



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**REFORMA ENERGÉTICA:
FORTALEZA INSTITUCIONAL DE SUS REGULADORES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
BRYAN ANDRÉS ACOSTA PADILLA**

**ASESOR DE TESIS:
DR. RAÚL CONTRERAS BUSTAMANTE**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. FEBRERO DE 2021





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 mi tía Yamile Ana Acosta Padilla †

Por cuidar a la familia

A mis mamás Azucena Padilla Gutiérrez y Susana Acosta Padilla

Por darme la vida y cuidar de ella

A mi familia: Ximena, Desiree, Myrna, Tatiana, Violeta, Maribel, Viridiana, Joselin, Mauricio, Francisco, Aldo y Alfredo

Por acompañar y cuidar mis pasos

A mi novia Mariana Parrilla Guzmán

Por su amor y apoyo

Al Doctor Raúl Contreras Bustamante

Por ser mi Maestro en el aula y en la vida

A Raúl Contreras Torres

Por su amistad y cariño

A los Doctores Marco Antonio Zeind Chávez y Alejandro Zeind Chávez

Por su amistad y guía

Al Maestro Oscar Ramos Estrada

Por su amistad y consejo

Al Doctor Ariel Baltazar Angulo Espejel

Por su hermandad

Al Maestro Rigel Bolaños Linares

Por su ejemplo

Al Maestro Iván Peña Estrada

Por su amistad

A las familias Maya Arteaga y Caulleres Verastegui

Por su amistad y trato

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por darme un asiento en sus instalaciones y una oportunidad de vida

A la Facultad de Derecho, UNAM

Por ser mi segunda casa

A todos mis amigos y profesores de mi alma mater

Introducción. 1

Capítulo I. Conceptos Generales

I.I. Estado.....	3
I.II. Elementos del Estado.....	4
I.II.I. Elementos esenciales.....	4
I.II.I.I. Territorio.....	4
I.II.I.II. Población.....	6
I.II.I.III. Poder.....	7
I.II.I.IV Derecho.....	8
I.II.II. Elementos modales.....	9
I.II.II.I. Soberanía.....	9
I.II.II.II. Imperio de la ley.....	10
I.III. Relación de los servidores públicos y el Estado.....	11
I.III.I. Teoría del mandato.....	12
I.III.II. Teoría de la representación legal.....	12
I.III.III. Teoría del órgano.....	12
I.IV. División de poderes.....	13
I.IV.I. Poder Legislativo.....	15
I.IV.I.I. Cámara de Diputados.....	17
I.IV.I.II. Cámara de Senadores.....	18
I.IV.II. Poder Ejecutivo.....	21
I.IV.II.I. Sistema Parlamentario.....	21
I.IV.II.II. Sistema Presidencial.....	24
I.IV.III. Poder Judicial.....	28
I.IV.III.I. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	31
I.IV.III.II. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	32
I.IV.III.III. Tribunales Colegiados de Circuito.....	34
I.IV.III.IV. Tribunales Unitarios de Circuito.....	35
I.IV.III.V. Juzgados de Distrito.....	36
I.IV.III.VI. Consejo de la Judicatura Federal.....	36
I.V. Administración Pública Federal.....	37
I.V.I. Administración Pública.....	37
I.V.II. Organización de la Administración Pública Federal.....	39
I.V.II.I. APF Centralizada.....	39
I.V.II.I.I. Órganos desconcentrados.....	42
I.V.II.I.II. Órganos reguladores coordinados en materia energética.....	43
I.V.II.II. APF Paraestatal.....	45
I.V.II.II.I. Organismos descentralizados.....	47
I.V.II.II.II. Empresas de Participación Estatal.....	48
I.V.II.II.III. Fideicomisos públicos.....	52
I.V.II.II.IV. Empresas Productivas del Estado.....	52

Capítulo II. Estado Regulador.

II.I. Intervención del Estado en la Economía.....	55
II.I.I. Liberalismo clásico.....	55
II.I.II. Estado de bienestar.....	58
II.I.III. Neoliberalismo.....	60
II.I.IV. Consenso Post – Washington.....	64
II.I.IV.I. Neoinstitucionalismo.....	67
II.I.IV.II. Teoría de la Regulación Económica.....	68
II.II. Estado Regulador.....	69
II.II.I. Regulación.....	74
II.II.I.I. Mejora regulatoria.....	78
II.II.I.II. Agencias reguladoras independientes.....	84
II.II.I.II.I. Agencias Reguladoras Independientes en México.....	86

Capítulo III. Antecedentes Jurídicos en el Sector Energético Mexicano.

III.I. Propiedad originaria y dominio directo.....	96
III.II. Empresas públicas del sector.....	99
III.III.I. Petróleos mexicanos.....	99
III.III.II. Comisión Federal de Electricidad.....	111

Capítulo IV. Reforma Energética: Acercamiento institucional.

IV.I. Causas de la reforma energética.....	119
IV.I.I. Subsector de Hidrocarburos.....	119
IV.I.II. Subsector Eléctrico.....	124
IV.I.III. Subsector de Energía Renovable.....	125
IV.II. Reforma energética.....	126
IV.III. Cambios Institucionales.....	143
IV.III.I. Sistema de reguladores del sector energético.....	150
IV.III.I.I. Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.....	151
IV.III.I.II. Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía.....	163

Reflexiones finales.....	183
Fuentes.....	201

INTRODUCCIÓN

El titular del Ejecutivo en su calidad de jefe de gobierno, está al frente de la Administración Pública Federal (APF), misma que para atender los negocios del orden administrativo se organiza en centralizada y paraestatal.

Lo anterior supone el fraccionamiento orgánico de la función administrativa, no así la disminución de facultades, pues el Ejecutivo Federal ejerce sus facultades a través de dichas instituciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha explicado dicho fenómeno:

“Las razones del desdoblamiento de la administración pública estriban en la circunstancia de que las atribuciones del poder público se han incrementado con el tiempo, es decir, de un Estado de derecho se ha pasado a un Estado social de derecho, donde el crecimiento de la colectividad y, los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto en prestación de servicios como en producción y comercialización de productos. Así, en la década de los ochenta, se llevaron a cabo profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado y, consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal [...]”¹

De lo anterior se infiere la natural evolución del Estado Mexicano, ya que dadas las exigencias y características de los servicios a su cargo se comenzó un proceso de descentralización administrativa, con el fin de garantizar que su actuación sea orientada bajos los principios de la administración pública y la buena administración, tales como la interdicción de la arbitrariedad, igualdad, eficacia, transparencia, seguridad jurídica, supremacía del interés público, entre otros, dotando de distintos niveles de autonomía a las instituciones, tales como la desconcentración,

¹ Tesis: 2a. CCXXXIV/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, pág. 370.

descentralización y autonomía constitucional – esta última sin adscripción a ninguno de los poderes tradicionales –.

Ejemplo de lo anterior fue la reforma en materia de telecomunicaciones del 11 de junio de 2013, que entre otras cosas cambió la naturaleza jurídica de la agencia reguladora en la materia, siendo que la Comisión Federal de Telecomunicaciones era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, convirtiéndose en un organismo constitucional autónomo llamado Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Sin embargo, la reforma energética del 20 de diciembre de 2013 no dotó de la misma naturaleza a ninguna de las 3 agencias reguladoras que integran el Sistema de Reguladores del Sector Energético en México, toda vez que la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) pasaron de ser órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía a tener una naturaleza de nueva creación en el sistema jurídico mexicano pero con la misma adscripción a la APF centralizada, la de Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, y a la tercera agencia reguladora se le dotó de la naturaleza jurídica de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, llamada Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA),

Es por eso que el presente trabajo centrará su estudio en las instituciones que conforman el Sistema de Reguladores del Sector Energético en México – CNH, CRE Y ASEA –, desde una visión del derecho administrativo y el estado regulador, toda vez que existen relaciones – propias de la integración vertical – que pueden crear tensiones entre agente regulado y agencia reguladora.

CAPÍTULO I.

CONCEPTOS GENERALES

I.I. ESTADO

El Estado es un concepto inacabado dado que la forma de entenderlo ha cambiado a lo largo de la historia universal, es por ello que se han propuesto dos definiciones, la primera en sentido amplio como “cualquier forma de organización política conocida históricamente”, sin embargo esta definición resulta insuficiente para el estudio a fondo de cada uno de los elementos, ya que existieron organizaciones políticas – la *polis* en Grecia y la *civitas* en Roma – que poco coinciden con las características de lo que hoy conocemos como Estado, por lo anterior resulta útil la definición en estricto sentido, en donde se entiende que el Estado es “la concreta e histórica forma de organización política de la población sobre un territorio, que surge en la Edad Moderna en Europa y se extiende y desarrollo posteriormente”.²

Aunado a lo anterior es pertinente comentar que aquellos Estados configurados por una cultura común se convierten en un Estado – Nación, toda vez que este concepto de origen sociológico acrecienta la legitimidad del mismo, a decir del Doctor Jorge Javier Romero “[...] la existencia de un pueblo con destino común determina la existencia de una nación; la existencia de una nación justifica el nacimiento de un Estado”.³

² Francisco, Díaz, Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución, 1ª. ed., Querétaro, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, p.145.

³ Romero, Jorge, “El Estado Nación”, Nexos, mayo del 2000, <https://www.nexos.com.mx/?p=9652>

I.II. ELEMENTOS DEL ESTADO

La organización política que se conoce como Estado se compone de elementos esenciales y modales, los primeros son *conditio sine qua non* y los últimos serán particularidades del mismo. Por elementos esenciales tenemos Territorio, Población, Poder y Derecho, y los modales son Soberanía e Imperio de la Ley.⁴

I.II.I. ELEMENTOS ESENCIALES

I.II.I.I. TERRITORIO:

Es el elemento geográfico que con sus extensiones subterráneas, superficiales y aéreas materializan al Estado y establecen relaciones jurídicas, políticas y económicas. Relaciones jurídicas en tanto este elemento determinará la jurisdicción y competencia de las autoridades, políticas ya que, por ser el Estado mexicano una unión federal⁵, los municipios, entidades federativas y la federación integran órganos de representación política, por último, económicas toda vez que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM) establece la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, al igual que el dominio directo de todos los recursos naturales.

En este sentido el territorio del Estado mexicano queda establecido en el artículo 42 de la CPEUM.

⁴ Garita Alonso, Miguel Ángel. Et al., Teoría General del Estado, 1ª ed., México, Porrúa, p. 101.

⁵ Es importante mencionar que el elemento en comento cuenta con dos formas de organización, la unitaria y la federal, es decir, un Estado unitario es aquel que se caracteriza por la centralización del poder político y con ello la competencia única en el sistema jurídico, por su parte un Estado federal – como lo es en el caso mexicano – es aquel que, derivado de una descentralización política y administrativa, genera competencias de orden federal, local y concurrente.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Para mayor claridad del artículo anterior es conveniente señalar el artículo 43 del mismo ordenamiento, el cual menciona cuales son las partes integrantes de la Federación.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

Una vez establecido el concepto de territorio, así como la configuración del mismo en los Estados Unidos Mexicanos, es imprescindible mencionar que los cambios que sufran los límites territoriales y su distribución, en nada afecta la existencia del Estado mismo, de ser así el Estado mexicano habría desaparecido como consecuencia del Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América del 2 de febrero de 1848, coloquialmente conocido como el Tratado de Guadalupe Hidalgo, el cual

estableció el reposicionamiento de la línea fronteriza de ambos países y con ello la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

I.II.I.II. POBLACIÓN

Comúnmente se le define como un conjunto de personas que habitan un territorio determinado, sin embargo, resulta limitada esta definición meramente cuantitativa, ya que la población o pueblo⁶ que integra un Estado o Estado – Nación, debe caracterizarse por un elemento cualitativo, pues la mera existencia o residencia de personas en un determinado espacio geográfico, no constituyen objetivos en común, es por ello que creemos conveniente la definición de pueblo del jurista y filósofo Francisco Suárez, “una especie de cuerpo místico constituido por hombres unidos por especial voluntad o común consentimiento en un vínculo de sociedad para ayudarse mutuamente en orden a un fin político”⁷. Dicho vínculo de no debe estar subordinado a la calidad de ciudadano o nacional, dado que se trata de un elemento de naturaleza sociológica y no jurídica.

En este sentido, conviene recordar la teoría de la acción comunicativa del filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas, esta teoría además de describir el elemento cualitativo de la población, puede explicar el origen del orden social y no excluye a la persona moral, dado que su base es “[...] la comunicación dirigida por la comprensión, el entendimiento y el acuerdo. En la acción comunicativa los participantes no se encuentran orientados, en primer lugar, por el propio éxito, más bien persiguen sus objetivos individuales bajo la condición de que sus mutuos planes de conducta puedan coincidir entre sí sobre la base de definiciones de situaciones comunes”⁸.

⁶ En la bibliografía no existe una uniformidad en el concepto, así algunos autores se refieren al pueblo o población de manera indistinta, así que para la presente investigación ambos términos son sinónimos.

⁷ Basave, Agustín, Teoría del Estado. Fundamentos de filosofía política, 2ª reimp., México, Trillas, 2005, p. 103.

⁸ Rojas, Víctor, La ética discursiva en las teorías del derecho de Habermas y Alexy, 1ª ed., México, UNAM, 2012. pp. 14 – 15.

El pueblo mexicano está conformado por de 126 millones 014 mil 024 personas físicas⁹ y aproximadamente 2 millones 135 mil 185 personas morales¹⁰.

I.II.I.III. PODER

De acuerdo con el Doctor Miguel Ángel Garita Alonso el poder político es “[...] el que ejerce el pueblo políticamente organizado, por si o a través de sus representantes en un ámbito determinado y además tiene como fin lograr el orden social otorgando seguridad y bienestar al propio grupo social que lo originó”¹¹.

En la definición anterior se vislumbra el origen y fin del poder bajo la visión de un Estado Moderno, gracias a que su origen se encuentra en la *translatio imperii* o cesión de soberanía entre los individuos como cedentes y el Estado como cesionario, y su finalidad es institucionalizarse para formar un gobierno que cuente con órganos integrados por representantes del pueblo o individuos designados por estos, para llevar a cabo las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, garantizando así la supervivencia y desarrollo de dichos cedentes.

Por lo anterior es que la CPEUM en su artículo 39 dispone que:

“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

⁹ INEGI, “Censo de Población y Vivienda 2020”, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#:~:text=El%20Censo%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y,viviendas%20para%20obtener%20informaci%C3%B3n%20sobre>

¹⁰ Este dato es aproximado, ya que corresponde al número de personas morales contribuyentes del año 2019. SAT, “Datos abiertos del SAT”, México, http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giiipTipCon.html

¹¹ Garita Alonso, Miguel Ángel. Et al., op. cit., pp. 110 - 111.

I.II.I.IV. DERECHO

Dado que el Estado es una creación humana, de origen está privada de ser una organización perfecta, así que el Estado deberá contar con sistema jurídico que le permita regular, y en su caso, sancionar el comportamiento social, esto con el objetivo de mantener un orden que de viabilidad al desarrollo individual y colectivo.

En el Estado moderno esa regulación y/o sanción será a través de un sistema jurídico que como se establece en el artículo 6° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, sea la expresión de la voluntad general, misma que podrá ser expresada directamente o a través de sus representantes populares.

Las normas del sistema en comento se diferenciarán de cualquier otro tipo de normas, como pueden ser morales o religiosas, principalmente por sus elementos de bilateralidad, coercibilidad y heteronomía, es decir, será bilateral en tanto que se establece un derecho para una de las partes y una obligación para la otra, su coercibilidad se materializa en tanto la parte obligada incumple y la autoridad competente exige por la fuerza la observancia de la norma, por último, la heteronomía radica en que es un ente distinto a las partes quien crea y aplica la norma jurídica.

I.II.II. ELEMENTOS MODALES

I.II.II.I. SOBERANÍA

Si bien el presente concepto es utilizado en todo el orbe para dar sustento teórico al poder del Estado, históricamente no ha sido entendido de igual manera, así podemos encontrar teorías absolutistas como la del francés François Fénelon que sostiene que: “Los reyes son cosas sagradas y en ellos radica el poder de una manera absoluta, sin que los súbditos puedan rebelarse contra él; pero, no obstante, lo anterior, el monarca debe respetar las leyes”.¹²

Por otro lado, el Estado moderno se basa en teorías contractuales como la de Jean-Jacques Rousseau, misma que parte de un estado de naturaleza en el que: “[...] el hombre gozaba de libertad plena, pero por el hecho mismo de gozar de esa libertad plena, no podía lograr por medio de la ayuda de sus semejantes satisfacer todas sus necesidades, y entonces los hombres consideraron que sería conveniente sacrificar, en parte, algo de esa libertad y construir en virtud de un pacto, por medio de un contrato, una comunidad política”.¹³ De esta forma se motiva aquella *translatio imperii* que comentamos líneas atrás.

En el caso de nuestro país, la teoría contractual se estableció desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en sus artículos 4° y 5°, pues disponían lo siguiente:

Artículo 4°. Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a

¹² Porrúa, Francisco, Teoría del Estado, 11ª ed., México, Porrúa, 1978. p. 339

¹³ Ibídem, pp. 342 – 343.

establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5°. Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.

Actualmente la soberanía popular tiene como fundamento el artículo 39 de la CPEUM, que a continuación se transcribe:

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.

I.II.II.II. IMPERIO DE LA LEY

Una vez celebrado el acto de cesión de soberanía individual para la organización del Estado, es necesario que ese orden establecido se materialice y sea una constante en la vida de cada uno de los cesionarios, tal como lo comenta el Maestro Francisco Porrúa Pérez “Un Estado sin poder soberano es inconcebible, y un Estado con poder soberano que no esté sometido al Derecho no es tal Estado, sino un simple fenómeno de fuerza”.¹⁴

Además, el imperio de la ley será fundamental, no sólo como elemento del Estado, sino como elemento *sine qua non* del desarrollo social y económico, toda vez que una sociedad con bajos índices de fortaleza institucional y altos índices de corrupción, violencia e inseguridad será un destino de alto riesgo para cualquier tipo de inversión.

¹⁴ *Ibíd*em, p. 360.

Este concepto está presente esencialmente en dos artículos de la CPEUM, el artículo 133 y 136, que a continuación se transcriben:

Artículo 133. 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.

Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier 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 hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Lo anterior deja claro cuál es nuestra ley suprema de la unión federal, así como la garantía de inviolabilidad de la misma, en estricto cumplimiento de la voluntad soberana del pueblo.

I.III. RELACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL ESTADO.

Una vez resueltos los cuestionamientos relativos a la constitución del poder público y la residencia de la soberanía, es necesario vislumbrar cual será la situación jurídica que guardan los servidores públicos con el Estado, la doctrina señala tres principales teorías.

I.III.I. TEORÍA DEL MANDATO.

Su fundamento contractual civil establece que, tras la aceptación del mandato, el mandatario (servidor público) queda obligado a ejecutar por cuenta del mandante (Estado) los actos jurídicos que éste le encarga. Sin embargo, León Michoud comenta que: “Ni el Estado ni sus otras personas de derecho público, por ser entes abstractos, producto de una ficción jurídica, pueden, por sí, otorgar el poder al mandante que una vez investido del mismo, quede, entonces sí, habilitado para representarlo. Luego entonces, la teoría del mandato es inadmisibile”.¹⁵

I.III.II. TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL.

Al igual que la primera teoría su origen proviene del derecho civil, sin embargo en esta teoría se reconoce que el Estado sólo tiene capacidad de goce, así que necesitará de representantes que materialicen su capacidad de ejercicio, pero el Doctor Jorge Fernández Ruiz asegura que esta teoría resulta inaplicable de origen para el Estado, toda vez que: “[...] éste sería el que emitiría la ley que podría autorizar tal representación, precisamente por medio de personas físicas, que para fungir como sus representantes en la elaboración de tal ley, requerirían, en rigor, de la voluntad de la persona jurídica del Estado, la cual nunca podría constituirse sin intervención de persona física, habida cuenta que el ente estatal carece de capacidad de querer y obrar”.¹⁶

I.III.III. TEORÍA DEL ÓRGANO

Si bien las dos teorías estudiadas con anterioridad, no pudieron ser fundamento para la expresión de la voluntad estatal, el jurista alemán Otto von Gierke si dotó al Estado de fundamento de su acción a través de las personas físicas, el Doctor Fernández Ruiz explica que: “Conforme a la original teoría del órgano, formulada

¹⁵ Fernández, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 6ª ed., México, Porrúa, 2014. p. 234.

¹⁶ *Ibidem*, p. 235.

por Gierke, desde una perspectiva organicista, los servidores del Estado no deben ser considerados como representantes o personas ajenas al mismo, habida cuenta que se insertan en el ente estatal como una de sus partes integrantes, es decir, como órganos del Estado; de ahí que el servidor público no sea un representante que quiere para la administración pública, sino que quiere por ella, dado que es parte de ella y forma con ella una misma persona, a la que aporta su voluntad psicológica”.¹⁷

Una vez entendida la integración de la persona física al Estado y su actuación por el mismo, el Doctor Fernández Ruiz define al órgano del Estado como: “un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento debe realizarse por medio de persona física”.¹⁸

I.IV. DIVISIÓN DE PODERES

Sin importar la forma de gobierno o de Estado, la expresión estatal será a través de sus órganos, en el caso de los Estados absolutistas es el soberano el único órgano, en cambio, en los Estados modernos existen diversos órganos para tal función; esta multiplicidad de órganos busca, entre otros objetivos, eficientar el ejercicio del poder y mitigar el peligro que conlleva una centralización del mismo, dado que en estos casos los mecanismos de control y vigilancia son débiles o inexistentes, dejando en la voluntad de uno o pocos individuos las decisiones que podrán aumentar o disminuir los derechos de la población.

