el art. 18 de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el cual establece que antes de la aprobación de una reforma, las comisiones deberán contar con el dictamen del impacto presupuestal de la reforma, el cual no se realizó.
- La celeridad inusitada en los congresos locales; en la mayoría de los estados se omitió la discusión en comisiones, para pasar el dictamen directamente a su votación en el pleno.
- Sustitución de la Comisión Permanente: el presidente de esta comisión, el diputado Ricardo Anaya, hizo la declaratoria de constitucionalidad, cuando el párrafo segundo del art. 135 constitucional establece que cuando el Congreso de la Unión no está en funciones “la Comisión Permanente debe realizar el cómputo de los votos de las legislaturas” y es la Comisión Permanente la que debe hacer la declaratoria de la reforma. En este caso, no fue la C.P. quien hizo la declaratoria, fue el Presidente de dicha comisión quien la realizó [...]” Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Senadores del PT presentan amparo contra la reforma energética, Boletín de prensa, 28 de enero de 2014. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/10667-senadores-del-pt-presentan-amparo-contra-la-reforma-energetica.html> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

También se hace una referencia y análisis de este amparo en: Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, op. cit., pp. 173-188.

<sup>515</sup> Señalo que “coincidentemente” se publica esta Ley de Amparo el 2 de abril de 2013, ya que como explicamos anteriormente, el Pacto por México requería poner en práctica muchas reformas constitucionales, entre las que hemos destacado la energética, y que por la vía del amparo no se podría solicitar su invalidez. Lo anterior se confirma con el hecho de que la Ley de Amparo abrogada por efectos de la entrada en vigor de la nueva, y que estuvo en vigor desde el 10 de enero de 1936, en su artículo 73 se establecían las causas de



nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, precisamente el 2 de abril de 2013, esto es, diez meses antes de la reforma constitucional en comento.

Pese a estas limitaciones por la disposición de la nueva Ley de Amparo, éste se planteó no sobre la reforma constitucional en sí misma, sino sobre el procedimiento<sup>516</sup>, ya que pese que en la anterior ley no había limitaciones sobre reformas constitucionales, ya existían precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de rechazar la reforma en sí misma, pero no así el procedimiento. En el amparo en revisión 1334/98 planteado por Manuel Camacho Solís, cuya resolución señalaría que el poder constituyente constituido no era un poder ilimitado o exento de control, sin embargo sólo lo justificaron por el proceso:

[...] el contenido del dispositivo constitucional [aprobado por el poder reformador de la Constitución] resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, **siendo sólo atacable el proceso de reforma** correspondiente [toda vez que son] los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad [...]<sup>517</sup>.

No obstante la fundamentación y argumentación del amparo contra la reforma constitucional energética de 2013 respecto de la violentación del proceso legislativo, fue desechado de manera definitiva en mayo de 2014, ya que el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa determinó que la petición de amparo era

---

improcedencia del juicio de amparo, y en ninguno de los casos se consideraba sobre **reformas constitucionales**.

<sup>516</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, op. cit., p. 177.

<sup>517</sup> Tesis P. LXII/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 11. (énfasis añadido) Citado en: Vázquez Gómez Bisogno, op. cit., p. 292.

notoriamente improcedente, pues la legislación señalaba de manera expresa que no es posible impugnar mediante juicio de garantías un procedimiento de reformas a la Carta Magna, incluido adiciones o reformas a la Constitución así como a los actos correspondientes al procedimiento de reforma de los preceptos constitucionales (sic), que ni siquiera puedan causar agravio a los gobernados, pues el eventual agravio lo causa su resultado final, es decir, la norma reformada<sup>518</sup>.

La otra vía que a la fecha podría ser considerada como un control de constitucionalidad respecto de la reforma energética de 2013 sería la acción de inconstitucionalidad. En este caso no hay un precedente de acciones de inconstitucionalidad respecto de esta reforma energética, pero para efecto de nuestro análisis retomaremos dos casos: sobre el procedimiento y sobre la esencia de las normas impugnadas.

En el primer caso, cito la invalidez a la reforma a la Ley de Telecomunicaciones, conforme a resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de agosto de 2022<sup>519</sup>. Destaco el hecho de que en dicha sesión se relataron una serie de irregularidades en este proceso legislativo, muy semejantes a las demostradas en mi exposición de la correspondiente a la reforma constitucional de 2013 en materia energética. En ese sentido, afirma el ministro ponente que “tiene un efecto invalidante”, ya que no se cumplió con los tiempos para la deliberación del proyecto de Dictamen en las Comisiones, ni para su distribución y comunicación con la

---

<sup>518</sup> Los magistrados Joel Carranco, Carlos Ronzón y Julio Hernández Fonseca resaltaron que el artículo 61 de la Ley de Amparo –que entró en vigor en abril de 2013– prohíbe la procedencia del juicio de amparo para impugnar adiciones y/o reformas a la Constitución. La Jornada, *Desechan amparo de Bartlett contra la reforma energética*, 15 de mayo de 2014, p. 9. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2014/05/15/politica/009n1pol> Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

<sup>519</sup> Acciones de Inconstitucionalidad Promovidas por Diversos Senadores Integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y el Partido de la Revolución Democrática, Demandando la Invalidez del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal De Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Periódico Oficial de la Federación el Treinta y Uno de Octubre de Dos Mil Diecisiete (Ponencia Del Señor Ministro Pérez Dayán) dirimidas en sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2022-09-14/29%20de%20agosto%20de%202022%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf> . Fecha de consulta: 17 de julio de 2023.

debida oportunidad establecida en el Reglamento del Senado para la discusión en el Pleno.

Se señaló asimismo que, al no resultar en un proceso democrático deliberativo en el que la minoría parlamentaria tuviera la oportunidad de participar en condiciones de libertad y de igualdad en el propio procedimiento legislativo, este proceso es invalidante, concluyendo que:

[...] las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales, contenidas tanto en el texto de la Norma Fundamental como en el Reglamento del Senado, se traducen en una violación directa a lo dispuesto en los párrafos primero del artículo 72, en relación con los diversos 1, párrafo quinto, 2, apartado B, fracción VI, y 6, apartado B, fracciones I y III, de la Constitución Federal, así como de diversas disposiciones del propio reglamento —ya— citado, de ahí que se propone su efecto invalidante al trascender a todo decreto legislativo aprobado el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete y publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre siguiente<sup>520</sup>.

Así pues, la propuesta de los ministros consistió en invalidar en su integridad el decreto que contiene las normas reclamadas a fin de que el Congreso de la Unión, en uso de sus competencias constitucionales, legisle de nueva cuenta. Finalmente, se resolvió por unanimidad de votos la abrogación del decreto.

Por otra parte, existe otro precedente respecto de acciones de inconstitucionalidad, y en este caso en materia energética, que es la 64/2021 promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 23 de abril de 2021<sup>521</sup>, y cuyo objeto es la impugnación de los artículos 3, 4, 12, 26, 35, 53, 101, 108y 126 de la Ley Eléctrica reformada el 9 de marzo de 2021, respecto al orden de despacho en el sistema eléctrico nacional; trato nacional a la luz del TIPAT y del

---

<sup>520</sup> *Ídem.*

<sup>521</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 64/2021 promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 23 de abril de 2021. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2021-04-27/MI\\_Acclnconst-64-2021.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-04-27/MI_Acclnconst-64-2021.pdf)

Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (sic)<sup>522</sup>; mecanismo de certificados de energías limpias; supuestos de revocación permisos de autoabastecimiento y revisión obligatoria de los contratos suscritos con productores independientes de energía; criterios del sistema eléctrico nacional establecidos por la Secretaría de Energía; tarifas para las y los usuarios finales del servicio de energía eléctrica y principios del sistema eléctrico nacional.