El origen de la teoría de la división del poder político en diversos órganos se registra en Grecia con el filósofo Aristóteles, el Maestro Luis Javier Algorri Franco explica que el autor griego: “En su obra Política, distingue puntualmente la existencia de los mismos tres poderes que la teoría clásica de la división del poder de Montesquieu

¹⁷ *Ibíd*em, p. 236.

¹⁸ *Ibíd*em, p. 238.

enuncia¹⁹, con la diferencia verbal apenas de llamar deliberante al Poder Legislativo y magistraturas a los órganos del Poder Ejecutivo”.²⁰

Sin embargo, la consolidación de la teoría se identifica con Charles-Louis de Secondat, señor de La Brède y barón de Montesquieu, quien retoma las ideas de Aristóteles, así como de John Locke. Lo anterior queda establecido en el capítulo VI del libro XI, de la obra *El espíritu de las leyes*, donde comenta que: “Hay en todos los Estados tres especies de poder: legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil.

Por el primero, el príncipe ó el magistrado hace leyes, por algún tiempo ó para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz ó la guerra, envía ó recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes ó juzga los pleitos de los particulares. Éste último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado”.²¹

En esta misma obra se hace énfasis en la importancia de que las funciones del Estado sean ejercidas por órganos distintos, visto que Montesquieu asegura: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, ó el mismo cuerpo de los próceres ó de los nobles ó del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos ó las diferencias de los particulares”.²²

¹⁹ Es decir, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

²⁰ Algorri, Luis, “La división y legitimidad del poder político”, en Valadés, Diego (coord.), Democracia y gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. II, p. 57.

²¹ García del Mazo, Siro, “El Espíritu de las Leyes, Montesquieu: Vertido al castellano con notas y observaciones, tomo I”. Biblioteca de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla, España, 1906, <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>

²² Ídem.

Por lo anterior, la corriente liberal ha consagrado esta división del poder político como elemento imprescindible para la existencia de la norma fundamental de un Estado, esto se puede observar en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual dispone lo siguiente:

Artículo 16o.- Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.

En este sentido, el sistema mexicano adopta la teoría en comento en el artículo 49 de su Carta Magna, estableciendo que:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

I.IV.I. PODER LEGISLATIVO

El órgano que originariamente lleva a cabo la función de expedición, reforma, abrogación o derogación de algún elemento del sistema normativo, así como de algunas facultades que contrapesen a los otros órganos del Estado, no tiene una ingeniería uniforme en todo el orbe, dado que la forma de entender y ordenar esta función ha tenido una evolución asimétrica en cada sociedad, sin embargo, las estructuras unicamerales y bicamerales, son las más comunes actualmente.

El esfuerzo doctrinal de justificar la organización de la función legislativa en una o dos cámaras es complicado, toda vez que la realidad demuestra que esta configuración institucional atiende a contextos políticos específicos, ejemplo de esto es cuando se asegura que la mejor forma de configuración del legislativo en territorios amplios es el bicameralismo, porque así la cámara baja será quien represente a la población y la cámara alta lo hará respecto de los territorios. Sin embargo, el unicameralismo de la Asamblea Popular Nacional de China y el bicameralismo de la Asamblea Nacional de Belice dan cuenta de la existencia de múltiples factores en la organización de la función en comento.

La historia constitucional de México da cuenta de su tradición bicameral – con excepción de la Carta Magna de 1857 que suprimió al Senado –, esta tendencia puede explicarse por la influencia de la Convención de Filadelfia de 1787 en los Estados Unidos de América, pues si bien el bicameralismo tiene su origen en el parlamento medieval inglés, este último se dio por representación de clases, mientras que el americano se instituye con la finalidad de satisfacer las necesidades de representación de las partes integrantes de su federación. La CPEUM señala en su artículo 50 la división bicameral del Congreso General.

Antes de revisar su integración y algunas de sus facultades, es necesario mencionar que el artículo 59 constitucional establece la posibilidad de reelección de Diputados y Senadores, los primeros hasta por cuatro períodos consecutivos y para los segundos hasta por dos períodos consecutivos.

I.IV.I.I. CÁMARA DE DIPUTADOS

Los artículos 51 y 52 de la CPEUM señala que la integración de la presente Cámara será de la siguiente forma:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

De lo anterior se establece una Cámara que garantiza la representación de minorías y con un total de 500 representantes. Si bien tendrá facultades concurrentes con la Cámara de Senadores, para el presente trabajo es necesario señalar brevemente algunas de las facultades exclusivas que el artículo 74 constitucional le atribuye:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia Hacendaria, así como de los demás empleados superiores de Hacienda.
- III. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

IV. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

V. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

VI. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.

VII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la CPEUM que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

I.IV.I.II. CÁMARA DE SENADORES

La Cámara que representa a las entidades federadas se integrará de acuerdo al artículo 56 de la CPEUM de la siguiente manera:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Al igual que en la integración de la Cámara de diputados nuestra Carta Magna implanta una garantía de representación de todos los partidos políticos en la Cámara de Senadores. Por otra parte, es fundamental comentar la posible función de contención del Senado ante los excesos legislativos que la Cámara de Diputados pudiera cometer por su numerosa integración, sin reconocer una relación desigual entre Cámaras.

Dentro de sus facultades exclusivas establecidas en el artículo 76 constitucional, se destacan las siguientes:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, así como la aprobación, decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que este mismo suscriba.
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en

materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

- III. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa.
- IV. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.
- V. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la CPEUM.
- VI. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.
- VII. Nombrar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en los términos establecidos por la constitución y las disposiciones previstas en la ley.
- VIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de la CPEUM.

I.IV.II. PODER EJECUTIVO

La configuración de la función ejecutiva atiende a procesos específicos en la vida política de cada uno de los Estados, es por ello que a lo largo de la historia se han desarrollado variadas formas de integrarlo, sin embargo, las más comunes y apropiadas para la presente investigación serán las que los sistemas parlamentario y presidencial han adoptado.

I.IV.II.I. SISTEMA PARLAMENTARIO

El presente sistema tiene su origen en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, si bien no tiene raíces democráticas su evolución es un ejemplo de la superación del gobierno totalitario y búsqueda de mecanismos de control democrático.

“El Parlamento británico encuentra sus antecedentes en 1154 cuando, bajo el reinado de Enrique II, surge el *Magnum Concilium*, y posteriormente al unírseles los vasallos se denominó *Commune Concillium*. El príncipe era el jefe en la guerra y sumo señor feudal; en torno a él estaba el *Magnum Concilium* o Gran Consejo que era la asamblea de los principales personajes del reino: obispos, abades, mitrados, dignatarios de la Casa Real; a éste se le unían todos los vasallos directos de la Corona y formaban en *Commune Concilium*. El Gran Consejo se reunía tres o cuatro veces al año, comunicaba su parecer al rey en asuntos importantes y le auxiliaba en la administración de justicia; cuando necesitaba percibir una “ayuda económica” requería del asentimiento del *Commune Concillium*. Destaca también como antecedente la Carta Magna firmada en 1215 por el rey Juan sin Tierra, donde se compromete a convocar al Consejo Común del reino para aprobar la fijación de subsidio o un derecho nuevo”.²³

²³ Chávez, Efrén, *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano: Análisis y Propuesta de Reforma*, 1ª. Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 6 – 7.

De la Carta en comento se destaca la siguiente cláusula:

Clause 12 "No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable 'aid' may be levied. 'Aids' from the city of London are to be treated similarly."²⁴

“En 1254 se incluyeron en el Gran Consejo a dos representantes de los caballeros de condados. En 1258 se le comienza a designar al Gran Consejo como Parlamento. En 1264, Simón de Montfort convocó también a los representantes de las “comunas” o “burgos”. En 1295, Eduardo I reúne el llamado “Parlamento Modelo”, en el que se integran representantes de todos los estamentos: barones, prelados, bajo clero y burgueses”.²⁵

“A mediados del siglo XIV se divide el Parlamento inglés en dos cámaras: la Cámara de los Lores integrada por barones y alto clero, y la Cámara de los Comunes que reunía a los burgueses, pequeña y mediana nobleza rural, y que desde 1341 se reúnen en Westminster”.²⁶

²⁴ Salisbury Cathedral, “Key Clauses of Magna Carta”, What is Magna Carta?, <https://www.salisburycathedral.org.uk/magna-carta-what-magna-carta/key-clauses-magna-carta>

Traducción: 12) No se podrá exigir “fonsadera” ni “auxilio” en nuestro Reino sin el consentimiento general, a menos que fuere para el rescate de nuestra persona, para armar caballero a nuestro hijo primogénito y para casar (una sola vez) a nuestra hija mayor. Con este fin sólo se podrá establecer un “auxilio” razonable y la misma regla se seguirá con las “ayudas” de la ciudad de Londres.

²⁵ Chávez, Efrén, op. cit., p. 7.

²⁶ Ídem.

De manera general el Doctor Jorge Carpizo MacGregor lista las características del sistema parlamentario:

- a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forma la mayoría parlamentaria.
- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre el parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirla al jefe de Estado, quien accederá – salvo situaciones extraordinarias –, que disuelva el parlamento.²⁷

²⁷ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero – abril de 2006, pp. 59 y 60, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3868>

I.IV.II.II. SISTEMA PRESIDENCIAL

Tiene su origen en los Estados Unidos de América, en donde se instauró a través del artículo 2 de su Constitución de 1787, el cual dispone lo siguiente:

Article. II., Section 1.

*1. The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years [...]*²⁸

Esta idea fue parte de acalorados debates en el proceso de ratificación de dicho documento por parte de los estados integrantes de la naciente federación, en este paso se destaca la defensa por parte Alexander Hamilton, quien en *The Federalist No. 70* escribió lo siguiente:

“A feeble Executive implies a feeble execution of the government. A feeble execution is but another phrase for a bad execution; and a government ill executed, whatever it may be in theory, must be, in practice, a bad government”.²⁹

Asimismo, Hamilton defendió un ejecutivo enérgico que requiere cuatro elementos, unidad, permanencia, proveer adecuadamente a su sostenimiento y poderes suficientes, además dos elementos que garanticen seguridad en el sentido republicano, la dependencia que es debida respecto del pueblo y la debida responsabilidad.³⁰

²⁸ Traducción: Artículo Dos. Primera Sección 1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñara su encargo durante un término de cuatro años [...].

²⁹ Hamilton, Alexander, “Federalist No. 70: The Executive Department Further Considered”, *The Federalist Papers: Primary Documents in American History*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-61-70>
Traducción: Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.

³⁰ *Ídem*.

Lo anterior sirvió como base para que distintos Estados alrededor del orbe hayan adoptado sistemas presidenciales y a través de su ingeniería institucional les hayan dotado de características propias, sin embargo, se han identificado algunas en común, de acuerdo con el Doctor Carpizo en principio son las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.³¹

En el caso mexicano se refleja la adopción de este sistema en el artículo 80 de la CPEUM, mismo que dispone lo siguiente:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

³¹ Carpizo, Jorge, op. cit., p. 60.

Para el presente existieron rasgos nacionales que permitieron su instalación y desarrollo, el Maestro Daniel Moreno asevera que se debe a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, las facultades extraconstitucionales que tiene el Presidente y a la existencia de un partido semioficial.³²

Es importante comentar de forma general las facultades “*extraconstitucionales*” o como el Doctor Carpizo las nombró “*facultades metaconstitucionales*”, estas son “[...] todas aquellas emanadas del hecho de que el titular del Ejecutivo se ostentaba como el líder del partido hegemónico. Esto en función de que una vez que la estructura de dominio y organización interna del partido se centralizó bajo el mando del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y dentro de éste en el presidente del mismo, que a su vez era una persona que era nombrada por el Ejecutivo, el Presidente de la República adquiría un control inherente sobre la organización del partido hegemónico y sobre las nominaciones más importantes de la clase política (podía designar a su sucesor, nombraba senadores, gobernadores, la mayoría de diputados, los presidentes municipales de los más importantes ayuntamientos; además, controlaba los principales sectores, que conformaban al partido, representantes de las organizaciones más poderosas del país)”.³³

Dichas facultades son la prueba de la exacerbada figura presidencial predominante durante el siglo XX en México y que en los últimos años ha tratado de imponerse, no obstante, es de advertirse que cualquier acto de servidor público que no esté previsto en la CPEUM o sus leyes secundarias de origen es ilegal.

³² Flores, Imer (Comp.), *Doctrina Constitucional Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura, 2016, p. 363.

³³ Secretaría de Gobernación, “Presidencialismo”, Sistema de Información Parlamentaria. Diccionario de Términos Parlamentarios, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=188>

Por otro lado, el Presidente de la República con base en el artículo 83 constitucional ejercerá su encargo por un plazo de seis años, con la prohibición expresa de volver a desempeñar dicho encargo, toda vez que la “no reelección” fue un principio revolucionario que el Constituyente de 1917 insertó en nuestra Carta Magna.

Por lo que hace a sus facultades y obligaciones establecidas en el artículo 89 constitucional, se destacan las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda.
- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- V. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VI. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley.
- VII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- VIII. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de la CPEUM.
- IX. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

- X. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- XI. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.
- XII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
- XIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.
- XIV. Objetar los nombramientos de los comisionados del INAI hechos por el Senado de la República.

Por último, se destaca el derecho de iniciativa de ley o decreto establecido en el artículo 71 constitucional para el Presidente de la República.

I.IV.III. PODER JUDICIAL

Antes de describir la organización y funcionamiento de la función jurisdiccional en México, es necesario vislumbrarla no sólo como la encargada de administrar e impartir justicia mediante un proceso legalista y mecánico, sino a través de su evolución con el Estado y su esencia contramayoritaria.

Entender su desarrollo conlleva una visión sistemática del Estado, ya que es claro que la organización de lo social hoy no se puede entender como lo vislumbró Aristóteles o Montesquieu; la población, economía y los derechos han aumentado y con ello las facultades y atribuciones de todos los órganos en los que se divide el poder público.

El Doctor Luigi Ferrajoli establece una correlación entre Estado de derecho y jurisdicción que dejar ver la evolución de estos, “Si es verdad que el estado de derecho consiste en la sujeción a la ley por parte de los poderes públicos, el espacio de la jurisdicción equivale al sistema de límites y vínculos legales impuestos a los poderes públicos y crece con el desarrollo de este sistema”.³⁴

“Se pueden señalar dos razones para esta expansión del papel del derecho y de la jurisdicción, ambas estructurales e irreversibles: el cambio de estructura del sistema jurídico ocurrido en la segunda mitad de nuestro siglo [S.XX] con su evolución de las formas del estado legislativo de derecho a las formas del estado constitucional de derecho, y el cambio de estructura del sistema político producido por el desarrollo del estado social y por lo tanto de la intervención del Estado en la economía y en la sociedad”.³⁵

La primera razón ocurre a partir de que el principio de legalidad en los actos legislativos y jurisdiccionales se vuelve insuficiente, ahora dichos actos deberán estar de acuerdo a las constituciones, es decir, los actos no serán válidos por cumplir elementos de forma, sino que deberán cumplir con elementos de fondo. En consecuencia, “La sujeción a la ley y, ante todo, a la constitución, de hecho transforma al juez en garante de los derechos fundamentales, incluso contra el legislador, a través de la censura de la invalidez de las leyes que violan esos derechos”.³⁶ Por lo que hace a la segunda razón, la implantación de modelos de Estado social o bienestar por mera acumulación de obligaciones, lejos de un sistema que cumpla con la calidad de garante que asume el Estado frente a múltiples derechos, le da a la jurisdicción “[...] un nuevo papel: el de la defensa de la legalidad contra la criminalidad del poder”.³⁷

³⁴ Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el estado de derecho”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, núm. 18, 2003, p. 23, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/18/drl/drl3.pdf>

³⁵ *Ibidem*, p. 24.

³⁶ *Ibidem*, p. 25.

³⁷ *Ibidem*, p. 26.

Esta perspectiva redimensiona la función jurisdiccional en México, ya que se ha erigido como un guardián más de la democracia al salvaguardar los derechos de todas las personas y vigilar el ejercicio del poder, prueba de ello es la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 351 de Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, mediante el cual se amplió – con posterioridad a la elección – el período del Gobernador en esa entidad en 2019, en este sentido son fundamentales las palabras del Doctor Ferrajoli al asegurar que “la legitimidad del juicio reside en las garantías de la verificación imparcial de los hechos, ésta no puede depender del consenso de la mayoría que, desde luego, no vuelve verdadero lo que es falso ni viceversa”.³⁸

Teniendo en cuenta lo anterior podemos ver cómo es que se organiza esta función en el Estado mexicano, el artículo 94 constitucional dispone lo siguiente:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

De manera general haremos una descripción de los seis órganos antes mencionados.

³⁸ *Ibidem*, p. 27.

I.IV.III.I. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN)

El artículo 94 constitucional, entre otras cosas, dispone que la SCJN se compone de once integrantes denominados Ministras o Ministros, así como su funcionamiento será en Pleno o en Salas, además establece que su encargo será por quince años.

Su nombramiento se hará conforme al artículo 96 constitucional, párrafo primero, el cual contempla como atribución del Presidente de la República someter una terna a la consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará a la Ministra o Ministro que ocupará la vacante. Dicha designación deberá ser aprobada por mayoría calificada, la cual se alcanza con las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara, dentro del improrrogable plazo de treinta días, de lo contrario, ocupará el cargo correspondiente la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Aunado a lo anterior, el artículo 97 constitucional, párrafo cuarto, prevé que será el Pleno de la Corte quien entre sus miembros elija a su Presidente por un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección para el período inmediato anterior.

Como se comentó líneas atrás su funcionamiento será en Pleno o en Salas, de acuerdo a lo siguiente:

- I. “Funciona en Pleno cuando se ejercerá su función de control constitucional y por eso amerita la presencia del presidente y de ministros de ambas Salas, idealmente se busca contar con la presencia de los 11 ministros, aunque con la presencia de 7 u 8 es suficiente para sesionar, dependiendo el caso”.³⁹

³⁹ Zeind, Marco, *Organismos Constitucionales Autónomos*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 139.

- II. “Funciona en Salas cuando se tratan resoluciones dictadas por otros órganos jurisdiccionales de la especialidad de una de las dos salas (la primera trata principalmente temas civiles y penales y la segunda conoce de temas administrativos y laborales), se encuentran integradas por 5 ministros cada una, aunque pueden sesionar con la presencia de 4. El ministro presidente de la SCJN no participa en ninguna de las salas”.⁴⁰

I.IV.III.II. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

De acuerdo al artículo 99 constitucional el TEPJF será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece su funcionamiento, integración, así como sus atribuciones. Su funcionamiento permanente será a través de una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada, integrados en estricto apego al principio de paridad de género.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales por un período de nueve años improrrogables, los magistrados elegirán a su Presidente, quien lo será también del Tribunal, por un período de cuatro años, con opción de reelección por una sola vez y tendrá su sede en la Ciudad de México.

Por su parte, las siete Salas Regionales y la Sala Regional Especializada se integrarán por tres magistrados electorales, por un período improrrogable de nueve años, salvo si fueren promovidos a cargos superiores. Cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad que sea cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que se divide el país, la sede de los dos

⁴⁰ *Ídem.*

restantes será determinada por la Comisión de Administración del TEPJF, mediante acuerdo general y por su parte, la Sala Regional Especializada tendrá su sede en la Ciudad de México.

El nombramiento de los magistrados electorales se hará de acuerdo al procedimiento del artículo 198 de la Ley Orgánica en comento, en donde previa convocatoria pública, el Pleno de la SCJN aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrán a la Cámara de Senadores, el Presidente de dicho órgano hará llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna por cada vacante, dentro de estos candidatos el Senado elegirá dentro de los quince días siguientes, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En el caso de que ninguno de los candidatos de la terna obtenga mayoría calificada, la SCJN presentará una nueva terna, debiéndose enviar dicha terna dentro de los tres días siguientes, para ser votada dentro de los cinco días siguientes a la recepción, en dicha propuesta no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.

Por último y de manera general las atribuciones del TEPJF, son las siguientes:

- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores.
- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
 - Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.
 - Actos y resoluciones que violen los derechos político–electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio.
 - Impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
- Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de la Ley Orgánica en comento.

I.IV.III.III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO (TCC)

Antes de estudiar el funcionamiento, integración y atribuciones de los TCC debemos señalar que el artículo 97 de la CPEUM establece en su primer párrafo una regla común para nombrar y adscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito, ya que esta elección será por el Consejo de la Judicatura, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos que establezcan las leyes secundarias, su encargo será por seis años, al término del mismo, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley en la materia.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial los TCC se compondrán de tres magistrados, un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que termine el presupuesto.