El 7 de abril de 2022, en sesión del Pleno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la constitucionalidad de diversos artículos que definen los contratos de cobertura eléctrica, contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y contratos legados para el suministro básico; que establecen el requisito de factibilidad técnica para el acceso a las redes; que prevén la posibilidad de que diversos participantes se agrupen para realizar obras, ampliaciones o modificaciones, necesarias para la conexión e interconexión; y señalan criterios para determinar la asignación y despacho a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el sistema, todo ello, a la luz de los artículos 25 y 28 constitucionales. En cuanto al resto de los artículos impugnados por violar los principios de competencia económica y libre concurrencia, se desestimó la acción.

Cabe destacar que esta última decisión tuvo que ver con el hecho de que las acciones de inconstitucionalidad sólo se pueden hacer valer violaciones directas a la Constitución general y a derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, por lo que las normas impugnadas no pueden ser analizadas a la luz del TIPAT o el TMEC, en tanto no contienen normas sobre derechos humanos pues son del orden comercial <sup>523</sup>. Sin embargo, y aunque es el mecanismo por el que me inclino para determinar la invalidez de la reforma energética de 2013, desde mi punto de vista y conforme a la obediencia a la letra estricta, habría reticencias para seguir por este camino, ya que el artículo 105, fracción II, de la Constitución

---

<sup>522</sup> Hago esta acotación, pues parece incongruente que sean los legisladores mexicanos los que reclamen el “trato nacional” a los inversionistas extranjeros en los términos de los tratados internacionales.

<sup>523</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa, no. 125/2022, 07 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6845>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2023

establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre *una norma de carácter general* y la Constitución.

En este sentido, y en una interpretación estricta, al no tratarse de una norma general, sino de los artículos constitucionales en sí mismos los que son contradictorios con la propia Constitución, un recurso de este tipo con respecto a la reforma constitucional en materia energética de 2013 no sería admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero, en coincidencia con Pedro de Vega, concluyo que:

[...] la reforma constitucional tiene que verse sometida al reconocimiento de ciertos límites, que en ningún caso se podrán sobrepasar, pues si eso sucediera estaríamos en presencia no de operaciones de reforma... sino ante otros fenómenos como falseamiento de la Constitución, fraude de la Constitución, o sencillamente actos revolucionarios encubiertos [...].<sup>524</sup>

Cabe recalcar que el objetivo de la presente investigación ha sido demostrar la vulneración y violación a las decisiones políticas fundamentales en el proceso histórico y legislativo de la reforma constitucional en materia energética de 2013, lo cual ha quedado fehacientemente demostrado, y que la derivación de ello son algunas recomendaciones finales, que buscan responder al *qué hacer* ya planteado, pensando en una restitución de su legalidad y legitimidad, mismas que van en dos vertientes: la factible -consistente en la parte reparadora-, y la deseable, -en la parte preventiva-, y que serán brevemente planteadas a continuación.

Respecto de la primera, esto es la factible y por ya existir en el modelo mexicano, con la finalidad de tener una mayor legitimidad de la función de control de constitucionalidad y sus órganos ejecutores, propongo fortalecer el mecanismo de acción de constitucionalidad mediante lo siguiente:

---

<sup>524</sup> Vega García, Pedro de, "La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, cit., nota 16, t. II, p. 349, citado por: Vázquez Gómez Bisogno, *op. cit.*, p. 287.

- Que en la fracción II del artículo 105 constitucional se deje explícitamente señalado que la contradicción no sólo pueda ser entre una norma de carácter general y la Constitución, sino entre ésta y preceptos incluidos mediante reformas constitucionales, que violenten las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución, establecidas por el constituyente originario.
- Que en el párrafo segundo de esta fracción II del artículo 105 constitucional se elimine la limitación del tiempo para ejercitar las acciones de constitucionalidad, ya que se trata de asegurar un control de manera permanente.
- Que la declaración de invalidez considere tanto el proceso como los preceptos que propiamente se hayan incluido en una reforma constitucional, y que estén en contradicción con las decisiones políticas fundamentales del constituyente originario.
- Que las resoluciones de invalidez tengan un efecto retroactivo, siempre y cuando sus alcances consideren la prevalencia del interés general y la protección de los derechos humanos.

#### **b) Respeto de los mecanismos de legitimidad política y jurídica**

Ahora bien, dadas las demostraciones de las violaciones a las decisiones políticas fundamentales y al proceso legislativo para llevarlas a cabo, una segunda vía, la deseable, que le daría una amplia legitimidad a la decisión soberana del pueblo mediante consultas, una definición explícita de las decisiones políticas fundamentales y un modelo de impartición de justicia formal y real,

##### **i. La decisión soberana del pueblo**

Actualmente el artículo 35 constitucional abre la posibilidad de la participación ciudadana, bajo el supuesto que es el pueblo en el que recae originariamente la soberanía, pues el artículo 39 (vigente desde 1917 sin haber tenido reforma alguna) que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Remarca que todo poder público dimana del pueblo y se instituye *para beneficio de éste*. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es así como la democracia participativa se basa en el principio que es derecho de la ciudadanía, conforme a su fracción IV, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, pero que se sujetarán a lo siguiente:

*3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta<sup>525</sup>.*

Como ya se señaló anteriormente, la reforma energética no fue sometida a este mecanismo de consulta popular bajo el argumento que estaba dentro del supuesto de los “ingresos”- reduciéndola a una dimensión solamente financiera-, y no sobre los temas de trascendencia nacional o regional, como lo señala el propio artículo 35. Por ello, en coincidencia con lo aseverado por De la Madrid en páginas anteriores, la recomendación va en el sentido de que, en el tenor del análisis de la presente investigación, la consulta popular proceda con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos de la República, así como al voto de las legislaturas de los estados (dada la forma federal de nuestra organización política) cuando las reformas del poder reformador a la Constitución requieran la confirmación y validación de las decisiones políticas fundamentales, lo que nos lleva a la importancia del siguiente apartado.

## **ii. La definición explícita de las decisiones políticas fundamentales**

Este trabajo ha versado sobre las decisiones políticas fundamentales, pero hasta el momento han sido construcciones teóricas y discusión académica -como aquí se ha

---

<sup>525</sup> El subrayado es nuestro.

demostrado- y han debido ser interpretaciones ante la falta de definición explícita en la propia Constitución.

Es así como en esta materia lo que tenemos son silencios constitucionales, que pueden ser definidos como omisiones en las que incurre el constituyente originario, con lo cual nos obliga a preguntarnos si ello implica poder ilimitado al poder reformador <sup>526</sup>.

En otra tesitura, estos silencios o lagunas constitucionales nos llevan a lo que se ha denominado antinomias<sup>527</sup>, entendidas como el conflicto entre normas, en este caso, los preceptos constitucionales cuya aplicación llevarían a consecuencias jurídicas entre sí.

Y en este mismo tenor se requiere que se definan los conceptos jurídicos indeterminados, ya que como se demostró a lo largo de este trabajo, la falta de definición de conceptos como servicio público, interés general, sustentabilidad, entre otros, terminan estableciendo no sólo una zona de duda, sino también una zona de conflicto en su interpretación, permitiendo la discrecionalidad y en un juego

---

<sup>526</sup> No obstante, hay tribunales constitucionales como el peruano que se ha pronunciado señalando que

[...] los silencios constitucionales no pueden ser interpretados como tácitas concesiones al legislador, a efectos de que expida regulaciones desvinculadas de la norma fundamental. Allí donde las “normas regla” previstas en la Constitución omiten precisiones (v. gr. procedimiento de reforma constitucional), la ley o, en su caso, el reglamento parlamentario están obligados a estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las “normas principio (v. gr. los principios del constitucionalismo) contenidas en la propia norma fundamental”. Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano, expediente 0006-2003-AI/TC, 1o. de diciembre de 2003.

En el mismo sentido se ha pronunciado el tribunal constitucional italiano, en la Sentencia 1146/1988, Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, 15 de diciembre de 1988. Citado por: Vázquez Bisogno, *op. cit.*, pp. 298-299.

<sup>527</sup>. Ricardo Guastini nos señala que hay técnicas para prevenir las antinomias y otras para resolverlas. En estas recomendaciones, nos centraremos en las preventivas, que incluyen la interpretación adecuadora y la restrictiva. La primera consiste en adaptar el significado de una disposición a un principio o a una norma de rango superior, que para efectos de este trabajo hemos denominado *decisiones políticas fundamentales*; la segunda consiste en excluir del campo de aplicación de una cierta norma un determinado hecho. Por lo tanto, me inclino porque sea el método de interpretación adecuadora la que debería regir en esta propuesta de Tribunal Constitucional. Consultar: Guastini, Riccardo, “Antinomias y lagunas”, en: *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 29, México, Universidad Iberoamericana, 1999, pp. 438-439.



político entre quienes no quieren aplicarlo y quienes sí quieren hacerlo, ya sea en el ámbito Legislativo o en el Ejecutivo.

La definición explícita de las decisiones políticas fundamentales y sus conceptos componentes en el texto constitucional podrá fortalecer el ámbito de decisión de lo que es una de las siguientes propuestas: un Tribunal constitucional.

### **iii. La construcción de un Tribunal Constitucional**

La primera propuesta es la construcción de un Tribunal Constitucional<sup>528</sup>, mediante un control de constitucionalidad preventivo. Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un tribunal que resuelve asuntos constitucionales, lo cierto es que no es del orden preventivo, e incorporarle un mecanismo de control previo de constitucionalidad requeriría de modificaciones orgánicas y funcionales complejas. En ese sentido, habría que plantearse reformas constitucionales de las atribuciones que tiene nuestra Suprema Corte, considerando que se requiere de su actuación preventiva, a fin de evitar antinomias cuando se propongan reformas o adiciones a la Constitución, en los siguientes aspectos:

- a) La constitucionalidad de fondo: mediante un procedimiento verificador de la no alteración o vulneración de las decisiones políticas fundamentales y/o derechos humanos.
- b) El momento procesal de dicha revisión de control: que sea realizado una vez emitido el dictamen de la cámara de origen, ya sea la de Diputados o la de Senadores, por la respectiva Comisión de Puntos Constitucionales y las Comisiones Unidas (dependiendo de la materia de reforma).

---

<sup>528</sup> El Tribunal o Corte Constitucional actualmente está vigente en 68 países, y no es un modelo ajeno a nuestro entorno latinoamericano, aunque con sus diversas caracterizaciones, en países como Argentina (Corte Suprema de Justicia de la Nación), Bolivia (Tribunal Constitucional Plurinacional), Chile (Tribunal Constitucional), Colombia (Corte Constitucional), Costa Rica (Corte Suprema de Justicia/Sala Constitucional), Ecuador (Corte Constitucional), Guatemala (Corte de Constitucionalidad), Perú (Tribunal Constitucional), República Dominicana (Tribunal Constitucional), Uruguay (Suprema Corte de Justicia) y Venezuela (Tribunal Supremo de Justicia).

- c) La manifestación de consentimiento: del cumplimiento de constitucionalidad y no afectación del núcleo intangible de la Constitución y sus decisiones políticas fundamentales.
- d) La naturaleza de su determinación: que, si bien no guarda la correspondiente a una sentencia, por no derivarse de un juicio contencioso<sup>529</sup>, esta decisión deberá tener fuerza vinculante y de carácter de cosa juzgada, ya que no se trata de una consulta, sino de un control de constitucionalidad. Esta determinación no eliminaría la propuesta de modificaciones constitucionales en su totalidad, pero sí de todos aquellos elementos que atenten contra las decisiones políticas fundamentales.

Finalmente, si bien estas recomendaciones van en el sentido de modificar y reorientar los mecanismos de control de constitucionalidad porque el esquema vigente no alcanza para revertir una reforma constitucional ilegal e ilegítima, como se ha demostrado ha sido la energética de 2013, lo cierto es que con los casos aquí expuestos ya hay un embrión que puede permitir dar a luz una manera de atacarla y declarar su invalidez.

## 2. Conclusiones

A la vista del análisis del proceso histórico y de construcción de las decisiones políticas fundamentales, como cláusulas pétreas o núcleo intangible de la Constitución, se pudo plantear el gran compromiso ético y político que tiene el legislador en no excederse en su poder reformador, ya que ello implica un acto no sólo ilegal sino ilegítimo.

En este tenor, y mediante el compromiso de mantener un Estado de Derecho, que no sólo atienda a la letra de una Constitución escrita (una de papel), sino de una Constitución real, la defensa de la Constitución es la defensa de la voluntad popular:

---

<sup>529</sup> Coincido con la propuesta que al respecto realiza Rogelio Rodríguez Garduño, respecto de los efectos de un control de constitucional previo, aunque él lo plantea para el caso de los tratados internacionales. Rodríguez Garduño, *op. cit.*, pp. 124-125.

es la única forma de tener efectos de legalidad y legitimidad de una reforma constitucional.

Como se demostró puntualmente, para el caso de la reforma constitucional de 2013, la energía comenzó a ser jurídicamente abordada más como una mercancía y no como un servicio público y derecho humano, mediante significativas reformas legales y constitucionales en la materia, priorizando acuerdos políticos tanto con grupos nacionales como transnacionales, que se fueron gestando a partir de la década de los ochenta del siglo XX con el Estado neoliberal.

En este sentido, en el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia energética de 2013 se soslayaron las decisiones políticas fundamentales relativas a la propiedad originaria de la Nación, el dominio eminente y la protección de los derechos sociales sobre la explotación de los recursos energéticos, prevaleciendo un criterio de mercado y por encima del interés público.

En este sentido, concluyo que se trató de una reforma constitucional regresiva, ya que falló a los criterios mínimos de *legitimidad*, es decir, su vinculación a fines admitidos por el ordenamiento constitucional; a la *idoneidad* para proteger los fines de las decisiones políticas fundamentales; la demostración de que se trataba de una “*necesidad*”, esto es, su carácter indispensable o imprescindible, y que no hubiese alternativas menos gravosas para los derechos afectados; así como la *proporcionalidad*, al obtenerse de ella más beneficios o ventajas para el interés general, siendo que finalmente se inclinó por un criterio mercantil y de favorecimiento de la inversión privada y extranjera.

En ese sentido, la reforma constitucional energética incumplió con el compromiso internacional de México respecto a la obligación de no regresividad de derechos sociales (económicos, sociales y culturales) ya que como hemos comprobado, la regulación derivada de ella empeoró la situación de reglamentación del derecho vigente, violentando los principios y las decisiones fundamentales.

La evidente violación de fondo a las decisiones fundamentales, emanadas de la voluntad popular expresada por el Constituyente originario de 1917, vinieron a ser aderezadas por las violaciones de forma, esto es, del proceso legislativo y la técnica

jurídica para legislar mediante artículos transitorios. Más allá: la evidencia de un efecto corruptor mediante supuestos sobornos a legisladores para “hacer lo que antes no se había logrado hacer”, esto es, incluir en la Constitución preceptos en favor del capital privado por encima del interés general, no hace más que demostrar abiertamente la invalidez jurídica y ética de esta reforma constitucional.

Aunque mis recomendaciones han sido por la vía formal del control constitucional, sólo basta concluir el fundamento de mis argumentos, con base en la denominada *fórmula Radbruch*, ya que lo que en los anteriores capítulos se ha documentado lo que desde mi punto de vista ha sido una injusticia extrema.

Si bien, Radbruch planteaba que una injusticia extrema se identificaba en las violaciones a los principios básicos del derecho natural expresado en las declaraciones de los derechos humanos, desde mi punto de vista – retomando la reflexión de Aguiar de Oliveira hecha al principio de este trabajo- una injusticia extrema no es simplemente un terrible acto de injusticia, o un crimen, o una violación de los derechos humanos, pues también lo es que un contenido extremadamente injusto -esto es contrario a las decisiones políticas fundamentales- se encuentre en una ley debidamente establecida, en este caso la reforma energética constitucional, lo que hace que sea difícil reconocer una injusticia extrema.