Cada tribunal nombrará a su presidente, el cual durará un año en su encargo y no podrá ser reelecto para el período posterior.

Entre otros, los TCC son competentes para conocer:

- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento en diversas materias.
- Del recurso de queja y revisión en los casos que la Ley de Amparo establezca.
- De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo.

I.IV.III.IV. TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO (TUC)

Los TUC se integran por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Destacamos que conocerán de:

- La apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito.
- La calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo.
- Las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.

I.IV.III.V. JUZGADOS DE DISTRITO (JD)

Los JD se compondrán de un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Conocerán de todos los asuntos a los que se refiere el Capítulo II, del Título Cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, salvo que tengan jurisdicción especial.

I.IV.III.VI. CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF)

De acuerdo al artículo 100 de la CPEUM el CJF se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine. Así mismo, el CJF “determinará lo que se puede llamar la “geografía jurisdiccional”, pues en su quehacer cotidiano fijará el número y división de circuitos, su competencia territorial y su especialización por materias, entre otras cosas”.⁴¹

⁴¹ Zeind, Marco, op. cit., p. 141.

I.V. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I.V.I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La voz administrar tiene su origen en el latín, *ad manus trahere*: *ad*, hacia; *manus*, mano; *trahere*, traer; esto es, servir, por lo que administración es la acción y efecto de servir u ofrecer algo a otro.⁴²

Por lo que hace a la administración pública, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico la define como aquella “Administración formada por el conjunto de los organismos y dependencias incardinados en el poder ejecutivo del Estado, que están al servicio de la satisfacción de los intereses generales, ocupándose de la ejecución de las leyes y la prestación de servicios a los ciudadanos”.⁴³ Esta definición de manera general y clásica es aceptada, ya que concuerda con lo previsto en la descripción del función ejecutiva, en donde el titular de esta es al mismo tiempo, titular de la jefatura de gobierno, sin embargo, en el desarrollo de esta investigación se estudiarán formas de ejercer la función administrativa más allá del ejecutivo federal.

El Premio Nobel de la Paz (1919) y expresidente de los Estados Unidos de América (1913 - 1921), Thomas Woodrow Wilson publicó en 1887 un artículo denominado “El Estudio de la Administración”, donde entre otras cosas, nos da un panorama general sobre qué es una administración pública, cómo se ha desarrollado y qué debe de ser.

⁴² Fernández, María Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., 2015, p. 79.

⁴³ Real Academia Española, “Diccionario panhispánico del español jurídico”, 2020, <https://dpej.rae.es/contenido/informaci%C3%B3n-sobre-el-diccionario>

Para Wilson “La administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por su puesto, tan antigua como él mismo”.⁴⁴ Pese a esto también se reconoce que al inicio de la vida en comunidad había poca preocupación por la forma de administrar los asuntos públicos, ya que esta actividad no tenía un alto grado de especialidad derivado de que *per se* la vida era sencilla, pero “Se ha vuelto más difícil administrar una constitución, que hacerla”.⁴⁵

Se identifican tres periodos de crecimiento a través de los cuales han pasado plenamente los gobiernos:

- I. El de gobernantes absolutos y de un sistema administrativo adaptado al gobierno absoluto;
- II. Aquel en que las constituciones están estructuradas para acabar con los gobernantes absolutos y sustituirlos por el control popular y en el cual la administración es marginada por esos fines más elevados, y;
- III. Aquel en el que el pueblo soberano emprende el desarrollo de la administración bajo esa nueva constitución, que lo ha llevado al poder.⁴⁶

Por último, comenta que “El ideal para nosotros es un servicio civil culto y autosuficiente para actuar con sentido común y vigor, y, sin embargo, tan íntimamente relacionado con el pensamiento del pueblo, a través de las elecciones y del continuo consejo público, que encuentre la arbitrariedad o el espíritu de clase totalmente fuera de lugar”.⁴⁷

⁴⁴ Wilson, Woodrow, “El Estudio de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, México, 1980, publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, p. 276, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/issue/view/1209>

⁴⁵ *Ibidem*, p. 277.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 280 y 281.

⁴⁷ *Ibidem*, P. 91.

I.V.II. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (APF)

La organización de la APF se encuentra descrita en el artículo 90 de la CPEUM, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Si bien el texto constitucional describe a la APF en dos grandes divisiones, es necesario advertir que cada una de ellas se componen de entidades y dependencias de diversas naturalezas jurídicas que son de interés y requieren su estudio específico.

I.V.III.I. APF CENTRALIZADA

La Doctora María Guadalupe Fernández Ruíz define al presente concepto de la siguiente forma: “La centralización administrativa es la forma de organización que estructura de manera jerárquica a las dependencias de la administración pública, bajo la égida de un órgano central, a cuya cúpula atribuye un cúmulo de potestades que aseguran la permanencia de una relación jerárquica de supra subordinación y su consecuente unidad de mando y de actuación”.⁴⁸

⁴⁸ Fernández, María Guadalupe, op. cit., p. 87.
87 – 93.

Dichas potestades son las siguientes:

- I. Potestad de nombramiento: Fundamentado en lo dispuesto por la fracción II del Artículo 89 de la CPEUM, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente de la República: II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- II. Potestad de remoción: Está estrechamente ligado con la primera potestad, toda vez que, si puede nombrar al servidor público que ejercerá funciones administrativas, tendrá la posibilidad de prescindir de sus servicios. Uno de los beneficios de la presente es que siempre se podrá trabajar con personas que compartan la visión en turno del proyecto de gobierno, estableciendo una dinámica de trabajo con base en la confianza.
- III. Potestad de mando: Consecuencia natural en una estructura vertical, en ella los servidores públicos jerárquicamente inferiores, tendrán la obligación de responder positivamente a los encargos que su superior le haga, siempre y cuando se encuentren en el ámbito de sus atribuciones y facultades.
- IV. Potestad de dirección: Se actualiza cuando el subordinado tiene diversas formas de cumplir una orden, así el superior jerárquico decidirá cuál es la idónea.
- V. Potestad de decisión: Radica en la posibilidad que tiene el superior jerárquico de realizar actos administrativos en el marco de sus atribuciones y facultades.

- VI. Potestad de vigilancia: Es la facultad de seguimiento al trabajo de los subordinados, contemplando también facultades correctivas y disciplinarias por parte del superior jerárquico.
- VII. Potestad de disciplina: En relación con la vigilancia y una vez detectada alguna actividad irregular o ausencia de actividad, el superior jerárquico está habilitado para imponer la sanción que corresponda.
- VIII. Potestad de revisión: Posibilidad que tiene el superior jerárquico de controlar la actividad de su subordinado, especialmente cuando existe inconformidad de alguna persona con el trabajo que realiza, en este caso podrá corregirse dicha actividad.
- IX. Potestad para resolver conflictos de competencia: Tiene su fundamento en el siguiente artículo de la LOAP, artículo 24: En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.⁴⁹

Tal como lo ordena la CPEUM la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP) será la que establezca las bases de organización de la APF en sus dos grandes divisiones, tratándose de la APF centralizada el párrafo segundo, del artículo 1 de la LOAP dispone que la integran:

- I. La Oficina de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado;
- III. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y;
- IV. Los Órganos Reguladores Coordinados.

⁴⁹ *Ibidem*, 87 – 93.

I.V.II.I.I. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Es necesario puntualizar que dentro de la APF centralizada convive una naturaleza jurídica creada con finalidades de eficiencia en el servicio público, así como por necesidades de especialización en sus funciones, me refiero a los órganos desconcentrados, mismos que encuentran su fundamento en el artículo 17 de la LOAP:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Lo anterior supone la creación de órganos que, si bien están subordinados al órgano centralizado, tendrán autonomía de gestión, presupuestal y técnica para cumplir sus tareas sustantivas.

El Doctor Jorge Fernández Ruiz identifica tres clasificaciones específicas:

- I. Desconcentración por materia;
- II. Desconcentración por región o territorial, y;
- III. Desconcentración por servicio.⁵⁰

A su vez tendrán las siguientes características:

- Se inserta en la administración pública centralizada;

⁵⁰ Fernández, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 6ta. ed. México, 2014, pp. 425 y 426.

- Forma parte de la estructura orgánica de una Secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente;
- Carece de personalidad jurídica propia;
- Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados;
- Cuenta con partidas presupuestales específicas;
- Tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico, y;
- Es creado por ley del Congreso o por un acto del Poder Ejecutivo.⁵¹

I.V.II.I.II. ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA (ORCME)

Es necesario vislumbrar algunas notas distintivas de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (ORCME), cuya controversia se abordará con mayor detalle en los capítulos posteriores. El Doctor Marco Antonio Zeind Chávez comenta que: “Paradójicamente, la propia LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), en su artículo 43 ter, reafirma que los ORCME son parte de la APF centralizada, aunque éstos cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Esto convierte a dichos entes públicos en híbridos difíciles de definir, pues parecerían contar con elementos distintivos de los entes que forman parte de la APF paraestatal o, incluso, con algunos propios de un OCA [Organismo Constitucional Autónomo]”.⁵²

La opinión del Doctor Zeind nos dota de un punto de partida para entender a nuevos órganos de naturaleza eminentemente técnica que fueron dotados de una naturaleza jurídica que por razones políticas y en ningún sentido técnicas se mantiene dentro del ámbito de competencia de la APF centralizada.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 427 y 428.

⁵² Zeind, Marco, “El Estado regulador en el sector energético”, *El mundo del Abogado*, febrero de 2019, <https://elmundodelabogado.com/revista/posiciones/item/el-estado-regulador-en-el-sector-energetico>

El artículo 28 constitucional, párrafo octavo menciona la existencia de los ORCME, sin embargo, es en el artículo 43 Ter de la LOAP en donde podemos encontrar mayor detalle de dichos órganos:

Artículo 43 Ter. La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.

Por su parte la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) establece en su artículo 2, que los ORCME serán La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y La Comisión Reguladora de Energía (CRE). La revisión detallada del artículo 3 al 7 de la LORCME permite listar las siguientes características:

- Son parte de la APF centralizada, por ende, el Ejecutivo Federal ejerce sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos a través de estos.
- Cuenta con autonomía:
 - Técnica;
 - Operativa, y;
 - Gestión.
- Contarán con personalidad jurídica propia.
- Podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que en el ejercicio de sus atribuciones y facultades obtengan.
- Se coordinan principalmente con la Secretaría de Energía.
- Su dirección está encomendada a un órgano colegiado de siete comisionados que serán designados por el Senado a propuesta del Presidente de la República por un período de siete años.

Para un órgano de la APF centralizada estas características no son explicables de acuerdo a lo conocido en el entramado institucional mexicano. Además, refleja un esfuerzo de poco alcance para dotar de fortaleza a las instituciones que en buena medida tienen a su cargo el establecimiento de las reglas para el buen aprovechamiento de los recursos naturales más importantes del país.

I.V.II.II. APF PARAESTATAL

El Diccionario de la Real Academia Española define al adjetivo paraestatal como: “Dicho de una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración pública”.⁵³

De lo anterior, la Doctora María Guadalupe Fernández Ruiz puntualiza que: “El hecho de que en la legislación mexicana se denomine “paraestatal” a un sector de la administración pública, se presta para que se entienda como algo paralelo o junto al Estado, cuando en realidad se hace alusión a un sector de la administración pública constituido por un conjunto de “entidades” administrativas⁵⁴. No se trata de dos administraciones sino de una única administración pública, dividida en dos sectores: el centralizado y el paraestatal”.⁵⁵

Por lo tanto, establecemos que es una única APF que, por el alza en la demanda de servicios públicos, así como consecuencia de la intervención del Estado en múltiples sectores, la APF fue creciendo y especializándose, sin embargo, ello no exime a las entidades paraestatales de tener como jefe último al Titular del Ejecutivo Federal. Es importante advertir que este crecimiento se ha dado de manera poco

⁵³ Real Academia Española, *op. cit.*, <https://dle.rae.es/paraestatal?m=form>

⁵⁴ Usualmente a las instituciones de la APF centralizada se les denomina “dependencias” y a las que integran la APF paraestatal “entidades”. Sin embargo, es incorrecto, pues la Doctora Fernández Ruiz asegura que “El empleo de la palabra entidad ocasiona que algunos autores asuman que tales unidades administrativas tienen personalidad jurídica propia, lo cual no es así en todos los casos, dado que los fideicomisos carecen de ella [...]”. En Fernández, María Guadalupe, *op. cit.*, p. 137.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 136.

ordenada, puesto que cada cierto tiempo el ejecutivo o el legislativo crea o modifica instituciones con que un cuestionable razonamiento se les dota de alguna naturaleza jurídica reconocida en nuestra legislación.

Para mayor claridad en el origen de las entidades paraestatales, el Maestro Emérito, Doctor Sergio García Ramírez nos explica que: “[...] de la organización que a la Administración Pública se da, sobre todo a la luz de las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional, y de la vocación social y económica del Estado, resulta ese conjunto de unidades laterales o paralelas al Estado, en estricto sentido, recogidas bajo el nombre de entidades paraestatales, cuya presencia, a su vez, otorga sustantividad jurídica a lo que se llama, en el lenguaje de otra disciplina ‘economía mixta’”.⁵⁶

Además, el Doctor García Ramírez nos pone en claro una cuestión fundamental, la relación que guardan estos órganos con la APF centralizada al comentar lo siguiente: “En el proyecto [de la LOAP de 1976] se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende que con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo”.⁵⁷

El artículo 1, párrafo tercero de la LOAP nos indica las entidades que, conformarán la APF paraestatal:

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal;

⁵⁶ Campero, Gildardo, *200 Años de la Administración Pública en México: Tomo IV Evolución de la Administración Pública Paraestatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, pp. 26 y 27.

⁵⁷ *Ídem*.

- Instituciones nacionales de crédito;
- Organizaciones auxiliares de crédito;
- Instituciones de seguros y fianzas, y;
- Fideicomisos.

I.V.II.II.I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

El Doctor Jorge Fernández Ruiz “[...] considera a la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarle la realización de actividades administrativas”.⁵⁸

Además, el mismo autor lista las más importantes características:

- Establecimiento por ley o decreto;
- Personalidad jurídica propia;
- Patrimonio propio;
- Estatuto y regulación específicos;
- Realización de una actividad técnica, y;
- Tutela y vigilancia por parte de la administración pública.⁵⁹

La administración de estos organismos será de acuerdo a los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), misma que contempla un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y una dirección general, dicho órgano no podrá estar integrado por menos de cinco personas ni más de quince. El órgano será presidido por la persona que sea titular

⁵⁸ Fernández, Jorge, *op cit.*, p. 472.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 473 – 475.

de la coordinadora de sector, es decir de la secretaría del ramo o por la persona que el titular designe.

La designación de la o el titular de la dirección general será de acuerdo a los dispuesto en el artículo 21 de la LFEP, mismo que establece la designación por la Presidenta o el Presidente de la República, o a su indicación a través de la coordinadora o coordinador de sector por el órgano de gobierno.

I.V.II.II.II. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL (EPE´s)

La LOAP previene la existencia de EPE´s en general, sin embargo, la ley en comento, así como en la LFEP sólo abordan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria sin mencionar a las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, en este sentido existe la siguiente tesis aislada:

COMPETENCIA DEL FUERO COMUN EN DELITOS COMETIDOS EN CONTRA DE UNA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA.

La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** establece en el artículo 1o., las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal; precisando además que la administración pública paraestatal se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Asimismo, **en ese ordenamiento en el artículo 46 se prevé que las empresas de participación estatal mayoritaria quedan inmersas dentro de la administración pública paraestatal; de donde se colige que la voluntad del legislador al no referirse en esta disposición, a las empresas de participación estatal minoritaria, fue la de excluirlas de esa calificación;** por ende, si el delito

de robo fue cometido en contra de una empresa de esa naturaleza, se advierte que la Federación es ajena al daño producido por el ilícito, y por esa razón no se satisface la hipótesis prevista en el dispositivo 51, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, para que se surta la competencia a favor de un juez de Distrito; y por lo mismo, en este caso, es la autoridad judicial del fuero común quien debe avocarse al procedimiento. (Énfasis añadido).⁶⁰

Ahora bien, tratándose de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, el artículo 46 de la LOAP establece lo siguiente:

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las **sociedades nacionales de crédito** constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las **organizaciones auxiliares nacionales de crédito**; así como las **instituciones nacionales de seguros y fianzas**, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

⁶⁰ Tesis 1a. XXVIII/91, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. VIII, agosto de 1991, p. 58.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. (Énfasis añadido).

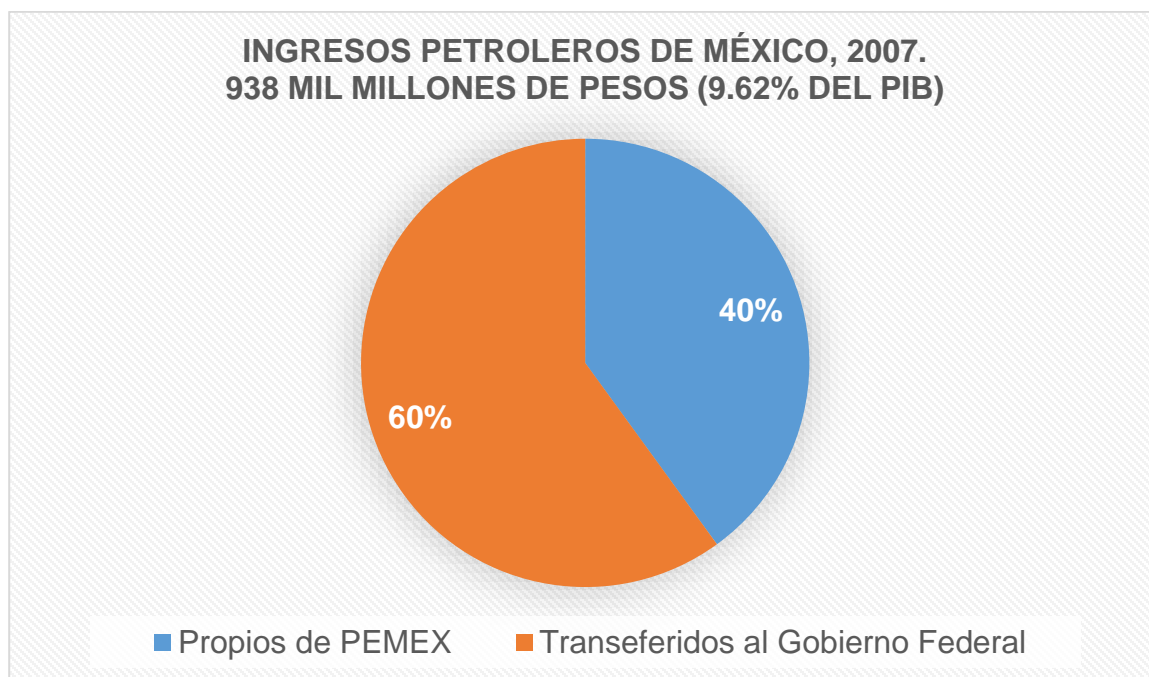
El mencionado artículo unifica la misma naturaleza para diversas instituciones mencionadas en el párrafo tercero del artículo 1 de la misma ley, resultando ociosa dicha clasificación de quienes integran la APF Paraestatal.

Sobre el desempeño que han tenido la EPE´s en México, el Doctor Fernández Ruiz opina que “La empresa de participación estatal mayoritaria, estructurada en la práctica como sociedad estatal unimembre, es resultado de que la obtención de utilidades no figura entre sus prioridades, por lo que no resulta atractivo para los particulares asociarse con el Estado en una empresa dedicada a la realización de actividades de interés público, en áreas prioritarias de desarrollo, cuyo manejo va estar en manos de la administración pública, para quien lo importante va a ser atender al interés público, antes que la obtención de utilidades repartibles entre sus accionistas [...]”⁶¹.

Si bien PEMEX y sus organismos subsidiarios contaban con la naturaleza jurídica de órgano descentralizado hasta 2014, los siguientes datos son un ejemplo de la gestión de la empresa pública en México. “En 2007 los Ingresos del Sector Público ascendieron aproximadamente a 2.5 billones de pesos que representaron un 25.5% del PIB [Producto Interno Bruto] de ese año. Los ingresos que proceden de Pemex y sus organismos subsidiarios, es decir, los ingresos petroleros, contribuyeron significativamente al total de ingresos del sector público (9.6% del PIB). A su vez los

⁶¹ Fernández, Jorge, *op cit.*, p. 550.

ingresos petroleros se subdividen en los ingresos propios de Pemex y los que se transfieren al Gobierno Federal”.⁶² Dicha división fue de la siguiente manera:



Fuente: Tello, Carlos y Caballero, Emilio, “Régimen Fiscal de Pemex: Situación actual y propuesta de reforma”, *Economía Informa*, México, núm. 354, septiembre-octubre de 2008, p. 10. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/354/01emilioytello.pdf>

Para poder comparar lo anterior de mejor manera, tenemos que en el período 2001 – 2007 la recaudación tributaria del gobierno federal fue en promedio 10.5% del PIB, mientras que el promedio de la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) era, en 2005, 36.2% del PIB.⁶³

⁶² Tello, Carlos y Caballero, Emilio, “Régimen Fiscal de Pemex: Situación actual y propuesta de reforma”, *Economía Informa*, México, núm. 354, septiembre-octubre de 2008, p. 9. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/354/01emilioytello.pdf>

⁶³ *Ídem*.