Es decir, no porque un precepto esté en una ley o, más aún, en el texto constitucional, significa que debe ser acatado por el hecho de estar ahí inserto, si en un tamizaje se identifica su esencia injusta.

En este tenor, mi reflexión final va en el sentido de que los jueces no están obligados a aplicar las leyes de extrema injusticia, por lo que no se debe perder la oportunidad de legitimar el control constitucional como una vía para fortalecer la prevalencia de las decisiones políticas fundamentales, y reconocer la invalidez de todos aquellos intentos de reformas que sean contrarios a la voluntad popular pues, en última instancia, persistiría la pregunta: ¿es obligatoria su aplicación?

Como una consecuencia de esta investigación, quedaría la alternativa de continuar con el análisis de las leyes secundarias, cuya validez y legitimidad estaría también en cuestionamiento.



## FUENTES CONSULTADAS

### 1. Bibliografía y hemerografía

#### Libros y revistas

- AGUDELO IBÁÑEZ, S. J. "Identidad Constitucional: límite a la reforma constitucional en Alemania, Italia y la India". *Revista Academia & Derecho*, 6(11), julio-diciembre de 2015.
- AGUIAR DE OLIVEIRA, Julio, "El derecho y la injusticia extrema", en: *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, nueva época, núm. 10, enero-junio 2019.
- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Madrid, Gedisa Editorial, 2004.
- ALMAZÁN GONZÁLEZ, José Antonio, *La exclusividad nacional en materia de petróleo*, México, UNAM-IIJ, 2016. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3467/6.pdf>
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, "La regresión ambiental en el sector hidrocarburos mexicano", en: Anglés Hernández, Marisol y Palomino Guerrero, Margarita (coordinadoras), *Aportes sobre la configuración del derecho energético en México*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Reguladora de Energía, 2019.
- \_\_\_\_\_, "Desarrollo energético vs sustentabilidad ambiental", en: Carmona Lara, María del Carmen y Acuña Hernández, Ana Laura (coordinadoras), *La Constitución y los Derechos Ambientales*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2015, pp. 33-51.
- ANTAKI, Ikram, *Manual del ciudadano contemporáneo*, México, Planeta, 2004.
- AÑÓN ROIG, María José, "¿Hay límites a la regresividad de derechos sociales?", *Derechos y Libertades*, Número 34, Época II, Universidad de Valencia, enero 2016, pp. 57-90
- ARISTÓTELES, *Política*, Madrid, Editorial Gredos, 1988.
- ATTAC, Fondation Copernic, *L'Imposture Macron. Un Bussiness Model au Service des Puissants*, France, Les Liens qui Liberent, 2018.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 120, 1988.
- BOBBIO, Norberto, *El poder y el Derecho*, en: *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Estado, gobierno y sociedad (Contribuciones a una Teoría general de la Política)*, Barcelona: Plaza Janés Editores, 1987.

\_\_\_\_\_, *El problema del positivismo jurídico*, Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1997.

BOLÍVAR MEZA, Martha Laura, “Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública”, en: *Revista POLIS*. México 2019, vol. 15, núm. 1, pp.33-63. Disponible en: <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/634>

\_\_\_\_\_, “Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética”, en: *Revista de Administración Pública*, núm. 135, volumen XLIX, No. 3, septiembre-diciembre 2014. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/52709>

\_\_\_\_\_, “La reforma energética: la imposición de un nuevo modelo legal e institucional extraordinario y preferente”, en: *Balance de las Reformas Estructurales*, Tomo II, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, agosto 2018. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4122/T2%20Tomo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

\_\_\_\_\_, “Notas sobre el marco regulatorio para la transición de la industria extractiva a la energía renovable y su impacto en la captación de la inversión pública y privada”, en: *Revista de Derecho Administrativo 19*, Facultad de Derecho-Pontificia Universidad Católica del Perú, julio 2021. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24307>.

BOLÍVAR MEZA, Martha Laura y RODRÍGUEZ GARDUÑO, Rogelio Zacarías, “Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma constitucional energética de 2013: el caso de la electricidad”, en: *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, julio-diciembre 2021. Disponible en: <https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/190>

BOLÍVAR MEZA, Rosendo, *La revolución mexicana: dos interpretaciones*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2010.

BRYCE, James, *Constituciones rígidas y flexibles*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México Editorial Porrúa, 1984.

BUSH, J., & Johnston, D., *International oil company financial management in nontechnical language*, Tulsa, Okla, PennWell, 1998. Disponible en: [https://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs\\_privatisation.pdf](https://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs_privatisation.pdf)

CALDERÓN SALAZAR, Jorge A., “La experiencia de los APPRIS y de las normas sobre inversión en el TLCAN, el TLC México-Unión Europea y la OMC. Su relación con la regulación de la inversión extranjera en México”, en: *Derecho y seguridad internacional: memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005

- CAPALDO, Jeronim and IZURIETA, Alex, Trading Down: *Unemployment, Inequality and Other Risks of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, Global Development and Environment Institute, Tufts University, January 2016. Disponible en: <https://www.bu.edu/eci/files/2019/11/16-01Capaldo-IzurietaTPP.pdf>
- CAPELLA, Juan Ramón, *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y el estado*, Madrid, Editorial Trotta, 2008.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- \_\_\_\_\_, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- \_\_\_\_\_, *En defensa del petróleo*, México, UNAM-IIJ, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM-IIJ, 1982.
- \_\_\_\_\_, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y Realidad”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 31, mayo-agosto 2011. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art3.pdf>.
- \_\_\_\_\_, “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana”, en: *Revista Derecho del Estado*, núm. 27, julio-diciembre, 2011, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- CELIS SALGADO Lourdes, *La Industria Petrolera en México. Una Crónica: De los Inicios a la Expropiación*, México, PEMEX, 1988. Disponible en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/24121901.html>
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, “La desnaturalización de los artículos transitorios en la reforma constitucional político-electoral de 2014”, en: *La dinámica del cambio constitucional en México*, UNAM-IIJ, 2018. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4828/10.pdf>
- COBINO, Marco. “Estado–nación y soberanía: entre el declive y la transformación”. *Trabajos y ensayos*, número 3, Universidad del País Vasco., enero de 2006.
- COLMENAREs, Sergio. *Corrupción y Desafíos en las Compras Gubernamentales: El Caso de Pemex*, Ed. Plaza y Valdés Editores, 2010.
- Comisión Reguladora de Energía, *20+1, CREando confianza para los mexicanos*, México, 2015. Disponible en: <https://www.cre.gob.mx/documento/libro-21aniversario.pdf>
- COPINSCHi Philippe. *Le Pétrole une ressource stratégique*, Editorial La documentation Francaise, Les Etudes De La Documentation Francaise No. 5352, Janvier 2012.



- COURTIS, Christian (comp), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, CEDAL-Centro de Estudios Legales y Sociales, 2006. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/ni-un-paso-atras-la-prohibicion-de-regresividad-en-materia-de-derechos-sociales.pdf>
- DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2008.
- DE LA MADRID, Miguel, “La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales”, en: *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo IV, México, UNAM-IIJ, 2001. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/95/1.pdf>
- DE VEGA GARCÍA, Pedro, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.
- DWORKIN, Ronald, *Justicia para erizos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- ÉTIENNE LLANO, Alejandro, *La Protección Internacional de la Persona Humana. Los Derechos Humanos*, México, Trillas, s. A., 1987.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2000. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf>.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Ed. Trotta, 2004.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C, *El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas*, México, 2016.
- GARCÍA CANALES, M., Principios generales y principios constitucionales”, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, abril-junio 1989. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/issue/view/2663>
- GARCÍA RICCI, Diego, *Estado de Derecho y principio de legalidad*, México, CNDH, 2015
- GUASTINI, Riccardo. “Sobre el Concepto de Constitución”, en: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 1, julio-diciembre de 1999, México, UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5566/7217>
- \_\_\_\_\_, “Antinomias y lagunas”, en: *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 29, México, Universidad Iberoamericana, 1999
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier y AMADOR HERNÁNDEZ, Juan Carlos. *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso Pacto por México*. Colección Nuestro Tiempo, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf>

- GUERRERO, Omar, "El mito del nuevo 'Management público'", *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 25, Universidad del Zulia: 9-52, 2004
- GUTIÉRREZ, Roberto, "Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética", en: *Economía UNAM* Vol. 11. Núm. 32. Mayo-Agosto 2014. Disponible en: <http://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-reformas-estructurales-mexico-el-sexenio-S1665952X14704517>.
- IGARTÚA SALAVERRÍA, Juan, "El indeterminado concepto de los 'conceptos indeterminados'", en: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 56, enero-abril, 2000, pp.145-162
- JIMÉNEZ VÁZQUEZ, Raúl, "Conformación histórica de los principios constitucionales en materia de hidrocarburos y los efectos desnacionalizantes de la reforma energética", en: *Reforma energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*. México. Editorial Cosmos, 2011.
- HABERMAS, Jürgen, *Problemas de la legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- \_\_\_\_\_, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2010.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- HARARI, Yuval Noah, *Sapiens. De animales a dioses: breve historia de la humanidad*, Barcelona, Ed. Penguin Random House, 2016.
- HUERTA OCHOA, Carla, "Artículos transitorios y derogación", en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, num., 102, septiembre-diciembre de 2001, pp. 811-840.
- \_\_\_\_\_, Carla, "El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional", en: *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 131-156.
- IMCO, *Índice de competitividad internacional 2013. Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, 2013. Disponible en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/IC12013-completo.pdf>.
- ITAM-WOODROW WILSON CENTER, *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*, México, ITAM, 2013. Disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wood\\_nuevo\\_comienzo\\_para\\_mexico.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/wood_nuevo_comienzo_para_mexico.pdf)
- KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, UNAM-IIJ, 1982
- KLIKSBERG, Bernardo, *Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo*, México, INAP, 2012.

- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, Ed. Cenit, 1931.
- MANCILLA, Roberto, “La reforma constitucional como arma política: el caso mexicano” en: *Revista Derechos en Acción*, núm. 2, Universidad Nacional de la Plata, 2017, pp 75-96. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/2942>.
- MARIENHOFF, Miguel, S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.
- MCGANN, James. G., *Think thanks and policy advice in the US: academics, advisors and advocates*. New York, NY. Routledge, 2007.
- MUTTITT, Greg, *Production sharing agreements: oil privatisation by another name? Paper presented to the General Union of Oil Employees’ conference on privatisation*, Basrah, Iraq, 26 May 2005. Disponible en: [https://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs\\_privatisation.pdf](https://www.platformlondon.org/carbonweb/documents/PSAs_privatisation.pdf)
- NAVA FERNÁNDEZ DEL CAMPO, Andrea, “El derecho transitorio”, en: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. México, Escuela Judicial, número 3, 1998. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/31663/28652>
- NAVARRO, Fabiola, *Juicio para Emilio Ricardo Lozoya Austin*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6184/1.pdf>
- OFFE, Claus, *La gestión política*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid. 1992
- \_\_\_\_\_, Claus, *Contradicciones del estado de bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- \_\_\_\_\_, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Constitucionalismo y reforma constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2014.
- PEÑA NIETO, Enrique, et. al., *Pacto por México*. 2012
- PISARELLO, Gerardo, *Un largo Termidor. Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición-Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2012.
- \_\_\_\_\_, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 65
- RABASA MISHKIN, Emilio, “Las constituciones mexicanas: una visión histórica”, en: *Doctrina constitucional mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010.
- RADBRUCH, Gustav, “Arbitrariedad legal y derecho suprallegal”, en, Paulson, Stanley, L., *La filosofía del derecho de Gustav Radbruch*, Madrid, Marcial Pons, 2019.

- RAMÍREZ DE LA O, Rogelio, *Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*, Análisis, No. 2/2014, Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10788.pdf>
- REAL DE ALCALÁ, J. Alberto, "Sobre la indeterminación del derecho y la ley Constitucional. El caso del término 'nacionalidades' como concepto jurídico indeterminado", en: *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual*, Monterrey, UNAM-IIJ-, 2008, pp. 333-358. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/19.pdf>.
- ROAUIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2016. Disponible en: [https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/LLC\\_2017\\_genesis\\_art\\_27\\_123](https://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/LLC_2017_genesis_art_27_123)
- RODRÍGUEZ GARDUÑO, Rogelio Zacarías, *La necesidad de un control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en México*. Tesis profesional para obtener el título de Doctor en Derecho, México, Universidad Panamericana, 2012.
- RODRÍGUEZ PADILLA, Víctor, "Evaluando los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos en México, 2015-2017", en: *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 197, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2019. Disponible en: <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/64669/61701>
- RODRÍGUEZ SANTIBAÑEZ, Ileana, *La soberanía en tiempos de la globalización*, México, Porrúa, 2011.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, "Derechos Humanos" y "Derechos sociales", en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987
- ROLDÁN XOPÁ, José, "La Constitución económica en México. Entre el mercado y las instituciones", en: *Derecho y Economía*, México, UNAM-IIJ-, 2021, pp. 35-64. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6427/8.pdf>.
- SACRISTÁN ROY, Emilio. *Las privatizaciones en México*, Revista Economía, UNAM, vol. 3, núm. 9, agosto 2006. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econunam/9/04EmilioSacristan.pdf>
- SALAZAR, Pedro, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)", en: *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM-IIJ, 2013.
- SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, "Tratados en México Agreements en los Estados Unidos", en: *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3021/16.pdf>.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *El fraude a la Constitución*, México, Porrúa, 1988.

- SANDOVAL, Irma Eréndira, *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*, ASF, 2007. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc10.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf)
- SANT'ANA PEDRA, Adriano, "Un análisis sobre la intangibilidad de las cláusulas pétreas", en: *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, enero 2010, n. 22. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas; Dykinson, 2010.
- SARTORI, Giovanni, *La política*, México, FCE, 2003.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1982.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1977.
- SERRANO ÁLVAREZ, Pablo, *Los Tratados de Bucareli y la Rebelión Delahuertista*, México, SEP-INEHRM, 2012. Disponible en: <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/455/1/images/bucareli.pdf>.
- SILVA GARCÍA, Fernando y ROSALES GUERRERO, Emmanuel, "Derechos sociales y prohibición de regresividad: el caso ISSSTE y su voto de minoría", en: *Cuestiones Constitucionales*, núm. 20, enero-junio 2009, pp.315-339. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932009000100011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100011&lng=es&nrm=iso).
- STRANGE, Susan. *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria Editorial, 2001.
- SUÁREZ GAONA, Enrique, *Legitimación revolucionaria del poder en México*, México, Siglo XXI, 1987.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, e INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 6. Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal al reglamento de la ley del servicio público de energía eléctrica*. México, UNAM. 2005. Disponible en: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5022566>
- UVALLE AGUILERA, Ricardo Alexis, "Reglas de transparencia en el marco de la reforma energética mexicana: ¿publicidad o derecho de acceso a la información?", en: *Estudios Políticos*, no.36, Facultad de Ciencias Políticas, Centro de Estudios Políticos, UNAM, Ciudad de México sep./dic. 2015. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/52709>
- VALLADARES DE LA CRUZ, Laura, "El despojo de los territorios indígenas y las resistencias al extractivismo minero en México", e-cuadernos CES [En línea], 28 | 2017, publicado el 15 diciembre 2017. Disponible en: <http://journals.openedition.org/eces/2291>

- VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, FRANCISCO, “La Suprema Corte y el Poder Constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución”, en: *Cuestiones Constitucionales*, núm.22, México, UNAM, 2010, pp.275-317.
- VIGO, Rodolfo Luis, “La teoría jurídica y discursiva no positivista de Robert Alexy”, en: *La injusticia extrema no es derecho. De Radbruch a Alexy*, México, Fontamara, 2004.
- \_\_\_\_\_, Rodolfo Luis, “Iusnaturalismo y neoconstitucionalismo: coincidencias y diferencias”, en: *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo IV, volumen 2, 2015
- WEBER, Max, *La política como vocación*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- WILLIAMSON, John, “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, John Williamson (ed), Washington, D.C., abril, 1990. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20090625085003/http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge. *El Constitucionalismo económico en la Carta de Querétaro 1917-2017*, Tomo II, México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2016. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/cons-eco-carque.pdf>.
- ZENTENO BARRIOS, Javier, “La regulación de los hidrocarburos en México”, en: *Regulación del sector energético*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretaría de Energía, 1997, pp. 75-103. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/153/6.pdf>

#### **Publicaciones periodísticas (en orden cronológico)**

- Montes, Juan, *Mexico in Talks to Open Energy Sector to Private Investors*, The Wall Street Journal June 18, 2013. Disponible en: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324520904578551810770396702?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424127887324520904578551810770396702.html>
- Rathbone, John Paul, *FINANCIAL TIMES: EPN ofrece certeza a inversionistas*, El Financiero, junio 18, 2013. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/financial-times/ePN-ofrece-certeza-a-inversionistas/>
- Martin Eric and Williams Adam, *Pena Nieto Submits Bill to End Mexico's 75-Year Oil Monopoly*, Bloomberg, 12 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-12/pena-nieto-bets-mexico-is-ready-for-exxon-after-75-year-monopoly>

Agencias, *Se retira PRD de foro de reforma energética; argumenta inequidad*, El Diario MX, 23 de septiembre de 2013. Disponible en: [https://diario.mx/Nacional/2013-09-23\\_9e56859c/se-retira-prd-de-foro-de-reforma-energetica-argumenta-inequidad/](https://diario.mx/Nacional/2013-09-23_9e56859c/se-retira-prd-de-foro-de-reforma-energetica-argumenta-inequidad/)

Beauregard, Luis Pablo, *La reforma energética tienen un parto difícil en el Senado*, El País, 5 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386302515\\_907314.html](https://elpais.com/internacional/2013/12/06/actualidad/1386302515_907314.html)

Notimex, *Senadores discutirán hasta el domingo el dictamen de reforma energética*, El Financiero, 6 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/archivo/senadores-discutiran-hasta-el-domingo/>

Gómez, Ricardo y Cruz, Noe, *PAN: poco probable que hoy se presente reforma energética*, El Universal, 6 de diciembre de 2013. <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/pan-poco-probable-que-hoy-se-presente-reforma-energetica-971083.html>

Méndez, Alfredo, *Desechan amparo de Bartlett contra la reforma energética*, La Jornada, 15 de mayo de 2014, p. 9. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2014/05/15/politica/009n1pol>

Lastiri, Diana, *Esta es la denuncia completa de Emilio Lozoya ante la FGR*, El Universal, 19 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/esta-es-la-denuncia-completa-de-emilio-lozoya-ante-la-fgr>

## 2. Diccionarios

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997

Varios, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

## 3. Legislación (en orden jerárquico y cronológico)

### Constitución

Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824. [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero de 1857. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf).

## Leyes

Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937. Disponible en:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/pdf/L194.pdf>.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940. Disponible en: <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1940-6.1-LRA27-Transcripcion.pdf>.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27\\_rp/LRArt27\\_RP\\_orig\\_29nov58\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_orig_29nov58_ima.pdf).

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lspree/LSPEE\\_orig\\_22dic75\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lspree/LSPEE_orig_22dic75_ima.pdf)

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1992. Abrogada en 11 de agosto de 2014. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lspree/LSPEE\\_ref04\\_23dic92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lspree/LSPEE_ref04_23dic92_ima.pdf).

Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995. Abrogada el 11 de agosto de 2014. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcre/LCRE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcre/LCRE_abro.pdf)

Ley Minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin\\_orig\\_26jun92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin_orig_26jun92_ima.pdf).

Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_orig\\_27dic93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_orig_27dic93_ima.pdf)

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref01\\_12may95.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref01_12may95.pdf)

Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref02\\_07jun95.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref02_07jun95.pdf)

Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. Disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf> .

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995. Abrogada en 11 de agosto de 2014. Disponible



en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27\\_rp/LRArt27\\_RP\\_ref02\\_11may95.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_ref02_11may95.pdf)

Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Abrogada el 11 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpm\\_2008/LPM\\_2008\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpm_2008/LPM_2008_abro.pdf).

### **Acuerdos y Tratados internacionales**

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 17 de julio de 1986. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/215/3/RCE3.pdf>.

Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y Estados Unidos de América, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1993. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II01.pdf>

Organización Mundial del Comercio, Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, 1996. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/invest\\_s/trims\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/invest_s/trims_s.htm)

Organización Mundial del Comercio. Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, Examen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Nota sobre la reunión celebrada el 10 de octubre de 1996, Quinta reunión, 16 de abril de 1997. Disponible en <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/REG/4M3.pdf&Open=True>

Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 20 de octubre de 2000. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/tpd/mex\\_eu/mex\\_eu\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/mex_eu/mex_eu_s.asp)

Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP), 21 de febrero de 2018. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/tpd/tpp/tpp\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/tpp/tpp_s.asp)

### **Decretos**

Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional (Petróleo). Diario Oficial. México, sábado 9 de noviembre de 1940. P. 2. Énfasis propio. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_029\\_09nov40\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_029_09nov40_ima.pdf)

Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de Federación el 29 de enero de 1960. Disponible en: [http://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).

- Decreto que declara la adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_057\\_29dic60\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_057_29dic60_ima.pdf)
- Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 79,88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 1966. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_065\\_21oct66\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_065_21oct66_ima.pdf)
- Decreto por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_083\\_06feb76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_083_06feb76_ima.pdf).
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 16,25,26,27, fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983. Disponible 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)
- Decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de mayo de 1988. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_117\\_11may88\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_117_11may88_ima.pdf).
- Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1992. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS\\_orig\\_16jul92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS_orig_16jul92_ima.pdf)
- Decreto por el que se reforman los artículo 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_126\\_20ago93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_126_20ago93_ima.pdf)
- Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993. Disponible en: <https://www.cre.gob.mx/documento/32.pdf>
- Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4815716&fecha=22/12/1993&cod\\_diario=207281](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4815716&fecha=22/12/1993&cod_diario=207281)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia

- federal, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1996. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref03\\_24dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref03_24dic96.pdf)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1996. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref03\\_24dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref03_24dic96.pdf)
- Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE\\_ref05\\_19ene99.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_ref05_19ene99.pdf)
- Decreto por el que se reforma el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º., se reforma el artículo 2º., se deroga el párrafo primero del artículo 4º.; se adiciona un sexto párrafo dicen a párrafo del artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf)
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2005. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin\\_ref02\\_28abr05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin/LMin_ref02_28abr05.pdf).
- Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5070926&fecha=28/11/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070926&fecha=28/11/2008) .
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5070930&fecha=28/11/2008](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070930&fecha=28/11/2008)
- Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013)

- y <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/dic/20121213-III.html#DictamenesaD> y [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_207\\_DOJ\\_05jun13.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_207_DOJ_05jun13.pdf).
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_227\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf)
- Decreto Promulgatorio del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, hecho en Santiago de Chile, el ocho de marzo de dos mil dieciocho, Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2018. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5545130&fecha=29/11/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545130&fecha=29/11/2018#gsc.tab=0)
- Decreto Promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; del Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en la Ciudad de México el diez de diciembre de dos mil diecinueve; de seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y de dos acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados en la Ciudad de México, el diez de diciembre de dos mil diecinueve, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2020. Disponible en: [https://dof.gob.mx/2020/SRE/T\\_MEC\\_290620.pdf](https://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf)