I.V.II.II.III. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Los fideicomisos públicos se entenderán de forma distinta al contrato relativo en la legislación mercantil, pues si bien sus elementos esenciales son los mismos; fideicomitente, fiduciario y fideicomisario, los primeros pueden considerarse entidades paraestatales cuando se cumplen las condiciones del artículo 40 de la LFEP:

1. Que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, y;
2. Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.

I.V.II.II.IV. EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO (EPE)

Aunque no son consideradas las EPE en la LFEP, el estudio de esta nueva naturaleza jurídica resulta trascendente, ya que es la nueva forma de organización y gestión de los otrora organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como de sus empresas subsidiarias.

Sin ser el objetivo del presente apartado revisar a fondo la reforma que cambió, entre muchas otras cosas, la naturaleza jurídica de dos de las empresas públicas más reconocidas de México, es importante revisar el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía del 20 de diciembre de 2013, o bien, la llamada Reforma Energética, misma que formó parte de las 11 reformas estructurales promovidas durante 2012 – 2018.

El artículo transitorio vigésimo del Decreto antes mencionado es el que establece las características mínimas de la EPE, siendo las siguientes:

Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto [ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor], el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

- 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.
- II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo 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.
- 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.
- IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y 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 el párrafo 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 de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.
- IV. 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.

VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, 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.

Por su parte la Ley de la CFE y la Ley de PEMEX en su artículo 2 describen a estas EPE como propiedades exclusivas del Gobierno Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión.

CAPÍTULO II.

ESTADO REGULADOR

II.I. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Para entender el origen y fin del Estado regulador es pertinente revisar de manera general los modelos económicos que son aceptados en la doctrina como predominantes en los últimos tres siglos, el estudio se centrará en el papel que tiene el Estado en la economía en cada uno de ellos, así como breves resultados.

II.I.I. LIBERALISMO CLÁSICO

La frase “*Laissez faire et laissez passer; le monde va de lui même*” (Dejar hacer y dejar pasar, el mundo marcha por sí mismo) es la descripción del papel que el Estado debe tener en la economía liberal. Su aplicación se identifica principalmente en el siglo XIX e inicios del siglo XX.

Uno de los autores más importantes en el tema es el economista escocés, Adam Smith, quien en su obra *La riqueza de las naciones* (1776), establece el sistema de la libertad natural, en donde “Toda persona, en tanto no viole las leyes de la justicia, queda en perfecta libertad para seguir su propio interés a su manera y para conducir a su trabajo y su capital hacia la competencia con toda otra persona o clase de personas. El soberano queda absolutamente exento de un deber tal que al intentar cumplirlo se expondría a innumerables confusiones, y para cuyo correcto cumplimiento ninguna sabiduría o conocimiento humano podrá jamás ser suficiente: el deber de vigilar la actividad de los individuos y dirigirla hacia labores que más convienen al interés de la sociedad.”⁶⁴

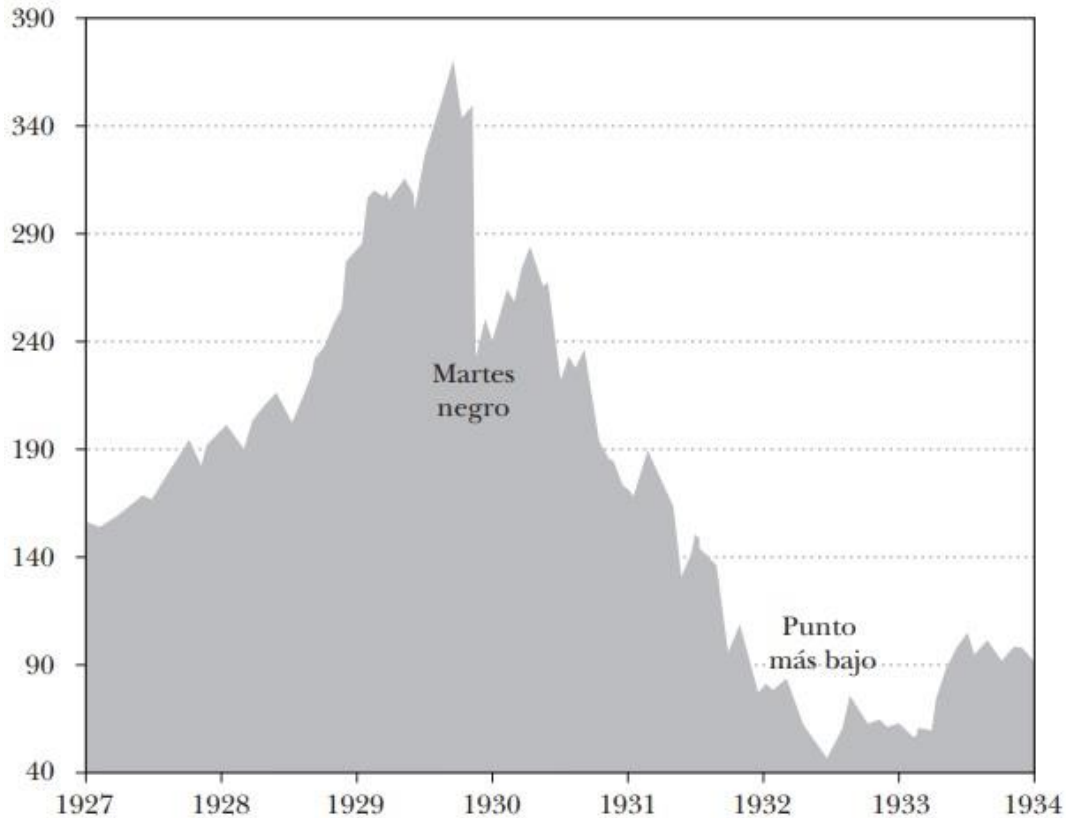
⁶⁴ Smith, Adam, *La riqueza de las naciones*, 2ª. ed., trad. de Carlos Rodríguez Braun, España, 1996, pp. 659 – 660.

“Según el sistema de la libertad natural, el soberano sólo tiene tres deberes que cumplir, tres deberes de sobresaliente importancia pero que están al alcance y comprensión de la inteligencia corriente. **Primero**, el deber de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes. **Segundo**, el deber de proteger, en cuanto sea posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una exacta administración de la justicia. **Y tercero**, el deber de edificar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que jamás será del interés de ningún individuo o pequeño número de individuos el edificar y mantener, puesto que el beneficio nunca podría reponer el coste que representarían para una persona o un reducido número de personas, aunque frecuentemente lo reponen con creces para una gran sociedad”.⁶⁵ (énfasis añadido)

Sin embargo, la adopción de un sistema que reducía la participación del Estado especialmente en la economía fue puesto en duda después de una burbuja financiera creada en *Wall Street*, entre 1928 y 1929. El martes 29 de octubre de 1929 es conocido como el “martes negro” pues fue la peor jornada registrada en la Bolsa de New York, además de marcar el inicio de una década de crisis financiera mundial, la “Gran Recesión”, basta la siguiente gráfica para dar cuenta de esto.

⁶⁵ *Ibidem*, 660.

**EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE *DOW JONES* EN *WALL STREET*.
CRAC BURSÁTIL DURANTE LA GRAN DEPRESIÓN**



Fuente: Palafox Gamir, Jordi. et al., Pasado y presente: de la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI, España, Fundación BBVA, 2011, p. 49.

Como respuesta de lo anterior, el entonces presidente de los Estados Unidos de América “[...] el republicano, Herbert Hoover; su reacción y la de las élites empresariales fue confiar en la recuperación espontánea tanto de la economía como de la bolsa, hecho que no frenó la bajada en picada de precios, salarios y el cierre de los negocios”.⁶⁶

⁶⁶ Martínez Rodero; Ana, “La gran depresión, el new deal y el trabajo social”, Revista Antropología Experimental, España, año 2017, núm. 17, p. 360, <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/3800>

Esta crisis mundial representó para México la reducción de sus ingresos fiscales del comercio exterior en un 45% entre 1929 y 1932, lo que se tradujo una reducción aproximada de una quinta parte de los ingresos totales de la hacienda pública.⁶⁷

II.I.II. ESTADO DE BIENESTAR

La política económica que mantuvo al Estado lejos de la economía mostró su incapacidad de generar desarrollo y una justa distribución de la riqueza que permitiera la reducción de brechas económicas, por lo que se hizo necesaria la economía mixta y la intervención del Estado en los procesos económicos. El jurista alemán Carl Schmitt describe este proceso como:

“Organizarse la sociedad misma en Estado: el Estado y la sociedad deben ser fundamentalmente idénticos. Con ello todos los problemas sociales y económicos se convierten en problemas políticos y no cabe distinguir ya entre zonas concretas político-estatales y apolítico-sociales. [...] La sociedad convertida en Estado, se transforma en Estado económico, Estado cultural, Estado previsor, Estado bienhechor, Estado benéfico; el Estado resultante de la autoorganización de la sociedad no puede ya separarse realmente de ella y abarca todo lo social, es decir, todo aquello que guarda relación con la convivencia humana. En él no existe ya sector alguno frente al cual pueda observar el Estado una neutralidad incondicional en el sentido de la no intervención”.⁶⁸

Uno de los más destacados autores que diseñaron y promovieron al Estado benefactor fue el economista británico John Maynard Keynes, en donde su modelo básicamente era a través de mercados regulados, fiscalidad progresiva,

⁶⁷ Monroy, Luis Ángel, “El costo de la inacción: lecciones de la Gran Depresión”, Nexos, 23 de abril de 2020, <https://economia.nexos.com.mx/?p=3017>

⁶⁸ Parejo Alfonso, Luciano, “El Estado social administrativo: Algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos”, Revista de Administración Pública, España, núm 153. septiembre – diciembre de 2000, p. 219.

intervención estatal, contratos colectivos, seguridad social y políticas contra cíclicas.⁶⁹

En Estados Unidos de América este modelo se reflejó en el *New Deal* propuesto por el Presidente Franklin D. Roosevelt, dicho programa funcionó entre 1933 y 1939 para apaliar las consecuencias de la Gran Depresión a través de la protección industrial, lucha contra el desempleo, inversión de obra pública, libertad sindical, mejor seguridad social, estímulos agrícolas, etc.

En México, además de la influencia del exterior, el Estado bienestar fue “resultado de la primera revolución social del siglo XX [revolución mexicana], la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 consignó en su texto la primera declaración de derechos sociales de la historia. De tal suerte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara y protege las garantías sociales, esto es, “el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea”, además de “la rectoría del Estado en materia económica”, y el establecimiento de las instituciones que habrán de realizarlas”.⁷⁰

Este modelo entró en crisis en los años setenta debido al gran costo de mantener un Estado inmerso en todas las áreas de la economía y con políticas públicas loables, pero no sustentables financieramente. De manera resumida anotamos dos sucesos, el primero, a inicios de los años setenta el precio del barril de petróleo tuvo un ascenso sin precedente y con ello los recursos disponibles para crédito, así diversos países –incluido México– comenzaron a obtener financiamiento a bajo costo. El segundo suceso fue que en 1979 cuando el Presidente James Carter pide a Paul Volcker, de la Reserva Federal, medidas extraordinarias para el control de la inflación. El aumento en las tasas de interés inició en un 2%, hasta llegar cerca del 20% real en 1981.⁷¹

⁶⁹ Escalante, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, 5ª ed., México, El Colegio de México, 2019, p. 92.

⁷⁰ Campero, Gildardo, *op. cit.*, p. 161.

⁷¹ Escalante, Fernando, *op. cit.*, pp. 96- 107.

“El resultado fue la crisis global de la deuda [...]. En los años siguientes el Banco Mundial y el FMI [Fondo Monetario Internacional] participan en la renegociación de la deuda de la mayoría de los países del sur. En todos los casos, la ayuda estaba condicionada a la adopción de lo que se llamaron Programas de Ajuste Estructural [...]”.⁷² Por último, es necesario mencionar que a estos programas o condiciones de acceso a crédito se les denomina también reformas de primera generación.

II.I.III. NEOLIBERALISMO

Los programas de ajuste estructural o reformas de primera generación son la entrada oficial del neoliberalismo forjado desde los años treinta, sin embargo, el contexto en aquellos días no permitió ideas en donde el Estado fuera reducido en lo más mínimo. Algunos de los primeros ideólogos de esta corriente fueron Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, pero uno de los ideólogos que vio el programa puesto en marcha de manera exitosa y sistemática fue Milton Friedman.

El Doctor Fernando Escalante Gonzalbo nos describe que este nuevo programa económico: “Tiene dos rasgos básicos: libre circulación de capitales, pero no de personas; y rigurosa protección de los derechos de propiedad intelectual. Es un sistema que prohíbe y combate activamente la ingeniería inversa, y que pone a los Estados en la necesidad de competir entre sí para ofrecer las condiciones más favorables para la inversión. El sistema se institucionaliza con la Ronda de Uruguay⁷³ y del GATT [*General Agreement on Tariffs and Trade* 1948 - 1994], la creación de la Organización Mundial del Comercio [1994], y la adopción de lo que se conoce como el “consenso de Washington”, diez puntos con los que se enuncia el mínimo común denominador de las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI”.⁷⁴

⁷² *Ibidem*, p. 117.

⁷³ Serie de negociaciones entre 1986 y 1994, en materia de comercio internacional que comenzó con mejoras al GATT y desembocó en la creación de la OMC. Véase más en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm

⁷⁴ Escalante, Fernando, op. cit., p. 139.

Conviene listar los puntos que se comentan:

- I. Disciplina presupuestaria;
- II. Reducción del gasto público;
- III. Reforma fiscal;
- IV. Liberalización financiera;
- V. Tasas de cambio competitivas;
- VI. Liberalización comercial;
- VII. Promoción de la inversión extranjera;
- VIII. Privatización de las empresas públicas;
- IX. Desregulación de la economía, y;
- X. Protección eficaz de los derechos de propiedad.⁷⁵

Los mejores ejemplos de la aplicación esta nueva forma de entender al Estado en la economía tiene dos grandes ejemplos, Estados Unidos de América y Reino Unido, gobernados por Ronald Reagan (1981 - 1989) y Margaret Thatcher (1979 – 1990), respectivamente.

El Doctor Escalante menciona que Regan tuvo su momento épico con la Ley de Desregulación de la Aviación de 1978, en donde “Según lo que se esperaba, aumentó la competencia y aumentaron considerablemente los vuelos. El problema es que eso sucedía a la vez que se reducían los recursos para infraestructura de los aeropuertos. Los controladores aéreos, sobrecargados de trabajo, convocaron a una huelga en el verano de 1981”.⁷⁶ “El sindicato llamó a la huelga, el gobierno la declaró ilegal e inmediatamente, en un solo día, despidió a 11 000 controladores, que fueron sustituidos por 6 000 supervisores, 2 000 trabajadores no afiliados a la PATCA (Professional Air Traffic Controllers Association) y 900 controladores del ejército”.⁷⁷

⁷⁵ *Ídem*

⁷⁶ *Ibidem*, p. 125.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 126.

En el caso de Thatcher, el mismo autor menciona que el momento más épico en su gobierno fue el riguroso combate al poder de los sindicatos, en especial al minero, pues estos se entendían como obstáculos para la economía de mercado y el mecanismo de precios – influencia de Hayek –. “La confrontación [con el sindicato de mineros] se perfiló a partir de una serie de iniciativas legales, y estalló finalmente en 1984, cuando el *National Coal Board* decidió cerrar cuatro de las 174 minas de carbón del Reino Unido, y despedir a 20 000 de sus 187 000 trabajadores. El golpe era relativamente menor. Pero el conflicto tenía otros referentes, otro alcance, y el sindicato declaró la huelga en marzo de 1984”.⁷⁸ “Finalmente, los trabajadores tuvieron que rendirse, en 1985. El conflicto dejó pérdidas por más de 1 500 millones de libras, y significó el principio del fin del sindicalismo del siglo veinte. Ese año se cerraron 25 minas de carbón, en 1992 otras 97, y las restantes fueron privatizadas en 1994”.⁷⁹

Por su parte México en su calidad de deudor a capitales extranjeros no fue la excepción en la implementación de este modelo económico, existe consenso en situar su aplicación desde el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988). Podemos destacar algunos puntos que dan cuenta de esta adopción: el Tratado de Libre Comercio (TLCAN)⁸⁰, firmado en 1992 para su entrada en vigor en 1994, reducción de empresas de participación estatal y la autonomía del Banco de México en 1994.

Sin embargo, este modelo entró en crisis en el año 2008, la idea de los mercados eficientes que subyace en el programa neoliberal en donde el mercado se autorregula comprobó empíricamente su falsedad en el mercado financiero, principalmente el estadounidense.

El Doctor Escalante explica el origen de la crisis al menos diez años atrás y con dos factores principalmente; “Un primer factor fue el aumento del ahorro en algunos de

⁷⁸ *Ibidem*, p. 118.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 119.

⁸⁰ El TLCAN fue sustituido por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), en vigor desde el 1 de julio de 2020.

los países centrales, sobre todo en fondos para retiro, que comenzaron a buscar opciones de inversión más rentables, en un sistema financiero muy integrado [y poco regulado]. Mucho de ese dinero se trasladó a Estados Unidos. Por otra parte, es el segundo factor, se mantuvieron muy bajas las tasas de interés: a lo largo de casi dos décadas el crédito se volvió relativamente barato, sobre todo en Estados Unidos, pero también en buena parte de Europa (en los países de la periferia europea: España, Italia, Portugal, que se beneficiaron del primer tirón de la moneda común).⁸¹

Por lo anterior se tuvo una gran oferta de créditos hipotecarios, llegando a colocarlos en perfiles de alto riesgo – las conocidas hipotecas “*subprime*” –, se crearon derivados⁸² con hipotecas de distinto riesgo y seguros de impago para estos mismos, creando en el corto plazo una burbuja financiera que tan sólo en Estados Unidos “en los años de mayor turbulencia, la Reserva Federal otorgó créditos blandos a la banca, para rescatarla, por valor de más de 700 000 millones de dólares”.⁸³

El resultado fue que el año siguiente todas las economías de la OECD [sus siglas en español, OCDE], y buena parte de las economías periféricas, entraron en recesión. El producto global disminuyó en más de medio punto, incluyendo caídas de entre 4 y 5 por ciento en Japón, Alemania, Reino Unido y España, del 7 por ciento en Islandia e Irlanda.⁸⁴

II.I.IV. CONSENSO POST-WASHINGTON

Tras dos golpes de timón durante el siglo XX en la forma de entender al Estado en el proceso económico y la crisis económica del 2008, no hubo un nuevo modelo económico disponible y capaz de remediar los resultados de los modelos ya

⁸¹ Escalante, Fernando, op. cit., pp. 266 y 267.

⁸² Son instrumentos financieros que generan pagos u obligaciones las cuales dependen del valor de algún otro activo como materias primas, divisas, bonos y precios de acciones o índices de mercado. Los futuros y las opciones son ejemplos de instrumentos derivados.
http://educa.banxico.org.mx/recursos_banxico_educa/glosario.html

⁸³ Escalante, Fernando, op. cit., p. 271.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 273.

conocidos, sin embargo, cobraron fuerza las ideas que desde finales del siglo XX comenzaron a promoverse desde los mismos organismos internacionales – FMI y Banco Mundial – como una segunda generación de reformas, que si bien no alteran en sustancia el modelo económico neoliberal, comienzan un redimensionamiento del papel del Estado, ya no como agente económico o dirigente, sino como socio y regulador de los procesos económicos. Estas ideas son para la presente investigación, el origen del Estado regulador tal y como en los apartados subsecuentes se definirá.

Esta tendencia es evidente en el Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo de Transformación, en el cual se sostiene desde su prefacio firmado por el entonces Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn:

“EL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1997, vigésimo de esta serie anual, está dedicado a analizar el papel y la eficacia del Estado: **qué debe hacer, cómo debe hacerlo y en qué forma puede mejorar** su actuación en un mundo en rápida evolución.

Estas cuestiones son de gran importancia para los países tanto en desarrollo como industriales. Muchos de ellos han aprendido en los últimos años que el Estado no puede cumplir sus promesas: las economías en transición han tenido que tomar la dolorosa decisión de encaminarse hacia la economía de mercado, y muchos países en desarrollo se han visto obligados a reconocer el fracaso de las estrategias de desarrollo promovidas por el Estado. Ante el fracaso de la intervención estatal, incluso las economías mixtas del mundo industrializado han optado por inclinarse decididamente en favor de los mecanismos de mercado. Muchos han pensado que todas estas reformas deberían culminar lógicamente en un Estado minimalista. Un Estado así no causaría ningún perjuicio, pero tampoco podría ser de gran ayuda.

En el presente Informe se explica por qué esta oposición extrema está reñida con las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos en este terreno, desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta el crecimiento “milagroso” alcanzado en la posguerra por el Asia oriental. Estos ejemplos, lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que **el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y**

complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos. No cabe duda de que el desarrollo promovido por el Estado ha sido un fracaso. Pero también lo han sido los intentos que han tratado de alcanzar ese objetivo al margen del mismo [...].