#### 4. Documentos del Poder Legislativo (en orden cronológico)

##### Reglamentos

- Senado de la República, Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/RSR.pdf>
- Cámara de Diputados, Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2010. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg\\_diputados.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm) y [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf)
- Senado de la República, Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2018. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIII/244\\_DOJ\\_23may18.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/244_DOJ_23may18.pdf)

## **Acuerdos**

Senado de la República, Acuerdo para la Realización de los Foros en Materia Energética Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-22-1/assets/documentos/Acuerdo\\_JCP\\_foros.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-22-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_foros.pdf)

Senado de la República, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en relación con el proceso de dictaminación de las iniciativas de reforma constitucional en materia energética, 7 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/45192](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45192)

Senado de la República, Acuerdo de los Presidentes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y de Estudios Legislativos, Primera, para Introducir Modificaciones al Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, cuya Discusión inició en Fecha 8 de Diciembre de 2013 (sic). Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-10-1/assets/documentos/acuerdo\\_comisiones.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-10-1/assets/documentos/acuerdo_comisiones.pdf)

Cámara de Diputados, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se instruye al presidente de la Mesa Directiva para que, en uso de sus facultades legales, cite al pleno de la Cámara de Diputados en el salón que se disponga para tal efecto ante los sucesos que se presentan en el de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/dic/20131213.html#Acuerdo4> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131211-X.pdf> .

## **Dictámenes y Minutas**

Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía, 10 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/DICTAMEN\\_REFORMA\\_ENERGETICA.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/DICTAMEN_REFORMA_ENERGETICA.pdf)

Cámara de Senadores, Diario de los Debates, Discusión y segunda lectura del Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética. Sesión Pública Ordinaria, celebrada el 10 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO\\_No.38\\_10\\_DIC\\_2013.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO_No.38_10_DIC_2013.pdf)

Cámara de Diputados, Minuta de Proyecto de Decreto. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia

energética. Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia/minuta.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia/minuta.pdf)

Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Reformas constitucionales turnadas a las Legislaturas Estatales por la Cámara de Diputados LXII Legislatura. Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia.htm) y [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia/estados.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia/estados.pdf)

Poder Legislativo Federal, Comisión Permanente, Dictamen de la Primera Comisión de Gobernación; Puntos Constitucionales; y de Justicia, con punto de acuerdo relativo a diversas proposiciones relacionadas con la empresa brasileña Odebrecht, 22 de agosto de 2017. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/permanente/CP/pdfs/dictamenes/primera/Dictamen\\_Primer\\_Co\\_mision-Martes-22-Agosto-2017-855.pdf](https://www.senado.gob.mx/permanente/CP/pdfs/dictamenes/primera/Dictamen_Primer_Co_mision-Martes-22-Agosto-2017-855.pdf)

## Diversos

Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera. Convocatoria a la Reunión Extraordinaria de Comisiones Unidas a celebrarse el día domingo 8 de diciembre a las 10:00 horas, en el Salón de la Comisión Permanente, para discutir y en su caso dictaminar la propuesta de proyecto de decreto de reformas y adiciones a diversos artículos Constitucionales, en materia energética. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/2/2013-12-07-1/assets/documentos/Com\\_energia.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/2/2013-12-07-1/assets/documentos/Com_energia.pdf)

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Versión estenográfica de los Foros en Materia Energética, presidida por el C. Senador David Penchyna Grub, presidente de la Comisión de Energía, 23 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/8732-version-estenografica-de-los-foros-en-materia-energetica-presidida-por-el-c-senador-david-penchyna-grub-presidente-de-la-comision-de-energia.html?showall=&start=1>

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Rueda de prensa: Foros de Reforma Energética. 01 de octubre de 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/8943-rueda-de-prensa-foros-de-reforma-energetica.html>

Senado de la República, Conferencia de prensa de los presidentes de las Comisiones, 5 Diciembre de 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/10133-conferencia-de-presidentes-de-comisiones-sobre-reforma-energetica.html>

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social. Conferencia de Senadores del PRD sobre la entrega del predictamen de Reforma Energética, 7 de diciembre 2013. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/indemx.php/informacion/versiones/10176-conferencia-de-senadores-del-prd-sobre-la-entrega-del-predictamen-de-reforma-energetica.html>

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social. Presentación del Predictamen de la Reforma Energética, en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/10177-version-presentacion-del-predictamen-de-la-reforma-energetica.html>

Senado de la República, Versión estenográfica de la Reunión Extraordinaria de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía; y de Estudios Legislativos Primera, Presidida por el C. Senador Enrique Burgos García, celebrada en el salón de la Comisión Permanente, 8 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos1/reu/docs/version\\_051213.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/reu/docs/version_051213.pdf)

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Remiten a la Mesa Directiva del Senado las reservas pendientes por desahogar, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10280-boletin-854-concluyen-comisiones-discusion-de-la-reforma-energetica.html>  
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10285-boletin-855-dan-primera-lectura-a-reforma-energetica.html>

Senado de la República, Gaceta del Senado, De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, martes 10 de diciembre de 2013/Gaceta: LXII/2PPO-70/45203. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/45203](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45203)

Senado de la República. Discusión y segunda lectura del Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética. Sesión Pública Ordinaria, celebrada el 10 de diciembre de 2013. Diario de los Debates, pp. 215-216. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/version\\_101213.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/version_101213.pdf)

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Boletín de prensa, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10256-boletin-848-en-comisiones-senadores-aprueban-en-lo-general-reforma-energetica.html>

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Sesión pública ordinaria celebrada el 10 de diciembre de 2013, Año II, Primer Periodo Ordinario LXII Legislatura, num. 38. Disponible en:



[https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/2572](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2572)

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO\\_No.38\\_10\\_DIC\\_2013.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/PDF-WEB/PPO_No.38_10_DIC_2013.pdf)

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Boletín de prensa, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10311-boletin-861-aprueba-senado-en-lo-general-reforma-energetica.html>

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Boletín de prensa, Envía proyecto de decreto a Cámara de Diputados, s/f. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/10315-boletin-862-senado-aprueba-en-lo-general-y-en-lo-particular-reforma-energetica.html>.

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5298. Diputados del PRD, PT y MC, que se oponen a la discusión de la reforma energética, cerraron los accesos al salón del Pleno, poco antes de iniciar la sesión de este miércoles, 11 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5298\\_diputados\\_de\\_prd\\_pt\\_y\\_mc\\_que\\_se oponen\\_a\\_la\\_discusion\\_de\\_la\\_reforma\\_energetica\\_cerraron\\_los\\_accesos\\_al\\_salon\\_del\\_pleno\\_poco\\_antes\\_de\\_iniciar\\_la\\_sesion\\_de\\_este\\_miercoles](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5298_diputados_de_prd_pt_y_mc_que_se oponen_a_la_discusion_de_la_reforma_energetica_cerraron_los_accesos_al_salon_del_pleno_poco_antes_de_iniciar_la_sesion_de_este_miercoles).