Son muchas y diversas las formas de asegurar la efectividad del Estado, y en el informe no se propone una panacea universal para su reforma. Lo que sí se ofrece es un marco para orientar estos esfuerzos, desglosado en una doble estrategia:

- **Lo primero es articular las actividades del Estado de forma que estén en consonancia con su capacidad.** Muchos Estados tratan de hacer demasiado con unos recursos y una capacidad insuficientes. Si consiguen concentrarse en las actividades públicas fundamentales que son imprescindibles para el desarrollo, su eficacia aumentará.
- **En segundo lugar, a más largo plazo, hay que buscar formas de ampliar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas.** En el informe se hace particular hincapié en los mecanismos que ofrecen a los funcionarios públicos incentivos para hacer mejor su trabajo y actuar con mayor flexibilidad, pero que al mismo tiempo contienen salvaguardias para impedir arbitrariedad y la corrupción. “(énfasis añadido)⁸⁵

Ahora bien, el termino Post-Washington es sólo una referencia y no una propuesta terminada, este ha sido mencionado por diversos autores, entre ellos, el Premio Nobel de economía, Joseph E. Stiglitz, para agrupar a las medidas que no se contemplaron o se contemplaron de manera errónea en el Consenso de Washington, algunas de ellas descritas en líneas anteriores, así como las siguientes, descritas por el propio Stiglitz:

1. El Estado tiene que proveer educación pública, contribuir a facilitarla y fortalecer el acceso al financiamiento, como medida de desarrollo y equidad.

⁸⁵ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación, Estados Unidos de América, Washington, agosto de 1997, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/701691468153541519/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformacion>

2. Se debe facilitar la transferencia de tecnología como clave del desarrollo.
3. Regulación del mercado financiero al servicio de cuatro propósitos:
 - a. Mantener la seguridad y la solidez (regulación preventiva);
 - b. Promover la competencia;
 - c. Proteger a los consumidores, y;
 - d. Asegurar que los grupos menos favorecidos tengan algún acceso al capital.
4. La liberalización comercial o privatización de las empresas públicas no son condición necesaria o suficiente para crear competencia e innovación, es necesario crear las condiciones de competencia.
5. El gobierno debe servir como complemento de los mercados, emprendiendo acciones que hagan que estos funcionen mejor y corrigiendo las fallas de mercado. Es decir, un catalizador económico temporal, pues una vez cumplido ese fin, el Estado debe retirarse.⁸⁶

“El Consenso Post-Washington reconoce que es necesario tener un conjunto más amplio de instrumentos y a la vez que nuestros objetivos deben ser amplios. Aspiramos a incrementos en los niveles de vida – incluyendo mejor educación y salud – no sólo aumentos en el PBI [producto bruto interno]. Buscamos desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Pretendemos desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de arriba, gocen los frutos del desarrollo. Y perseguimos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por múltiples vías en las decisiones que afecten sus vidas.”⁸⁷

Este reposicionamiento del Estado como clave en el desarrollo de los Estados tiene múltiples fundamentos teóricos, en el presente trabajo haremos referencia principalmente al neoinstitucionalismo y la teoría de la regulación.

⁸⁶ Stiglitz, Joseph, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: Hacia el consenso Post-Washington”, *Desarrollo Económico*, Argentina, Vol. 38, Núm. 151, oct- dec de 1998, pp. 691 – 722, https://www.jstor.org/stable/3467160?read-now=1&seq=21#page_scan_tab_contents

⁸⁷ *Ibidem*, p. 717.

II.I.IV.I. NEOINSTITUCIONALISMO

El marco teórico neoinstitucional “[...]comprende múltiples factores como el análisis de los costos de transacción, el análisis de la estructura, el desarrollo potencial de la conducta humana, la teoría de los contratos, la evolución de las leyes, la transparencia de las reglas del juego, el impacto de la tecnología y de la producción del conocimiento, eficiencia, productividad, competitividad y eficacia social de la gestión de empresas [...]”.⁸⁸

Bajo esta idea, el Doctor Juan González García asegura que las “Las instituciones pueden ser creadas o evolucionar con el tiempo como el derecho consuetudinario, pero se encuentran supeditadas a limitaciones formales e informales. Su función principal es reducir la incertidumbre para establecer una estructura estable de la acción humana”.⁸⁹

“Esta sociedad pro “eficiencia institucional” podría estructurarse de diversas maneras, pero independientemente de la forma final que asuma, se debe garantizar que tenga vida organizativa y operatividad propia, para autocomunicarse, autoorganizarse y para autoasegurar su funcionamiento. Además, una gran capacidad de adaptación, flexibilidad y respuesta rápida ante la urgencia de toma de decisiones inmediatas. Y algo muy importante, es que esa “nueva sociedad institucionalizada” debe garantizar su nacimiento, fuera del manto económico protector del gobierno, pues eso podría generarle “compromisos estatales o gubernamentales” indeseable en esta etapa de construcción o reconstrucción institucional [...]”.⁹⁰

⁸⁸ Martínez Fajardo, Carlos Eduardo, “Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión”, INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales, Colombia, Núm. 19, enero – junio de 2002, p. 12, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/23953/25353>

⁸⁹ González García, Juan, Teoría del desarrollo económico neoinstitucional: una alternativa a la pobreza en el siglo XXI, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pág. 112, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/teor_des.pdf

⁹⁰ *Ibidem*, p. 134.

II.I.IV.II. TEORÍA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

La presente teoría es uno de los pilares del nuevo papel que asume el Estado frente a la economía – aunque también lo fue para el Estado de bienestar – y básicamente se funda en la necesidad de corregir lo que bajo un esquema de libre mercado puede producir ineficiencias en el mismo, estos se llaman fallos de mercado y Stiglitz identifica los seis siguientes⁹¹:

- I. Fallo de la competencia: Aunque es intuitivo el significado, no sobra apuntar de que se trata de crear una competencia perfecta, en la cual, dado el número de competidores en el mercado, ninguno puede influir negativamente en el precio del producto.
- II. Bienes públicos: Estos tienen dos propiedades básicas, la primera de ellas es que no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas y la segunda es que resulta complicado o imposible impedir su uso. Es por esto que, el mercado o lo suministra de manera insuficiente o simplemente no lo hace, un ejemplo claro para el autor son los faros en las costas o la política de defensa nacional.
- III. Externalidades: Se identifican dos tipos, negativas y positivas, la primera de ellas sucede cuando los actos de una persona significan un gasto para otra, ejemplo de ello sería la contaminación de un río; por su parte, las positivas serán aquellos actos que benefician a otro, tal como reparar la iluminación exterior de una casa.
- IV. Mercados incompletos: Se actualizan cuando los mercados no suministran bienes o servicios suficientes, aun y cuando de su venta se pueden generar ganancias. Ejemplo de ello son la ausencia de seguros para depósitos en instituciones de crédito, por ello el Estado debe crear fondos de garantía (en el caso mexicano, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario).
- V. Fallos de información: Se reconoce que el mercado tiende a suministrar información insuficiente, por lo que el Estado debe intervenir a fin de que se

⁹¹ Stiglitz, Joseph, La economía del sector público, 3ª. ed., trad. de Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, Barcelona, Antoni Bosch, pp. 97 – 102.

suministre información suficiente, ejemplo de ellos son las normas de etiquetado en los productos.

- VI. El paro, la inflación y el desequilibrio: Hace referencia a estos indicadores macroeconómicos pues su alza o baja repercuten en la política fiscal.

II.II. ESTADO REGULADOR

Una vez establecido el contexto mínimo para vislumbrar el origen y las finalidades de un Estado regulador, ahondaremos en sus múltiples definiciones que desde la doctrina y la interpretación judicial se han formulado, advirtiendo que el presente tema no se agota en una definición, toda vez que en este concepto subyacen elementos que no pueden ser entendidos sin su estudio individual, por lo que más adelante los abordaremos.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que las siguientes definiciones se circunscriben al hecho de que el Estado no retira su intervención en la economía, sino sólo cambia la forma de intervenir, convirtiéndose en un Estado garante de las condiciones en donde los mercados trabajan sin menoscabar el bienestar social, así como las condiciones en donde los ciudadanos reciben una mejor gestión gubernamental.

Para el Doctor José Roldán Xopa “La idea de Estado regulador supone que el Estado deja de tener una intervención directa en la economía (lo que no ocurre del todo en el caso mexicano) y, al perder instrumentos de intervención directa y desplazar a los particulares sus anteriores actividades de intervención económica directa y de gestión de servicios, se constriñe a sus potestades públicas de normación, inspección, verificación, sanción y conducción de políticas públicas”.⁹²

⁹² Roldán Xopa, José, *La ordenación constitucional de la economía: Del Estado regulador al Estado garante*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018. p. 121.

Asimismo, el autor señala que “El Estado Regulador supone que al intervenir en las libertades las orienta hacia objetivos de interés general, se limitan o restringen por buenas razones públicas”.⁹³

Por lo que hace a las características del Estado regulador, afirma el Doctor Roldán Xopa que existe consenso en considerar que son las siguientes:

1. Una creciente apertura al mercado liberalizando áreas económicas;
2. Agencias reguladoras independientes, y;
3. Un proceso re-regulatorio.⁹⁴

El profesor David Levi-Faur comenta que “En realidad, este cambio en el modo de gobernanza podría definirse mejor como una transición desde el gravar y gastar, hacia la elaboración de reglas a distintos, pero entrelazados, niveles de acción política, con especial énfasis en la formulación de normas sobre un número creciente de cuestiones”.⁹⁵

Por su parte, el Maestro Gonzalo Sánchez de Tagle asegura que “el Estado regulador comprende una serie de características de las cuales se puede desprender su identidad. Parte de dos notas distintivas. Por un lado, implica la intervención del Estado para remediar fallas en el mercado o con el propósito de proteger intereses públicos que corresponden, respectivamente, a la regulación económica y a la regulación social. Dicha intervención se da por medio de agencias del Estado con distintos grados de autonomía, ya sea a través de órganos de la administración pública o de órganos con autonomía constitucional”.⁹⁶

⁹³ *Ibidem*, p. 132.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 126.

⁹⁵ Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, “¿Hacia un Estado regulador Latinoamericano?: La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores”, Documentos CIDOB, Barcelona, Serie América Latina, 2005, núm. 7, junio de 2005, p. 14, https://www.researchgate.net/publication/28253119_Hacia_un_estado_regulador_latinoamericano_La_difusion_de_agencias_reguladoras_autonomas_por_paises_y_sectores

⁹⁶ Sánchez de Tagle, Gonzalo, El Estado regulador en México, México, Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República, 2018, p. 11.

Una tercera definición que desde la doctrina se ha formulado es la del profesor Antonio la Spina, afirma que “Un Estado regulador, como se puede intuir, es uno que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y por ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. Generalmente éstas se referirán a ámbitos de actividades en los que se establecen las condiciones de posibilidad y funcionamiento eficiente. El Estado regulador también se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas”.⁹⁷

Sin duda el concepto anterior es amplio, sin embargo, el mismo autor diferencia al Estado regulador frente algunas otras formas de Estado, por lo que en sus palabras “[...] puede distinguirse netamente del Estado social “dispensador de bienes”, así como del Estado intervencionista y planificador [...] éste no emprende programas muy probablemente destinados al fracaso, como satisfacer todas las demandas sociales, o la gestión global del desarrollo económico, sino que pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscritos, respetando, en la medida en que sea posible, las lógicas de acción de los sistemas regulados”.⁹⁸

Aunado a lo anterior, el profesor la Spina comenta que, frente al Estado abstencionista, el Estado regulador “[...] se inspira en el principio de que las actividades económicas deben controlarse en mayor o menor medida, por lo que se refiere tanto a su dinámica interna como a sus efectos externos. Sin embargo, se respeta su autonomía, y tampoco se pretende crear las *ex nihilo*, o alterar radicalmente su funcionamiento. Desde esta perspectiva, el Estado regulador se comporta entonces como Estado limitado”.⁹⁹

⁹⁷ Majone, Giandomenico y la Spina, Antonio, “El Estado regulador”, trad. de Daniela Bochicchio Ricardelli, Gestión y Política Pública, México, vol. II, núm. 2, julio – diciembre de 1993, p. 213. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2775/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹⁸ *Ibidem*, p. 218.

⁹⁹ *Ídem*.

Por último, debemos de abordar la aportación de la SCJN frente al reconocimiento del Estado regulador en México, aunque como lo veremos más adelante, la presencia de este modelo institucional está en México desde antes de las reformas estructurales implementadas entre 2012 y 2018, sin embargo, la implantación de estas reformas dio origen a distintas discusiones de competencia del máximo tribunal – principalmente relativas al alcance de la competencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones – y con sus resoluciones se abonó a la definición de este modelo, de tal suerte que hoy la SCJN lo define de la siguiente manera:

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del **Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial** (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), **mediante la creación de ciertas agencias independientes** -de los órganos políticos y de los entes regulados- **para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas.** **Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.** **Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional;** de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. **Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que**

puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.¹⁰⁰(Énfasis añadido).

Esta definición, entre otras cosas, acentúa la orientación estrictamente técnica de las agencias reguladoras, mismas que tienen el objetivo de formar mercados eficientes, pero además las erige como garantes de derechos humanos, al establecerles la obligación de crear condiciones equitativas que permitan el acceso a dichos derechos, por tanto, se vuelve indispensable para su actuación como árbitro la autonomía respecto de los órganos políticos y de los regulados.

Además, crea una nueva función del Estado, la función regulatoria, misma que merece su estudio más adelante, sin embargo, precisamos en este punto que esta función es toral para subsanar la incapacidad de órganos políticos en la atención de temas con diálogos técnicos y de resolución expedita.

Por último, bajo esta definición pareciera que una agencia reguladora será siempre un Organismo Constitucional Autónomo, afirmación que resulta poco cierta, pues como ya se advierte en la definición de la Maestro Sánchez de Tagle, la agencia reguladora no se debe a su naturaleza jurídica, sino a la nómina de competencias que se le asigne.

¹⁰⁰ Tesis: P./J. 46/2015, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, enero de 2016, p.339.

II.II.I. REGULACIÓN

Es innegable la trascendencia de este concepto en la idea del Estado regulador, por lo que debemos tener claro cuál es su definición en dos enfoques, doctrinal y legal.

Por lo que hace al primer enfoque y en concordancia con la idea de que el Estado regulador y por ende la regulación no se limita al orden económico, afirma el Doctor Roldán Xopa que “no se trata entonces, en la explicación de la regulación, solamente de su funcionalidad para enfrentar los fallos del mercado, sino de atender a las necesidades del desarrollo y la calidad de vida de las personas (salud, trabajo, educación, medio ambiente, seguridad)”.¹⁰¹

Por lo anterior, el autor distingue tres tipos de regulación:

1. Económica: La intervención del Estado sólo es necesaria en tanto se presente una falla de mercado.
2. Social: el Doctor Iñigo del Guayo Castiella asegura que “La regulación social ocurre en aquellos casos en los que se aprecia insuficiente información a los consumidores, o fines redistributivos o de protección de intereses generales”.
3. Administrativa: el Doctor del Guayo Castiella la explica como el “[...] mejoramiento de procedimientos y decisiones administrativas”.¹⁰²

Además, el Doctor Roldán Xopa expone que la regulación tiene los siguientes métodos regulatorios a fin de lograr sus metas, ya sean económicas o sociales¹⁰³:

¹⁰¹ Roldán Xopa, José, op. cit., p. 118.

¹⁰² *Idem*.

¹⁰³ *Ibidem*, p.119.

Metas regulatorias	Métodos regulatorios
<p>Fallas de mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de competencia. • Restricciones a la entrada o salida. • Externalidades. • Problemas de información. • Bienes públicos. <p>Alcanzar metas sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohibir intercambios censurables. • Eliminación del precio como base del intercambio. • Remediar la distribución del bienestar. • Someter intercambios a valores colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles de precios. • Controles de entrada y salida. • Ajuste de estándares. • Asignaciones. • Impuestos y otros incentivos económicos.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) entiende a la regulación como “[...] las reglas que emite el Estado y, a través de ellas, se protegen aspectos sociales, económicos, políticos y técnicos que son del interés de la ciudadanía. A través de estas reglas, se busca garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, así como evitar daños a la salud, al bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente o a la economía”.¹⁰⁴

Lo anterior es clarificador, ya que al asegurar que el emisor de la regulación es aquello que se entiende por “Estado” no se limita a considerar como agencia reguladora a un ente o dependencia con una naturaleza jurídica específica, además de establecer amplios tópicos a regular y no sólo el económico.

¹⁰⁴ Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, “Regulaciones y trámites”, 2019, <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/regulaciones>.

Al igual que el Doctor Roldán, la CONAMER identifica tres tipos de regulación gubernamental, los cuales son:

1. La regulación económica. Son las disposiciones mediante las cuales el gobierno interviene en los mercados para fijar precios o cantidades de la producción, o establecer especificaciones técnicas y en general, restricciones que deben cumplir los ciudadanos y las empresas para participar en un mercado. Generalmente, este tipo de regulaciones se establecen en mercados relativamente concentrados o caracterizados por economías de redes¹⁰⁵.
2. La regulación social. Son las disposiciones que buscan proteger el medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal, así como establecer condiciones para el ejercicio de profesiones y para las condiciones de seguridad en los centros de trabajo.
3. La regulación administrativa. Es la que organiza el funcionamiento de la propia administración pública para proveer servicios y bienes públicos.¹⁰⁶

Ahora bien, la definición legal del presente concepto se encuentra en la fracción XV, del artículo 3 de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) misma que se transcribe a continuación:

- XV. Regulación o regulaciones: Cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier Sujeto Obligado;

¹⁰⁵ De manera general se entiende por economía de red al valor y en ciertos caso dependencia a los estándares, por ejemplo, algunas marcas tecnológicas establecen sus propios estándares tanto en hardware y software, por lo que, si quieres algún accesorio, complemento o mejora, tendrás que adquirirlos con el mismo proveedor.

¹⁰⁶ *Ídem*.

La Regulación o regulaciones a las que hace referencia la presente fracción estarán sujetas al Análisis de Impacto Regulatorio en términos del artículo 71 de la presente Ley.¹⁰⁷

Es necesario precisar qué se entiende por “Sujeto Obligado”, puesto que esa definición delimitará quién o quiénes tendrán la función regulatoria. El mismo artículo de la LGMR, en su fracción XIX, establece que se entenderá por Sujeto Obligado lo siguiente:

La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República [hoy Fiscalía General de la República] y las procuradurías o fiscalías locales.

Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley.

Lo anterior, abarca toda la estructura de gobierno, por lo que una vez más queda manifiesto que el Estado regulador no es exclusivo para la materia económica.

¹⁰⁷ Como dato complementario, el artículo 5 de la LGMR establece que para que las regulaciones produzcan efectos jurídicos, deberán ser publicadas por los Sujetos Obligados en el Medio de Difusión. Por este último se entiende la publicación oficial impresa o electrónica por medio de la cual los Sujetos Obligados dan a conocer las Regulaciones que expiden (fracción XI, artículo 3 de la LGMR).

II.II.I.I. MEJORA REGULATORIA

Una herramienta fundamental para materializar de manera sistemática los objetivos del Estado regulador – independientemente de la nómina de facultades que tiene cada una de las agencias reguladoras –, es la obligación que el último párrafo del artículo 25 constitucional impone a todas las autoridades de los órdenes de gobierno, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos de los párrafos primero, sexto y noveno del mismo artículo, dicha obligación consiste en la implementación de políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la Ley General de Mejora Regulatoria (LGRM).¹⁰⁸

Dicha ley aporta principios, objetivos y demás aspectos fundamentales de los procesos de evaluación y mejora de la regulación, sin embargo, no ofrece una definición en concreto, no obstante, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) establece en el documento Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, publicado el día 30 de agosto de 2019, que “[...] se entenderá por mejora regulatoria a la política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto. Se trata de una política sistemática de revisión y diseño del marco regulatorio y sus trámites, de forma que este sea propicio para el funcionamiento eficiente de la economía”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Párrafo adicionado el 05 de febrero de 2017.

De manera general el primer párrafo del artículo 25 constitucional comprende la rectoría económica del Estado, el sexto párrafo la participación del Estado por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, por último, el párrafo noveno refiere que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá la competitividad.

¹⁰⁹ Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, México, 2019, p. 21.

Por otra parte, se reconoce en el mismo documento que “La mejora regulatoria resulta fundamental para generar condiciones que permitan el buen desempeño de la actividad económica, al promover una mayor competencia, definir los derechos de propiedad, brindar certidumbre jurídica, corregir las fallas de mercado, fomentar la actividad empresarial y, en general, promover las reglas que permitan generar una mayor productividad, innovación, inversión, crecimiento económico y bienestar de la población”. ¹¹⁰

Los principios y objetivos que de la mejora regulatoria se establecen en la LGMR son los siguientes:

PRINCIPIOS	OBJETIVOS
<ul style="list-style-type: none"> I. Mayores beneficios que costos y el máximo beneficio social; II. Seguridad jurídica que propicie la certidumbre de derechos y obligaciones. III. Focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos; IV. Coherencia y armonización de las disposiciones que integran el marco regulatorio nacional; V. Simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de Regulaciones, Trámites y Servicios; VI. Accesibilidad tecnológica; VII. Proporcionalidad, prevención razonable y gestión de riesgos; 	<ul style="list-style-type: none"> I. Procurar que las regulaciones que se expidan generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad; II. Promover la eficacia y eficiencia de la Regulación, Trámites y Servicios de los Sujetos Obligados; III. Procurar que las regulaciones no impongan barrera al comercio internacional, a la libre competencia y la competencia económica;

¹¹⁰ *Ídem*, p. 20.

<p>VIII. Transparencia, responsabilidad y rendición de cuenta;</p> <p>IX. Fomento a la competitividad y el empleo;</p> <p>X. Promoción de la libre concurrencia y competencia económica, así como del funcionamiento eficiente de los mercados, y;</p> <p>XI. Reconocimiento de asimetrías en el cumplimiento regulatorio.</p>	<p>IV. Generar seguridad jurídica, claridad y transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, trámites y servicios;</p> <p>V. Simplificar y modernizar los trámites y servicios;</p> <p>VI. Fomentar una cultura que ponga a las personas como centro de la gestión gubernamental;</p> <p>VII. Mejorar el ambiente de negocios;</p> <p>VIII. Facilitar, a través del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, los mecanismos de coordinación y participación entre los órganos de mejora regulatoria de los órdenes de gobierno y los Sujetos Obligados para el cumplimiento de los objetivos de esta la LGMR.</p> <p>IX. Atender el cumplimiento de los objetivos de esta Ley considerando las condiciones de desarrollo institucional y las capacidades técnicas, financieras y humanas.</p> <p>X. Promover la participación de los sectores público, social, privado y académico en la mejora regulatoria.</p>
--	--

	<p>XI. Facilitar a las personas el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <p>XII. Armonizar el marco normativo de la mejora regulatoria en el país atendiendo los principios de la LGMR;</p> <p>XIII. Facilitar el conocimiento y el entendimiento por parte de la sociedad, de la Regulación, mediante la accesibilidad y el uso del lenguaje claro;</p> <p>XIV. Coadyuvar en las acciones para reducir el costo económico derivado de los requerimientos de trámites y servicios establecidos por parte de los sujetos obligados, y;</p> <p>XV. Diferenciar los requisitos, trámites y servicios para facilitar el establecimiento y funcionamiento de las empresas según su nivel de riesgo, considerando su tamaño, la rentabilidad social, la ubicación en zonas de atención prioritaria, así como otras características relevantes para el país.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia, artículos 7 y 8 de la LGMR.

Ahora bien, el artículo 25 constitucional es la base de la tarea sustantiva del Sistema Nacional de Mejora Regulatoria (SNMR) mismo que conforme al artículo 10 de la LGMR tiene por objeto coordinar a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, a través de la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, normas, principios, objetivos, planes, directrices, órganos, instancias, procedimientos y la política nacional en materia de mejora regulatoria. Dicho sistema estará conformado de la siguiente manera:

1. El Consejo Nacional de Mejora Regulatoria;
2. De la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria;
3. De la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER);
4. De los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas;
5. De los sujetos obligados – mencionados líneas atrás –, y;
6. Del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria.

El SNMR para la consecución de sus fines y de acuerdo al artículo 11 de la LGMR, tendrá las siguientes herramientas:

1. Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios;
2. La agenda regulatoria;
3. El análisis de impacto regulatorio;
4. Los programas de mejora regulatoria, y;
5. Las encuestas, información estadística y evaluación en materia de mejora regulatoria.

Para la presente investigación es trascendental comentar que la CONAMER es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía y tiene como objeto la promoción de la mejora de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como la transparencia en la elaboración y aplicación de los mismos, procurando que éstos generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Así la institución tendrá un rol de mediadora entre el ente o dependencia con facultades regulatorias y el regulado, esto a fin de garantizar que toda regulación que se emita este acorde a los principios y objetivos de la mejora regulatoria, que en líneas siguientes se abordarán.

Es importante destacar que la política de mejora regulatoria es institucionalizada a través del esquema de gobernanza regulatoria, mismo que la OCDE lo ilustra de la siguiente forma:



Fuente: Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, México, 2019, p. 23.

Lo anterior está en claro apego a las ideas del Consenso post – Washington sobre la intervención estatal, ya que se vislumbra a la mejora regulatoria como una política obligada a toda institución pública para identificar y corregir fallos regulatorios, entendiendo al fallo regulatorio como una característica contenida en la regulación que podría estar afectando la calidad de esta al disminuir la eficiencia de un mercado o el óptimo funcionamiento de un trámite.¹¹¹

Sólo para dimensionar la importancia de esta actividad del Estado basta mencionar que la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestra que, a nivel nacional, de las unidades económicas encuestadas en 2016, se identificaron costos monetarios de cumplimiento de las regulaciones, estimados en 115.7 mil millones de pesos, equivalente a 0.56% del PIB nacional. En promedio, cada unidad económica gastó 48, 871 pesos por cargas administrativas.¹¹²

Por su parte la CONAMER ha realizado estimaciones de carga administrativa de la regulación federal, obteniendo que, al 5 de diciembre de 2010, representó un costo del 4.8% del PIB y en junio de 2019 representaba un costo de 2.41% del PIB.¹¹³

II.II.I.II. AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES (ARI's)

Las ARI's tienen un rol central en el Estado regulador, ya que el diseño y desempeño de la primera será la medida del éxito de este último. Además, a lo largo del presente trabajo se ha vislumbrado que, en principio, el Estado regulador necesita ARI's para su materialización, pues su trabajo de árbitro así lo exige, de lo contrario su debilidad institucional se traduce en un aumento a las posibilidades de cooptación, ya sea desde un órgano político o desde algún agente económico.¹¹⁴

¹¹¹ *Ídem*, p. 38.

¹¹² *Ídem*, p. 31.

¹¹³ *Ídem*, p. 100.

¹¹⁴ El artículo 3, fracción I de la Ley Federal de Competencia Económica entiende al agente económico como toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Por lo anterior, es necesario tener claro que la facultad regulatoria está depositada en distintos entes y dependencias, sin embargo, el estado regulador pugna por la independencia de estas instituciones, principalmente del poder ejecutivo.

El antecedente más próximo para México de las ARI's es la Agencia Administrativa Independiente (AAI), desarrollada en Estados Unidos de América y cuyo origen es en 1887 con la creación de la *Interstate Commerce Commission*, cuya tarea sustantiva fue regular y vigilar el sector ferroviario.¹¹⁵

Entre las características más relevantes de las AAI tenemos que los miembros de los órganos colegiados de dirección son nominados por el Presidente y sometidos a la consideración del Senado, mismo que confirma o rechaza el nombramiento; tras la elección el Presidente no podrá destituir libremente al *commissioner*, su mandato suele exceder en varios años el período presidencial y los cambios en su integración se dan de manera escalonadas, pues de esta forma se garantizan dos cosas, menor costo de la curva de aprendizaje de cada nuevo integrante, así como la pluralidad política.¹¹⁶

El jurista estadounidense Stephen Breyer comenta que las “agencias administrativas” son llamadas así debido a que, a diferencia de las instancias pertenecientes al Poder Ejecutivo, sus miembros son nombrados por cierto período y sólo pueden ser removidos por el presidente ante determinadas causas, y no por desacuerdos políticos. Por este grado de autonomía respecto del presidente, se ha dicho que estas agencias independientes son un “cuarto poder acéfalo” del gobierno, pero creo que bien pueden ser consideradas parte integrante del Poder Ejecutivo”.¹¹⁷

¹¹⁵ *Ídem*, p. 183.

¹¹⁶ *Ídem*, p. 196.

¹¹⁷ Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia: El punto de vista de un juez*, trad. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 174.

II.II.I.II.I. AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Nuestra ingeniería institucional no tiene determinada una naturaleza jurídica para estos entes, sino que ha depositado la facultad regulatoria en entes y dependencias con marcadas diferencias en cuanto a su naturaleza, lo anterior en contravención a lo reconocido en la jurisprudencia, pues la SCJN estima que “se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas”.¹¹⁸

Si atendemos al contexto de lo anterior, podemos dar cuenta que en el citado artículo constitucional se crean y configuran tres ARI's con la naturaleza jurídica con más autonomía y fortaleza institucional conocida en México, es decir, la de Órgano Constitucional Autónomo (OCA) y dichas agencias son el Banco de México, Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, estas dos últimas como resultado de las reformas estructurales que ya hemos comentado.

Antes de continuar es necesario conocer el diseño de un OCA y por ello su importancia, al respecto, el Doctor Marco Antonio Zeind explica que sus características principales se han definido a través de la interpretación judicial, siendo aquellas las siguientes:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en controles de poder.

¹¹⁸ Tesis: P./J. 46/2015, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, enero de 2016, p.339.

2. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría de la división de poderes.
3. Son organismos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes legislativo, ejecutivo y judicial).
4. Se le han conferido funciones estatales específicas con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.
5. Su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.
6. Aunque no existe algún precepto constitucional que regule su existencia, deben cumplir con lo siguiente:
 - a. Estar establecidos y configurados directamente en la constitución.
 - b. Mantener con los órganos del Estado relaciones de coordinación.
 - c. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
 - d. Atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹¹⁹

En relación con lo anterior, debemos señalar que en el método de elección de quienes dirigirán u ocuparán un lugar en el órgano de dirección del OCA concurren los poderes ejecutivo y legislativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos recordar que – lamentablemente – el OCA no es el diseño institucional predeterminado para las ARI's en nuestro país, para ilustrar esto daremos muestra de agencias reguladoras con todas las naturalezas contempladas en nuestra ingeniería institucional.

¹¹⁹ Zeind Chávez, Marco Antonio, "El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado mexicano", Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, México, núm. 8, enero – junio de 2018.

INSTITUCIÓN	NATURALEZA JURÍDICA	EJEMPLO DE FACULTAD REGULATORIA
Secretaría de Economía (SE)	Dependencia de la administración pública federal centralizada.	La fracción II del artículo 17 del reglamento interior de la SE establece que su Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético tiene la atribución de ordenar y supervisar la elaboración de los proyectos de las metodologías que servirán para medir el contenido nacional en la industria de hidrocarburos y el grado de contenido nacional en la industria eléctrica y proponer dichos proyectos a consideración y, en su caso, aprobación de su superior jerárquico.
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Administración pública federal centralizada.	La fracción VIII del artículo 58 del reglamento interior de la SEGOB dispone que la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad actuará como órgano coordinador, técnico, normativo y de consulta de las actividades que realizan los Registros Civiles del país, de conformidad con la normativa aplicable en la materia y

		en los acuerdos de coordinación que para tal efecto suscriba la Secretaría con las autoridades competentes de las entidades federativas.
Instituto Nacional de Migración (INM)	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.	La fracción IV del artículo 125 del reglamento interior de la SEGOB señala que, entre otras, el Comisionado del Instituto tendrá la atribución de expedir, previa consulta con las autoridades competentes, los lineamientos y criterios normativos en materia de gestión y operación migratoria, con base en la política migratoria establecida por la Secretaría.
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.	La fracción I del artículo 25 de la Ley General de Mejora Regulatoria establece que la CONAMER tiene la atribución de revisar el marco regulatorio federal, diagnosticar su aplicación, y en su caso, elaborar, conforme a las disposiciones aplicables, anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas en materia de mejora regulatoria, mismas que

		podrán ser incorporadas a los programas que se establezcan para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.
Centro Nacional de Control de Energía (CENACE)	Organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de Energía.	La fracción II del artículo 108 de Ley de la Industria Eléctrica (LIE) faculta al CENACE para determinar los actos necesarios para mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del sistema eléctrico nacional y que deben realizar los participantes del mercado, transportistas y distribuidores, sujeto a la regulación y supervisión de la Comisión Reguladora de Energía en dichas materias.
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)	Organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	La fracción I del artículo 35 del Estatuto Orgánico de CAPUFE le asigna a la Dirección de Operación la función específica de establecer las normas, reglamentos, políticas y procedimientos, para la operación de las plazas de cobra y el otorgamiento de servicios complementarios, así como, sobre

		seguridad y protección civil en la infraestructura carretera.
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética.	La fracción I del artículo 38 de la LORCME establece que la CNH tendrá a su cargo regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento.
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética.	La fracción I del artículo 41 de la LORCME establece que la CRE deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos.

<p>Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)</p>	<p>Organismo Constitucional Autónomo.</p>	<p>El párrafo quince del artículo 28 de la CPEUM establece que el IFT tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.</p>
<p>Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)</p>	<p>Organismo Constitucional Autónomo.</p>	<p>El párrafo catorce del artículo 28 de la CPEUM establece que la COFECE 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.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, existen mecanismos de control para las ARI's, mismos que funcionan como garantías al interior y exterior de la agencia, es decir, al interior estos controles determinarán la fortaleza institucional de la agencia y al exterior esa fortaleza institucional se traduce en eficacia e imparcialidad, dichos mecanismos son los siguientes:

1. Métodos de selección de los titulares de las agencias;
2. Causas de remoción de los titulares;
3. Número y distribución de titulares que pueden tomar decisiones;
4. Grado de independencia jerárquica respecto al principal;
5. Obligaciones de transparencia con que deben conducir el proceso de toma de decisiones, así como el grado de participación tanto de los regulados como de la sociedad en general;
6. Informes que deben rendir a los órganos políticos;
7. Exclusividad de competencias;
8. Revocabilidad de sus decisiones y los órganos facultados para ello, y;
9. Control judicial.¹²⁰

Lo anterior se podrá estimar de acuerdo al grado de independencia que se le asigne a la ARI, por ejemplo, no es equiparable el grado de independencia en el actuar del director general de un órgano desconcentrado frente al órgano de dirección de un OCA, pues el primero es un cargo unitario que puede ser libremente nombrado y removido por su superior jerárquico y el segundo generalmente es un cuerpo colegiado, independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuya remoción sólo se dará por falta grave en el ejercicio de sus funciones.

¹²⁰ Sánchez de Tagle, Gonzalo, op.cit., p. 74.

Finalmente, debemos de mencionar que en el desarrollo y consolidación de las ARI's en el orbe, han existido intentos de desacreditar su trabajo y México no ha sido la excepción, sin embargo, también hay que apuntar que tampoco ha sido un fenómeno exclusivo a este tipo de instituciones, sino que también comparte con el poder judicial estos débiles, pero mediáticos ataques, el punto en común de estos es la presunta actuación y elección antidemocrática de quienes ocupan un sitio en algún órgano de dirección de una ARI o en la impartición de justicia, por lo que en la doctrina se les identifica como poderes contramayoritarios.

Esta búsqueda por debilitar a los poderes contramayoritarios atiende a dos hechos evidentes, el primero de ellos es que estos han incrementado sus nóminas de facultades en detrimento de los poderes mayoritarios, ejecutivo y legislativo, por lo que se acota la actuación de estos últimos.

El segundo es la confusión que se tiene respecto de su legitimidad, pues aunque en la doctrina aparece ya superado el tópico, en la realidad se sigue pensando que las ARI's carecen de legitimidad democrática, para ello basta recordar que todos y cada uno de los que dirigen una agencia o integran su órgano de gobierno – sin importar la naturaleza jurídica – fueron electos o designados por algún miembro del legislativo y/o del ejecutivo, quienes constitucionalmente son representantes de la sociedad y en el caso del Senado de la República de las entidades federativas. Además, se ha reconocido que su legitimidad no proviene del voto popular, pues a través la elección no se puede garantizar ningún conocimiento técnico mínimo, ni tampoco imparcialidad, ya que no pertenecer a un partido político dificulta en demasía el acceso a un cargo de elección popular, razón por la cual su legitimidad provendrá de su eficacia y valor social que genera en el cumplimiento de sus funciones sustantivas.

Asimismo, el elemento de especialidad y eficacia en la materia dota a la ARI de deferencia técnica, esto es, se le reconoce como la autoridad en la materia y se dará preferencia a sus decisiones.

Al respecto Giandomenico Majone aseveró que “[...] la delegación de poderes regulatorios a instituciones independientes se justifica democráticamente solo en la esfera de la eficacia”.¹²¹

Desde otro punto de vista, y aunque no se refiere a las ARI's en sí, el Doctor Zeind Chávez aporta una postura que nos da claridad en cuanto al control democrático y a las ARI's con naturaleza jurídica de OCA, así nos explica que:

“La legitimidad de los poderes contramayoritarios reside en su capacidad técnica en razón de que fueron diseñados para lograr el fortalecimiento y estabilidad de la democracia. En contraparte, la misma legitimidad que le da a los otros dos poderes el voto de la mayoría puede también convertirse en una nota negativa: éstas son volubles, frágiles y temporales; en este mismo punto encontramos la fortaleza y razón de ser del Poder Judicial y los OCAs que versa en que no están sujetos a la volubilidad, fragilidad y temporalidad a las que sí están sujetos el ejecutivo y el legislativo. Estos últimos contribuyen por su diseño encaminado a lograr estabilidad con la implementación de políticas públicas de largo aliento no sujetas al proyecto político prevaleciente temporalmente. Aún más allá, actualmente los OCAs pueden llegar a considerarse depositarios de la “reserva de desconfianza” que permite que el pueblo pueda oponerse al poder que él mismo consagró, construyendo con ello una “soberanía de obstrucción”.¹²²

¹²¹ *Ibidem*, p. 80.

¹²² Zeind, Marco, “Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes”, Nexos, 27 de febrero de 2019, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9596>

CAPÍTULO III.

ANTECEDENTES JURÍDICOS EN EL SECTOR ENERGÉTICO MEXICANO

La reforma energética del 20 de diciembre de 2013 es el último gran cambio jurídico que estableció una nueva ruta en la operación y desarrollo del mercado de electricidad, hidrocarburos y sus derivados, en resumen, se trató de diseñar e implantar el andamiaje constitucional, legal, reglamentario y regulatorio que conduce al sector energético en su tránsito de un mercado monopólico a uno abierto a la competencia.

Sin embargo, para comprender de mejor manera lo anterior es necesario recordar algunos actos jurídicos que han dado cauce al sector energético y con ello a las empresas públicas en el sector, esto último derivado de que todas las cadenas de valor del sector energético – como se verá más adelante – por largo tiempo estuvieron concentradas en organismos públicos.

III.I. PROPIEDAD ORIGINARIA Y DOMINIO DIRECTO

Hoy no se pueden entender a los recursos naturales de nuestro país sin tomar en cuenta las relaciones que se determinan en el artículo 27 constitucional entre algunos recursos naturales – incluidos los hidrocarburos y sus derivados – y la nación, estableciendo para esta última la propiedad originaria y el dominio directo de los primeros, ambas relaciones con el carácter de inalienable e imprescriptible.

Lo anterior implica elementos patrimoniales del Estado mexicano por lo que conviene, en beneficio de claridad en nuestra investigación, diferenciar la propiedad originaria de la nación y dominio directo sobre algunos recursos naturales, para esto la SCJN establece lo siguiente:

PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.

El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional **corresponde originariamente a la Nación, quien ejerce un poder máximo sobre aquéllas y, con base en él, puede cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada**, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, siendo que tanto el Congreso Constituyente de 1916, como la doctrina han denominado a dicha propiedad como "propiedad absoluta", "dominio supremo", "dominio pleno" o "dominio eminente", similar al existente en el derecho colonial o virreinal, delimitado actualmente por el derecho internacional. **Así, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas**, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que **corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal** a través de una concesión [o contratos tratándose de hidrocarburos y sus derivados], salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.¹²³ (Énfasis añadido)

¹²³ Tesis: 2a. LXXVIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p.468.

A pesar de que dicho criterio no contempla la reforma energética, satisface cualquier duda o confusión a nivel doctrinal. Ahora bien, estos derechos patrimoniales del Estado mexicano no siempre se determinaron así, pues anterior a la CPEUM la legislación vigente contemplaba el concepto de origen anglosajón *Fee Simple Ownership*, a este respecto, el Doctor Alejandro Zeind Chávez comenta que “este principio consideraba que los propietarios de la tierra también lo eran de las riquezas del subsuelo, lo cual se apoyaba en los principios del liberalismo económico. Este principio sigue más vigente que nunca en los Estados Unidos de América que, junto con el concepto de *Mineral Interest*, son en los que se basa la explotación de petróleo y gas en el vecino del norte”.¹²⁴

En relación con lo anterior, la propiedad originaria y el dominio directo en algunos recursos naturales, especialmente en hidrocarburos y sus derivados, fueron establecidos en los trabajos del constituyente de 1916, el mismo autor los identifica en la redacción original de los párrafos primero y cuarto del artículo 27 constitucional:

“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”.

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los

¹²⁴ Zeind, Alejandro, *La Reforma Energética en México: aspectos inmobiliarios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Tesis del Sistema Bibliotecario de la UNAM, 2018, p.87. <http://132.248.9.195/ptd2018/septiembre/0780050/Index.html>

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”.

Esta determinación es importante, pues más adelante veremos que estos términos son determinantes y de uso continuo en las reformas o cualquier acción jurídica que contemple cambios en el sector.