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota N°. 5305 Aprueban diputados acuerdo de la JUCOPO para dispensar trámites a minuta de reforma energética y discutirla en el Pleno sin turno a comisiones. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5305\\_aprueban\\_diputados\\_acuerdo\\_de\\_la\\_jucopo\\_para\\_dispensar\\_tramites\\_a\\_minuta\\_de\\_reforma\\_energetica\\_y\\_discutirla\\_en\\_el\\_pleno\\_sin\\_turno\\_a\\_comisiones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5305_aprueban_diputados_acuerdo_de_la_jucopo_para_dispensar_tramites_a_minuta_de_reforma_energetica_y_discutirla_en_el_pleno_sin_turno_a_comisiones)

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5301. Inician 401 diputados su sesión en auditorio del edificio E de San Lázaro, mientras unos 30 legisladores del PRD, PT y MC bloquean acceso al salón del Pleno, 11 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5301\\_inician\\_401\\_diputados\\_su\\_sesion\\_en\\_auditorio\\_del\\_edificio\\_e\\_de\\_san\\_lazaro\\_mientras\\_unos\\_30\\_legisladores\\_del\\_prd\\_pt\\_y\\_mc\\_bloquean\\_acceso\\_al\\_salon\\_del\\_pleno](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5301_inician_401_diputados_su_sesion_en_auditorio_del_edificio_e_de_san_lazaro_mientras_unos_30_legisladores_del_prd_pt_y_mc_bloquean_acceso_al_salon_del_pleno)

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5305. Aprueban diputados acuerdo de la JUCOPO para dispensar trámites a minuta de reforma energética y discutirla en el Pleno sin turno a comisiones, 11 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/)



[12 diciembre/11 11/5305 aprueban diputados acuerdo de la jucopo para dispensar trámites a minuta de reforma energética y discutirla en el pleno sin turno a comisiones](#)

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5303. Discute Cámara de Diputados minuta que turnó el Senado en materia de reforma energética, 11 de diciembre de 2013. Disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5303\\_discute\\_camara\\_de\\_diputados\\_minuta\\_que\\_turno\\_el\\_senado\\_en\\_materia\\_de\\_reforma\\_energetica](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5303_discute_camara_de_diputados_minuta_que_turno_el_senado_en_materia_de_reforma_energetica)

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5309. Aprueban diputados, en lo general, minuta de reforma energética y continúan discusión de reservas a todos los artículos, que presentaron 102 legisladores del PRD, MC y PT, 11 de diciembre de 2013. Disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/11\\_11/5309\\_aprueban\\_diputados\\_en\\_lo\\_general\\_minuta\\_de\\_reforma\\_energetica\\_y\\_continuan\\_discusion\\_de\\_reservas\\_a\\_todos\\_los\\_articulos\\_que\\_presentaron\\_102\\_legisladores\\_de\\_prd\\_mc\\_y\\_pt](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/11_11/5309_aprueban_diputados_en_lo_general_minuta_de_reforma_energetica_y_continuan_discusion_de_reservas_a_todos_los_articulos_que_presentaron_102_legisladores_de_prd_mc_y_pt)

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Nota no. 5311. Avalan diputados, en lo general y en lo particular, la reforma energética que aprobó el Senado y la turnan a legislaturas estatales, 12 de diciembre de 2013. Disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/009\\_2013/12\\_diciembre/12\\_12/5311\\_avalan\\_diputados\\_en\\_lo\\_general\\_y\\_en\\_lo\\_particular\\_la\\_reforma\\_energetica\\_que\\_aprobo\\_el\\_senado\\_y\\_la\\_turnan\\_a\\_legislaturas\\_estatales](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/12_diciembre/12_12/5311_avalan_diputados_en_lo_general_y_en_lo_particular_la_reforma_energetica_que_aprobo_el_senado_y_la_turnan_a_legislaturas_estatales)

Cámara de Diputados. Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/212\\_DOF\\_20dic13.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/212_DOF_20dic13.pdf)

Cámara de Diputados, Reformas Constitucionales turnadas a las Legislaturas Estatales por la Cámara de Diputados LXII Legislatura. Disponible en:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211\\_energia.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20131211_energia.htm)

Cámara de Diputados. Comunicación Social. Boletín no. 2742. Declara Permanente constitucional la reforma energética, 18 de diciembre de 2013. Disponible en:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2013\\_2013/diciembre\\_diciembre/18\\_18/2742\\_declara\\_permanente\\_constitucional\\_la\\_reforma\\_energetica](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/diciembre_diciembre/18_18/2742_declara_permanente_constitucional_la_reforma_energetica)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Versión estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 18 de diciembre de 2013 Declaratoria

de constitucionalidad. Disponible en:

<http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LXII/2013/dic/20131218.html#declaratoria>

Senado de la República, LXIII Legislatura. Comisión de Energía. Información sobre la Reforma Energética. Disponibles en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/reforma.php>

Senado de la República. Coordinación de Comunicación Social, Senadores del PT presentan amparo contra la reforma energética, Boletín de prensa, 28 de enero de 2014. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/10667-senadores-del-pt-presentan-amparo-contra-la-reforma-energetica.html>

Acción de Inconstitucionalidad 64/2021 promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 23 de abril de 2021.

## 5. Documentos del Poder Judicial

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 1334/98 promovido por Manuel Camacho Solís. Tesis P. LXII/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (pleno), Sentencia y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727597&fecha=03/06/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727597&fecha=03/06/2002) .

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis [P.]: P.LXXV/2009, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 65. Reg. digital 165713.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011, " SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional". Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 5601/2014. Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, viernes 17 de junio de 2016. Disponible en: <https://sif.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=42116&Clase=VotosDetalleBL#:~:text=Esta%20Primera%20Sala%20considera%20que,de%20la%20autoridad%20haya%20provocado>

Suprema Corte de Justicia de la Nación Acción de Inconstitucionalidad 64/2021 promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 23 de abril de 2021. Disponible en:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2021-04-27/MI\\_Acclnconst-64-2021.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-04-27/MI_Acclnconst-64-2021.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por diversos Senadores Integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y el Partido de la Revolución Democrática, demandando la invalidez del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal De Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Periódico Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete (Ponencia Del Señor Ministro Pérez Dayán) dirimidas en sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de agosto de 2022. Disponible en:

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2022-09-14/29%20de%20agosto%20de%202022%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

#### Otros

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de prensa, no. 125/2022, 07 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6845>

#### 6. Diversas Iniciativas de reformas (en orden cronológico)

Presidencia de la República, Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia de Petróleo, 26 de diciembre de 1939. Disponible en: <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1940-4-LRA27-Exposicion-de-Motivos.pdf>

Cámara de Diputados, Iniciativas de Reforma a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía Eléctrica, México, enero 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SDL-01-2005.pdf>

Partido Acción Nacional, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 31 de julio de 2013. Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-31-1/assets/documentos/Inic\\_PAN\\_art.25-27-y-28-Const.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-31-1/assets/documentos/Inic_PAN_art.25-27-y-28-Const.pdf).

Poder Ejecutivo Federal. Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 14 de agosto de 2013.

Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-14-1/assets/documentos/INICIATIVA\\_PRESIDENTE\\_ARTS\\_27\\_Y\\_28\\_CONSTITUCIONALES.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-14-1/assets/documentos/INICIATIVA_PRESIDENTE_ARTS_27_Y_28_CONSTITUCIONALES.pdf)

Poder Ejecutivo Federal. Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, Gaceta Parlamentaria, 1 de octubre de 2021. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>.

## 7. Documentos de instancias internacionales

Banco Mundial CIADI, Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, 2006. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf>

Committee On Foreign Relations United States Senate, *Oil, Mexico, And The Transboundary Agreement A Minority Staff Report Prepared For The Use Of The Committee On Foreign Relations United States Senate One Hundred Twelfth Congress*, December 21 2012. Disponible en: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/77567.pdf>.

OCDE, Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades. Disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2908/download>

OCDE, Principios de Gobierno Corporativo, París, 2004. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/principios-de-gobierno-corporativo-de-la-ocde-2004\\_9788485482726-es#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/principios-de-gobierno-corporativo-de-la-ocde-2004_9788485482726-es#page2)

OCDE, *Corporate governance and Board arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and recommendations*, París, 2010. Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP\(2010\)5/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP(2010)5/FINAL&docLanguage=En)

OCDE, Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, París, 2011. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>

OCDE, *Getting It Right*. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México. México, diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>

Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General 1803 (XVII). Sobre la soberanía permanente sobre los recursos naturales, 14-12-62. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/general-assembly-resolution-1803-xvii-14-december-1962-permanent>

Organización de las Naciones Unidas, Resolución de la Asamblea General 3281 (XXIX) Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, 12-12-74. Disponible en: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cerds/cerds\\_ph\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cerds/cerds_ph_s.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

## **7. Otros**

Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, 1776. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/decla\\_1776.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_1776.pdf)

Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espanol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espanol/es_ddhc.pdf).