III.II. EMPRESAS PÚBLICAS DEL SECTOR

III.III.I. PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX)

La creación y desarrollo de esta empresa pública está ligada a la historia y desarrollo de nuestro país, por ello veremos brevemente los acontecimientos, principalmente jurídicos, que han definido a PEMEX hasta antes de la gran reforma energética de 2013, el primero de ellos – y el que está en la memoria de todos los mexicanos – es la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, esta fue una decisión que el entonces Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río tomo después de una larga negativa de las empresas privadas ante la necesidad de mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores, estableciendo, entre otras cosas, un contrato ley del sector.

Debe precisarse que dicha decisión del Ejecutivo Federal se dio después de intentar un proceso de diálogo con el sector y agotando todos los recursos legales existentes, por ello el decreto respectivo de expropiación se titula “DECRETO que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles perteneciente a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”.¹²⁵

¹²⁵ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina 19 de marzo de 1938, https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1938&month=03&day=19

Esta decisión trajo consigo que toda la cadena de valor del sector de hidrocarburos quedará en manos de la nación, es decir, los segmentos *upstream*, *midstream* y *downstream*, es importante detallar que estos segmentos se dividen en procesos y subprocesos, por lo que para mayor entendimiento del sector que quedó a cargo de la nación revisaremos lo que hoy se entiende por estos procesos:

- El segmento *upstream* incluye tres procesos; exploración y evaluación, perforación y terminación, así como producción de pozo.¹²⁶
- El segmento *midstream* comprende de dos a tres procesos de acuerdo al tipo de hidrocarburo, dos de estos procesos son comunes a la vida útil del petróleo y gas, y uno es específico para el gas. El marketing y la comercialización, así como el transporte y almacenamiento se refieren a petróleo y gas, las operaciones de procesamiento de gas natural son exclusivas del gas.¹²⁷
- El segmento *downstream* consta de uno a dos procesos de acuerdo al tipo de hidrocarburo, el proceso de distribución y venta al por menor es común al ciclo vital de ambos hidrocarburos, petróleo y gas, y el otro, refinación, es sólo para el petróleo.¹²⁸

Lo anterior es importante para visibilizar la tarea sustantiva que ahora estaba en manos del Estado, es por ello que, pasados tres meses después de la expedición de aquel decreto expropiatorio, el gobierno crea a la empresa pública Petróleos Mexicanos el 7 de junio de 1938.

¹²⁶ Secretaría de Energía, Volumen 1: Análisis de las cadenas de valor del subsector de hidrocarburos, México, 2016, p. 27.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 31.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 34.

El Doctor Alejandro Zeind Chávez explica que el escenario post expropiatorio no era el mejor en México, puesto que había un latente riesgo de que quienes fueron expropiados lograrán una reversión de dicho acto, por lo que el Ejecutivo Federal inicio una estrategia de blindaje jurídico, que consistió en los siguientes cambios:

1. Reforma al artículo 27 constitucional de fecha 9 de noviembre de 1940 que consistió en una adición al párrafo sexto cuyo efecto fue la desaparición del régimen de concesiones para la explotación del petróleo.
2. Expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en donde sus principal característica es la incorporación del principio de explotación directa de los hidrocarburos por la Nación, sin embargo, contemplaba la posibilidad de otorgar contratos de exploración y explotación exclusivamente a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o integradas por mexicanos, respectivamente, además de la posibilidad de participación de estos últimos en alguna de las actividades relacionadas con la exploración y explotación bajo un régimen contractual, así como para la construcción de refinерías y la distribución de gas, bajo un régimen de concesiones.¹²⁹

El mismo autor identifica que “a nivel institucional, en 1940 PEMEX se convierte en una sola entidad verticalmente integrada, al empezar a encargarse completamente de las actividades relativas a la industria, desde la exploración de hidrocarburos hasta la comercialización de estos y sus refinados”.¹³⁰

En 1941, durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho y a consecuencia de las presiones extranjeras para volver a invertir en la industria petrolera mexicana, se expide una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo para permitir que las personas físicas o

¹²⁹ Zeind, Alejandro, *op. cit.*, pp.98-100.

¹³⁰ *Ídem.*

morales de nacionalidad extranjera puedan participar en la explotación de hidrocarburos, creándose la figura de los contratos riesgo. Dichos contratos sólo podían celebrarse con sociedades de economía mixta, en las cuales el gobierno federal representaba la mayoría del capital social.¹³¹ Lo anterior sin duda es una restricción importante, pero también es cierto que abre el sector al capital extranjero y en los hechos hubo un uso reiterado y con alcances cuestionables en distintos sexenios.

Es por lo anterior que dos Presidentes de la República serán quienes den vuelta a tras a este proceso de apertura del sector en términos poco claros, el primero de ellos fue Adolfo Ruiz Cortines al emitir una nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 en el Ramo del Petróleo publicada en 1958, misma que contemplaba que sólo a la Nación le corresponde explotar el petróleo y prohíbe que se pacten contraprestaciones en los contratos de obra o prestación de servicios con base en porcentajes sobre productos o participación de lo que resultara de la explotación, sistema bajo el cual funcionaban los contratos riesgo.¹³²

El segundo titular del Ejecutivo Federal fue Adolfo López Mateos, su participación en este proceso fue fundamental, considerando que el cambio anterior tuvo un alcance legal y esta última participación tuvo un alcance constitucional, al lograr en 1960 una reforma al artículo 27 constitucional que estableció lo siguiente:

*“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, **no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que ya se hayan otorgado** y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.*¹³³
(énfasis añadido)

¹³¹ *Ibidem*, pp. 107 y 108.

¹³² *Ibidem*, pp. 108 y 109.

¹³³ *Ibidem*, p. 110.

Es por esta reforma constitucional que el Doctor Zeind Chávez asegura que “[...] al impedir la suscripción de nuevos contratos – entre ellos los de riesgo – y terminar los ya existentes, se regresa a la idea original del espíritu Cardenista. Además, es en esta segunda hipótesis – la terminación de los contratos ya existentes – donde se puede sostener que México fue testigo de una segunda expropiación a niveles fácticos – y sin mencionarse como tal –, en virtud de que el rescindir de manera unilateral los contratos que es ese momento estaban en vigor celebrados con empresas extranjeras, los derechos adquiridos contractualmente por éstas se revertían en favor de la Nación”.¹³⁴

La década siguiente a la reforma estuvo marcada por la dependencia en materia de exportación de petróleo de México con Estados Unidos de América (EUA), esto derivado de la Crisis del Petróleo de 1973, misma que consistió en que la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo decidiera no vender ni exportar a las naciones que habían apoyado a Israel durante la guerra de Yom Kipur – entre ellas EUA –, conflicto donde se enfrentaba Israel contra Siria y Egipto.

Es fundamental dar cuenta que los expertos han documentado que esa capacidad de exportación de petróleo no fue consecuencia de una gran capacidad productiva de PEMEX, sino que se trató de la riqueza natural del país; yacimientos como el de Cantarell en Campeche, considerado en su tiempo el segundo más grande del mundo y fuente de petróleo de fácil acceso y bajo costo, permitió aquella capacidad de exportación.

Históricamente se identifica la adopción de las políticas neoliberales al Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988), pese a esta idea, el 3 de febrero de 1983 se publica el decreto que reforma y adiciona a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73, y entre diversas modificaciones el párrafo cuarto del artículo 28 quedo de la siguiente manera:

¹³⁴ *Ídem.*

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 monera; correos, telégrafos radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; **petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;** minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.¹³⁵ (énfasis añadido).

Esta reforma la describe el Doctor Zeind Chávez como “[...] una camisa de fuerza al crear una contradicción entre su racional, la de la reforma, y el gobierno de De la Madrid con clara vocación neoliberal”.¹³⁶ Esta contradicción llevó a que en los hechos se crearan formas jurídicas para dar cabida a la inversión privada en el sector, por lo que el mismo autor refiere que una de las maniobras más paradigmáticas durante el gobierno de De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari fue la de reclasificar productos de petroquímica básica para considerarlos petroquímica secundaria.¹³⁷

Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988 – 1994), el 16 de julio de 1992 se publica la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, el artículo tercero de dicha ley enumera a estos organismos subsidiarios y define sus objetivos.

Artículo 3.- Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

¹³⁵ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina 3 de febrero de 1983, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206369&pagina=5&seccion=0

¹³⁶ Zeind, Alejandro, *op. cit.*, p. 122.

¹³⁷ *Ídem.*

- I. **Pemex – Exploración y Producción:** exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;
- II. **Pemex – Refinación:** procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;
- III. **Pemex – Gas y Petroquímica Básica:** procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptible de servir como materias primas industriales básicas; y
- IV. **Pemex – Petroquímica:** procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.¹³⁸

Después de todos los cambios u obstáculos al acceso de capital privado en la cadena de valor de hidrocarburos se ponen en marcha esquemas de coinversión, el primero de ellos entre PEMEX y Mexicana de Lubricantes (Mexlub) en 1993. Además, el mismo año y con el objetivo de sentar las bases de la apertura de la industria del gas, se crea a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.¹³⁹

¹³⁸ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina 16 de julio de 1992, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4677472&fecha=16/07/1992&cod_diario=2015
57

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 123 - 124.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) a través de una reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, publicada el 11 de mayo de 1995, el párrafo segundo del artículo 4 permite la participación del capital privado en los siguientes términos:

[...] el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas 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, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.¹⁴⁰

Aunado a esta reforma, en 1995 se crean los Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS), a fin de atraer la participación de capital privado en áreas no reservadas a la industria de hidrocarburos y electricidad.¹⁴¹ Estos PIDIREGAS funcionaban en un esquema en donde el capital privado cubría hasta su conclusión el proyecto y ya que este estaba en etapa de operación – condiciones de generar ingresos – se entregaba a la empresa pública y a partir de ahí se iniciaba el pago al inversionista a través de recursos del presupuesto de egresos de la federación.¹⁴²

¹⁴⁰ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina 11 de mayo de 1995, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209115&pagina=12&seccion=1

¹⁴¹ Zeind, Alejandro, *op. cit.*, p. 125.

¹⁴² Originalmente la idea se concibió como una descarga en la obligación y/o necesidad de inversión pública en proyectos de las paraestatales, en el caso de PEMEX, con el tiempo los resultados se volvieron adversos y deuda; los especialistas atribuyen lo anterior a dos causas, la primera, el alto riesgo de algunos proyectos hacía que no se recupere la inversión y la segunda, era que en los proyectos rentables la mayor parte se destinaba al gasto gubernamental y poco se destinaba al pago del proyecto. Véase más en: Domínguez Reyna, Sergio, “Pemex: más allá de los Pidiregas”, *Energía a Debate*, Julio-Agosto 2009, <https://www.energiaadebate.com/blog/2017/>

Ya en la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000 – 2006) se continuo con la apertura al capital privado, incluso en 2004 por parte de PEMEX – Exploración y Producción se crearon los Contratos de Servicios Múltiples o Contratos de Obra Pública Financiada sobre la Base de Precios Unitarios, en ellos el capital privado podía ser extranjero. Estos permitirían aumentar la capacidad operativa, tecnológica y financiera de PEMEX, aunque se caracterizaron por falta de competencia en el proceso de licitación pública.¹⁴³

Por otro lado, en el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012) se promovieron diversas reformas estructurales, una de ellas fue la energética en 2008, la cual es uno de los antecedentes más importantes de lo que se logró por la unidad política en 2013, a reserva de ahondar en la misma, en palabras del Doctor Roberto Gutiérrez R. la reforma en comento representó lo siguiente:

“Concretamente, se mostrará que las únicas áreas de la reforma energética que se han puesto en práctica son de carácter burocrático –administrativa (incluso se iniciaron meses antes de la aparición de los decretos de noviembre de 2008), incluyendo la licitación de algunos pozos maduros a partir de la aplicación de una nueva forma de vinculación con la iniciativa privada, los Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP) y la firma de un convenio con Estados Unidos (EU) para explotar hidrocarburos en yacimientos transfronterizos. Mientras tanto, los aspectos medulares se quedaron esperando su materialización. Por supuesto, la consecuencia directa del énfasis en lo burocrático–administrativo es que se contrató más burocracia de alto nivel y aumentaron el gasto público y la deuda de Pemex, sin que ello se tradujera en incrementos en la capacidad de la entidad para elevar sus reservas probadas, su producción, su productividad, su capacidad de procesamiento y distribución de hidrocarburos, y su potencial tecnológico”.¹⁴⁴

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 125 – 126.

¹⁴⁴ Gutiérrez R, Roberto, “Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética”, *Economía UNAM, México*, vol. 11, núm. 32, 2014, p. 35. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/72/71>

Lo anterior se expresó luego que las pretensiones del proyecto de reforma presentado por el Ejecutivo, en un ejercicio democrático, se vieron disminuidas por el Legislativo, en palabras de un miembro de la Cámara de Senadores de la época “Se aprobó lo políticamente posible, no lo Ejecutivamente deseable”.¹⁴⁵ Dicha reforma se expresó en siete decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 de noviembre de 2008 en su edición matutina, los cuales fueron:

1. 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.
2. Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.
3. Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
4. Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
5. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
6. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

¹⁴⁵ *Ibidem*, 17.

De lo anteriores, es de destacar la nueva integración del Consejo de Administración de PEMEX, ya que antes de la reforma en comento se integraba por once miembros propietarios, de los cuales seis eran representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal y cinco eran representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), aprobada la reforma dicho Consejo se amplió a quince miembros, sumándose cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, mismos que representaban al Estado y debían ser servidores públicos. Además, se crearon siete comités integrados con un mínimo de tres consejeros, con el objetivo de la correcta realización de las funciones del Consejo de Administración, dichos comités fueron los siguientes:

- I. Auditoría y Evaluación del Desempeño;
- II. Estrategia e inversiones;
- III. Remuneraciones;
- IV. Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios;
- V. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable;
- VI. Transparencia y Rendición de Cuentas, y;
- VII. Desarrollo e Investigación Tecnológica.

Tratándose de los organismos subsidiarios de PEMEX; PEMEX – Exploración y Producción, PEMEX – Refinación, PEMEX – Gas y Petroquímica y PEMEX – Petroquímica, se instauraron Consejos de Administración para cada uno de ellos, estos estaban integrados por el Director General de PEMEX, representantes del Estado y al menos dos consejeros profesionales, estos dos últimos designados por el Ejecutivo Federal.

En este sentido hay que apuntar que, si bien se hablaba de consejeros profesionales, esto no garantizaba un actuar imparcial, ya que un elemento esencial para el encargo era ser servidor público. Además, es clara la sobrerrepresentación sindical en dicho órgano.

Una de las grandes pretensiones del entonces Presidente de la República fue abrir PEMEX al capital privado a través de los conocidos contratos riesgo, los cuales comúnmente permiten que el contratista reciba en concesión un área delimitada de terreno o lecho marino para su exploración y explotación, devolviendo al Estado como pago parte del hidrocarburo extraído o una cantidad de dinero determinable, sin embargo esta pretensión fue parte de lo que el legislativo no aprobó, sin embargo, lo que sí logró fueron los ya mencionados CIEP, conocidos como “incentivados”, contratos que permitían participar a privados en labores de exploración y explotación de hidrocarburos.¹⁴⁶

Por último, se fortaleció a la Secretaría de Energía con la creación de un nuevo órgano desconcentrado, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); la cual tenía a su cargo regular y supervisar la exploración y extracción de carburos de hidrógeno y se incrementaron las tareas sustantivas de la CRE – en ese entonces organismo desconcentrado de SENER – , dicho incremento se tradujo en las nuevas funciones de promoción del desarrollo eficiente de las actividades de venta de primera mano del gas, combustóleo y de los petroquímicos básicos, el transporte y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, que se realice por medio de ductos, así como los sistemas de almacenamiento que encuentran directamente vinculados a los sistemas de transporte o distribución por ducto, o que forman parte integral de las terminales de importación o distribución, de dichos productos.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 17 y 18.

III.III.II. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE)

Al igual que en el punto inmediato anterior, revisaremos brevemente los acontecimientos, principalmente jurídicos, que han dado personalidad a la CFE, en este caso, los principios revolucionarios plasmados en la Constitución de 1917 respecto de la intervención del Estado en el sector económico tardaron en permear al sector eléctrico.

Se reconoce que la generación de energía eléctrica inició en nuestro país a finales del siglo XIX, instalándose la primera planta generadora en 1879 en León, Guanajuato y en 1889 operaba la primera planta hidroeléctrica en Batopilas, Chihuahua, pese a esto, para 1937 nuestro país tenía 18.3 millones de habitantes, de los cuales sólo 7 millones contaban servicio eléctrico, mismo que era proporcionado – con constantes interrupciones y tarifas altas – por 3 compañías privadas.¹⁴⁷

Derivado que desde 1934 la energía eléctrica era materia que legislaba el Congreso de la Unión, aunado al poco desarrollo del sector, su alta demanda por los mexicanos y su evidente importancia se publica en la edición matutina del DOF del 24 de agosto de 1937, la ley que crea a la CFE, en el artículo primero se le atribuye la naturaleza de dependencia oficial y en el artículo quinto se establece su objeto, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 5º. 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 propósito de lucro y con la finalidad de obtener un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales”.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Comisión Federal de Electricidad, “Acerca de CFE”, México, <https://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/historia.aspx>

¹⁴⁸ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina 24 de agosto de 1937, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194609&pagina=4&seccion=0

Con la creación de la CFE convivieron los capitales privado y público en el sector, y se ha documentado que la creación de esta empresa pública respondió principalmente a dos objetivos, el primero de ellos fue la creación de una agencia reguladora y mediadora entre las empresas privadas y extranjeras y el gobierno de la República, el segundo fue proporcionar el servicio de electricidad a aquellas áreas que no se consideraban rentables para las compañías privadas extranjeras.¹⁴⁹

Debemos destacar que entre 1937 y 1943 la inversión privada creció menos de 1 por ciento, debido a que existió incertidumbre sobre el papel que desempeñaría en el sector la CFE y la fuerza del Sindicato Mexicano de Electricistas. Es por ello que el Estado comenzó lo que se ha llamado una nacionalización de *facto*, el Doctor Alejandro Zeind explica que “[...] durante la década de los cuarenta y de los cincuenta, CFE adquirió y consolidó cientos de monopolios de electricidad regionales, convirtiéndolos en una sola empresa con parámetros técnicos y homogéneos. De ahí que del año 1939 al año 1950, el 82 por ciento de la inversión total en el sistema eléctrico provino de recursos públicos [...]”¹⁵⁰

Lo anterior fueron los actos preparatorios de un gran cambio en el sector que se consumó el 27 de septiembre de 1960, la nacionalización de la industria eléctrica, dicha nacionalización no fue a través de expropiaciones, sino mediante la adquisición de las empresas del sector, en este sentido ese día el Estado mexicano tomó posesión de la última empresa eléctrica, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro – antes denominada *Mexican Light and Power Company* – ¹⁵¹. Asimismo, aquel día hubo un acto político en el zócalo de la Ciudad de México, en donde el entonces Presidente Adolfo López Mateos expresó:

¹⁴⁹ Zeind, Alejandro, *op. cit.*, p. 103.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 104 y 105.

¹⁵¹ Amezcua, Cuauhtémoc, “La nacionalización de la industria eléctrica”, Estudios Políticos, Sociales e Históricas, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 7 de noviembre de 2014, https://www.centrolombardo.edu.mx/la-nacionalizacion-de-la-industria-electrica/#_ftn7

“Al tomar posesión la Nación mexicana de la Compañía de Luz, se consuma un largo esfuerzo desarrollado por el pueblo de México para tener en sus manos la energía eléctrica que en el país se produce por manos de mexicanos. La nacionalización de la energía eléctrica es una meta alcanzada por el pueblo en el camino de la Revolución. Siempre hemos sostenido que alcanzar una meta debe ser punto de partida para más importantes realizaciones, y ahora invitamos al pueblo de México a que, en posesión de su energía eléctrica, acreciente su industrialización para llevar a los hogares de todos, los beneficios de la energía eléctrica y los de la industrialización [...]”.

“Y en esta ocasión en que se cumple una etapa más, podemos afirmar: México es cada día más soberano, cada día más libre, cada día más independiente, por el esfuerzo de ustedes, por el esfuerzo de todos los mexicanos.

¡Adelante... México es nuestro!”¹⁵²

Una vez hechos todos los esfuerzos necesarios para que la industria eléctrica fuera nacional, sólo faltaba su blindaje constitucional, por lo que en el DOF del 29 de diciembre de 1960 se publicó el decreto que adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 de la CPEUM, mismo que exponía lo siguiente:

“Corresponde exclusivamente a la Nación general [sic], 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”.¹⁵³

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 29 de diciembre de 1960, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4676824&fecha=29/12/1960&cod_diario=201535

Asegurados los cambios en la CPEUM veremos que los siguientes esfuerzos serán para convertir a la CFE como único agente proveedor del servicio de energía eléctrica, “[..] a efecto de satisfacer la demanda en todo el país bajo los mismos estándares de calidad y eficiencia, por lo que en diciembre de 1974 bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez, se publicó el acuerdo presidencial que autorizó la disolución y liquidación de Compañía de Luz y Fuerza del Centro S. A., Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca S. A., y Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y a la Comisión Federal de Electricidad, a adquirir de aquéllas la titularidad de sus bienes y derechos”.¹⁵⁴

Un año después, el 22 de diciembre de 1975 se publica en el DOF la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), misma que abrogó la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938 y el Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la CFE de 11 de enero de 1949. Esta ley impactó positivamente a la CFE al establecer en su artículo 7º que la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la CFE.¹⁵⁵

En tal sentido, la LSPEE en su artículo 4º consideraba como servicio público de energía eléctrica a lo siguiente:

- I. La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II. La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;
- III. La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

¹⁵⁴ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 11 de octubre de 2009, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114004&fecha=11/10/2009

¹⁵⁵ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 22 de diciembre de 1975, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207912&pagina=43&seccion=0

Además, el artículo cuarto transitorio de la LSPEE estableció que a partir de su entrada en vigor – al día siguiente de su publicación –, quedarían sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio de energía eléctrica. En este sentido, estableció que las empresas concesionarias entrarían o continuarían en disolución y liquidación y prestarían el servicio hasta ser totalmente liquidadas.

De lo anterior no hay duda del fortalecimiento que por diversos medios obtuvo CFE, sin embargo, durante las décadas de los setentas y ochentas, los combustóleos se convirtieron en los combustibles de generación de energía eléctrica más utilizados, esto derivado de la alta producción del mismo en nuestro país y el bajo precio del petróleo, estas condiciones permitieron el surgimiento de un subsidio al sector, mismo que terminaría por imponer tarifas que no cubrían los costos de operación de CFE.¹⁵⁶

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el 27 de diciembre de 1989, se publica en el DOF una reforma a la LSPEE que reformo su artículo cuarto transitorio, para quedar de la siguiente manera:

Artículo cuarto. [...]

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Zeind, Alejandro, *op. cit.*, p. 116.

¹⁵⁷ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 27 de diciembre de 1989, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208245&pagina=70&seccion=0

Lo anterior fue consecuencia de no haber cumplido con lo autorizado desde 1974, es decir, la disolución y liquidación de las empresas antes mencionadas. Ahora bien, en cumplimiento por lo establecido en esta última reforma a la LSPEE, se publica en el DOF el 9 de febrero de 1994 el Decreto por el cual se crea al organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.¹⁵⁸

En este mismo sexenio se dio el primer paso para la concurrencia de los capitales privado y público en el sector, puesto que el 23 de diciembre de 1992 se publicó en la edición matutina del DOF el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LSPEE, de la cual son de destacar dos artículos, el artículo 3, ya que estableció las actividades que no se considerarían servicio público y por ende, libres de participación privada:

- 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 CFE;
- 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.¹⁵⁹

El segundo artículo a destacar es el 36, ya que en su contenido se puede encontrar una breve explicación de algunas de estas actividades:

¹⁵⁸ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 09 de febrero de 1994, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208245&pagina=70&seccion=0

¹⁵⁹ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 23 de diciembre de 1992, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202787&pagina=5&seccion=0

- I. Autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades de personas físicas o morales.
- II. Cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos.
- III. Producción independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la CFE, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla.

Ante esta reforma existieron críticas que calificaron de inconstitucionales algunas de sus disposiciones, especialmente los permisos de producción independiente, esto ya que lo producido bajo este tipo de permiso está diseñado para satisfacer parte de las necesidades de la CFE, y esta subrogación puede considerarse una contravención al texto constitucional. Sin embargo, no prosperó ningún esfuerzo jurídico al respecto, dentro de estos esfuerzos destaca la Denuncia Bartlett - Rocha en 2003, en dicho contexto se acusó que este tipo de permisos permitieron una “privatización silenciosa”.¹⁶⁰ Estas modalidades tuvieron vigencia hasta la reforma energética del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto.

Como se había mencionado anteriormente en 1993 se creó la CRE y dicha creación se ordenó en el artículo transitorio tercero de la reforma a la LSPEE en comento, el decreto de creación de este órgano desconcentrado se publicó en la edición matutina del DOF del 4 de octubre de 1993, estableciendo que su principal responsabilidad será la de fungir como el órgano técnico responsable de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación del Artículo 27 Constitucional en materia de energía eléctrica.

¹⁶⁰ Véase más en:

<https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/98653.html><https://www.jornada.com.mx/2003/08/10/015n1pol.php?origen=politica.php&fly=>

Por último, durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012) se decretó la extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, exactamente en decreto publicado en el DOF del 11 de octubre de 2009, entre las razones que se plantearon destacan las siguientes:

- I. Desde su creación, el organismo descentralizado no cesó de recibir transferencias presupuestarias, se señaló que del 2001 al 2008, tales transferencias se incrementaron en más de doscientos por ciento;
- II. Los costos de Luz y Fuerza del Centro casi duplicaron sus ingresos por ventas; de 2003 a 2008 registró ingresos por ventas de 235,738 millones de pesos, mientras que sus costos fueron de \$433,290 millones de pesos.
- III. El organismo registraba un pasivo laboral de 240 mil millones de pesos, de los cuales solamente 80 mil millones correspondían a trabajadores en activo y 160 mil millones al personal jubilado.¹⁶¹

¹⁶¹ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición matutina del 11 de octubre de 2009, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114004&fecha=11/10/2009

CAPÍTULO IV.

REFORMA ENERGÉTICA: ACERCAMIENTO INSTITUCIONAL

Los tres capítulos anteriores nos permitirán comprender el alcance de lo que se desarrollará en este último capítulo, es decir, la reforma energética publicada en la edición vespertina del DOF del 20 de diciembre de 2013 y fundamentalmente su parte institucional; lo anterior ya que reconocemos que las instituciones son uno de los más importantes vehículos para materializar de manera óptima aquellos océanos de letras emanados del constituyente permanente.

IV.I. CAUSAS DE LA REFORMA ENERGÉTICA

Antes de precisar los cambios jurídicos que representa la reforma en comento, es inexorable que abordaremos brevemente algunos de los más importantes argumentos que el entonces titular del Ejecutivo Federal, diversos miembros del Poder Legislativo y expertos del sector formularon para convencer sobre la viabilidad de la reforma, así como algunos argumentos posteriores a la reforma que son de evidente importancia, estos argumentos están agrupados en los subsectores de hidrocarburos, eléctrico y de energías renovables.

IV.I.I. SUBSECTOR DE HIDROCARBUROS

- I. Reducción de la plataforma de producción de petróleo, principalmente por dos causas:
 - a. Declinación de la mayoría de los campos petroleros terrestres y en aguas someras – Cantarell y Ku-maloob-Zaap –, a estas últimas se les define como aquellas zonas costeras con una profundidad menor a los 500 metros, por lo que ambas son de relativo fácil acceso.¹⁶²

¹⁶² Del Río Monges, Jaime Arturo, et al., Análisis de la Reforma Energética, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2016, p. 21.

- b. Restricciones legales, financieras y tecnológicas que ha enfrentado PEMEX para aumentar el ritmo de exploración y extracción de petróleo en aguas profundas y ultra – profundas, así como para aprovechar el potencial de México en petróleo en lutitas o *shale oil*.

Se considera al yacimiento en agua profunda a aquellos situados en una profundidad igual o mayor a 500 metros y menor a 1,500 metros, ultra – profundas aquellos que se encuentran en una profundidad igual o mayor a 1,500 metros y menor a 3,000 metros y tratándose del petróleo en lutitas o *shale oil*, se entiende por este al sistema petrolero de rocas arcillosas orgánicamente ricas y de baja permeabilidad, por lo que para que el sistema funcione como yacimiento se requiere crear permeabilidad a través de la perforación de pozos horizontales que requieren fracturamiento hidráulico (*fraking*) múltiple, para inducir el flujo de fluidos hacia el pozo.¹⁶³

Es importante mencionar que al respecto México se ubica como el octavo país con mayor potencial de petróleo *shale* técnicamente recuperable, sin embargo, las comisiones dictaminadoras del Senado señalaron que PEMEX requeriría 10 veces más recursos que los que cuenta para alcanzar los niveles de inversión que EUA en aguas profundas del Golfo de México, pero con una probabilidad de éxito de entre 20 y 50%, y sin la posibilidad de que PEMEX pueda compartir el riesgo, debido a la prohibición constitucional.¹⁶⁴

¹⁶³ *Ídem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 15 y 22.

Lo anterior se ejemplifica en lo siguiente, en 2012 PEMEX perforó 6 pozos en aguas profundas del Golfo de México, mientras que en EUA se perforaron 137 con la participación de más de 70 compañías.¹⁶⁵ Si bien tenemos profundas diferencias en la determinación de la propiedad de los recursos naturales, este hecho da cuenta de lo que puede ser una industria con el capital necesario y riesgo distribuido.

II. Endeudamiento de PEMEX.

El Estado de Situación Financiera Consolidada de PEMEX para el período que comprende de 2006 a 2012 registró pasivo total para 2011 de 1,304,346 millones de pesos.

Dicha suma se compuso de la siguiente manera:

Deuda de corto plazo.	94, 638 millones de pesos.
Proveedores.	54, 944 millones de pesos.
Cuentas, documentos por pagar y otros.	13, 919 millones de pesos.
Impuestos, derechos y aprovechamientos por pagar.	64, 941 millones de pesos.
Deuda a largo plazo.	656, 788 millones de pesos.
Reserva para beneficios a los empleados.	354, 990 millones de pesos.
Reserva de abandono, desmantelamientos, provisiones, créditos diversos y otros.	58, 741 millones de pesos.
Impuestos diferidos.	5, 385 millones de pesos.

Fuente: Petróleos Mexicanos, "Situación Financiera de Pemex en el Período 2006-2012", México, 2012, p. 58.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 23.

III. Creciente dependencia externa de México en gas natural y petrolíferos¹⁶⁶.

Esta dependencia se origina en la falta de inversión en la actividad, ya que, dados los recursos económicos limitados, se ha preferido invertir en actividades más rentables como la extracción y venta de petróleo crudo, aunado a que EUA ha ampliado su capacidad de exportación de gas natural y petrolíferos.

En este sentido es importante rescatar los datos que la Agencia de Información de Energía de EUA (*Energy Information Administration*) ofrece al respecto, en donde en promedio durante el período 2003 – 2014, EUA envió 40% y 60% de sus exportaciones de gas natural y gasolina a nuestro país, respectivamente; asimismo, el 99.5% de las importaciones mexicanas de gas natural y el 76% de las importaciones de gasolina¹⁶⁷ de nuestro país provenían de EUA.¹⁶⁸

IV. Ausencia de ahorro de los ingresos derivados de los hidrocarburos.

Ya en la presente investigación se ha hecho alusión a la carga fiscal de PEMEX para solventar necesidades del gasto público, en este sentido, destacamos que durante el período 2004 – 2014 los ingresos petroleros representaron en promedio 36.4% de los ingresos del sector público presupuestario y 8.1% del PIB.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y Gas Licuado de Petróleo, entre otros, distintos de los Petroquímicos.

¹⁶⁷ Las importaciones de gasolina están calculadas al promedio del período 2012 – 2015.

¹⁶⁸ Del Río Monges, Jaime Arturo, et al., *op. cit.*, p. 29.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 31.

Dentro de las causas que originan la dependencia a los ingresos en comento se encuentra el hecho que nuestro país usualmente se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE en recaudación tributaria sobre PIB, por ejemplo, en 2017 dicho promedio de la OCDE fue de 34.2% y en ese mismo año México obtuvo el 16.2%¹⁷⁰, por lo que los ingresos derivados de los hidrocarburos han servido para paliar esta incapacidad recaudatoria.

Por otro lado, se reconoce que este sector tiene como base recursos naturales limitados y el precio de estos en el mercado no goza de la mayor estabilidad, ante esto, varios son los países que han apostado por los fondos soberanos (*sovereign wealth funds*), los cuales funcionan como vehículos de inversión que aseguran a las próximas generaciones gozar de los ingresos en comento e incluso funcionar como fondo estabilizador en caso de caídas en la economía, sin embargo, México antes de 2013 no contaba con algo similar.

V. Reducción en el uso del petróleo como fuente de energía.

En este punto se pueden destacar dos razones, la primera de ellas es los compromisos internacionales que han sido firmados por México – posteriores a la reforma – en donde se compromete de alguna manera a una transición energética, uno ellos es el objetivo 7 “Energía Asequible y No Contaminante” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (2015) y otro ejemplo de esto es el Acuerdo de París (2016), el cual se adoptó en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el

¹⁷⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe”, 2019, p. 1, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>

cual busca la reducción de emisiones de dióxido de carbono que causan el calentamiento global.¹⁷¹

La segunda razón se deriva de la Teoría del pico del petróleo de Hubbert, esta afirma que cuando la energía necesaria para recuperar un barril de petróleo sea mayor a la energía que puede proporcionar dicha cantidad recuperada, entonces dejará de extraerse petróleo. Lo anterior es medible a través del indicador de Retorno de Inversión en Energía (*energy return on investment*), y los resultados han sido los siguientes, en 1920 dicho retorno era de 100 a 1, es decir, se requería la energía de un barril de petróleo para extraer, refinar, embarcar y entregar 100 barriles de petróleo; actualmente, el proceso de extracción y producción de petróleo convencional a nivel mundial tiene un retorno promedio de 17 a 1.¹⁷²

IV.I.II. SUBSECTOR ELÉCTRICO

I. Pasivo laboral:

Al cierre de 2014 la CFE tenía un pasivo laboral que ascendía a poco más de 535, 530 millones de pesos, lo que equivale al 3% del PIB nacional.¹⁷³

II. Tarifas eléctricas:

La Agencia Internacional de Energía (*International Energy Agency*) identificó que en México las tarifas eléctricas residenciales son un 25% menores que las de Estados Unidos y esta diferencia sustantiva no

¹⁷¹ En 2010, se estimaba que el 65% de la emisión de gases de efecto invernadero a partir de actividades humanas correspondía a los procesos de extracción, producción y uso de combustibles fósiles como fuente de energía, dividiéndose esta cifra de la siguiente manera; carbón 25%, petróleo 21% y gas natural 19%. Véase más en: Del Río Monges, Jaime Arturo, et al., *Análisis de la Reforma Energética*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2016, pp. 34 y 35.

¹⁷² Del Río Monges, Jaime Arturo, et al., *op. cit.*, p. 29.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 36.

corresponde a otra causa distinta a los subsidios asignados al sector, mismos que en el primer trimestre de 2013 fueron del orden de 57 mil millones de pesos, cerca del 0.75% del PIB del mismo período.¹⁷⁴

III. Pérdidas en la transmisión y distribución de energía eléctrica:

Las pérdidas se derivan de la falta o mal estado de la infraestructura (técnicas) y robo o impago de la electricidad (no técnicas), esto sin duda implican menores ganancias y encarecen la producción en general, en este rubro el promedio de pérdida de los países integrantes de la OCDE en 2012 fue del 6.4% y nuestro país registró una pérdida del 15%.¹⁷⁵

IV.I.III SUBSECTOR DE ENERGÍA RENOVABLE

I. Falta de inversión en el subsector:

La Agencia Internacional de Energía observó que en 2012 se produjo en nuestro país el 15.7% de energía eléctrica con base en energías renovables, incluyendo en este porcentaje a las centrales hidroeléctricas, excluyéndose estas últimas, el porcentaje sería del 4.4%, este correspondería a energías renovables como geotérmica, eólica, biomasa, fotovoltaica y oleaje del mar. Es importante mencionar que el promedio de los países de la OCDE en el primer caso fue del 31.7% y para el segundo caso fue del 11.7%.¹⁷⁶

Esta falta de inversión se atribuye a dos causas, la primera es la insuficiencia presupuestal de CFE y la segunda a los pocos incentivos del sector privado por participar en el subsector, ya que la legislación anterior a la reforma establecía como comprador único a CFE y dicha venta debía ser a un precio menor al de mercado.¹⁷⁷

¹⁷⁴ *Ibidem*, pp. 36 y 37.

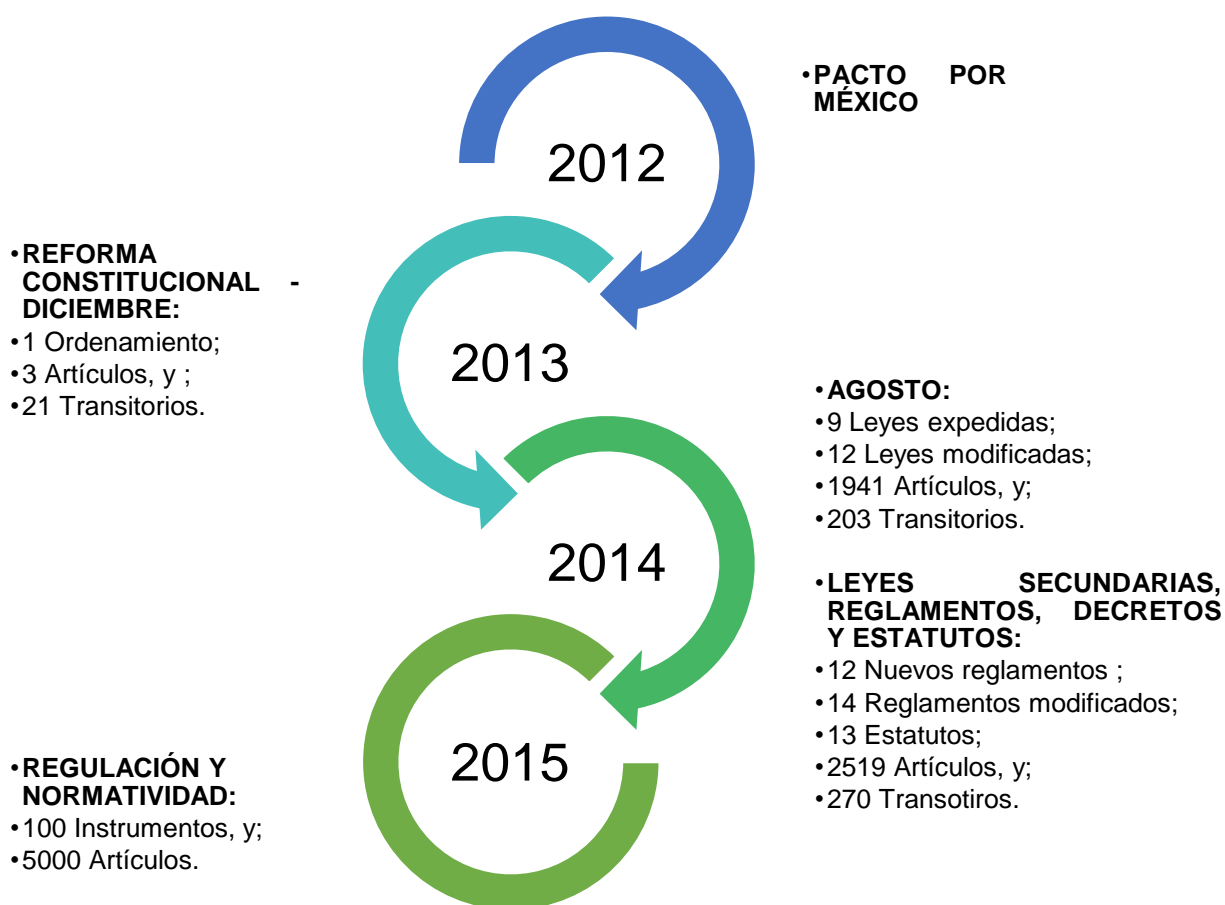
¹⁷⁵ *Ídem*.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 38.

¹⁷⁷ *Ídem*.

IV.II. REFORMA ENERGÉTICA

En adición a lo mencionado en los capítulos anteriores acerca de los antecedentes de la reforma constitucional publicada en la edición vespertina del DOF el 20 de diciembre de 2013 en materia de energía, el siguiente gráfico traza la ruta que transitó la misma, así como los cambios jurídicos que trajo consigo.



Fuente: Secretaría de Energía, "Reforma Energética", México, 20 de diciembre de 2013, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

Para iniciar nuestro análisis jurídico abordaremos las reformas constitucionales que se desarrollaron de la siguiente manera:

- I. Párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25;
- II. Párrafo sexto del artículo 27, así como la adición de un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, y;
- III. Párrafos cuarto y sexto del artículo 28, así como la adición de un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden.

Con el objetivo de exponer los cambios en comento haremos la comparación del texto constitucional mencionado antes y después de la reforma.¹⁷⁸

I. Artículo 25.

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

¹⁷⁸ El texto constitucional con el que se compara el texto resultante de la reforma objeto de estudio en esta investigación es el que contempla como última reforma la publicada en el DOF del 19 de julio de 2013.

<p>Párrafo sexto. 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 conservación y el medio ambiente.</p> <p>Párrafo octavo. 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.</p>	<p>Párrafo sexto. 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. (Énfasis añadido)</p> <p>Párrafo octavo. 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.</p>
--	---

Los cambios más importantes que se advierten en el texto constitucional son:

- De manera indirecta el legislador acota las actividades reservadas a la Nación en la cadena productiva de los hidrocarburos y sus derivados, así como de la energía eléctrica – estableciéndolas como servicio público –, por ende, se entiende la eliminación de barreras a la competencia en actividades no reservadas.
- La existencia de un Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y de Empresas Productivas del Estado (EPE), además de la previsión de procedimientos de contratación por parte de estas últimas.
- Inclusión del concepto “sustentabilidad” como criterio en el desarrollo económico nacional.

II. Artículo 27.

Previo a la reforma	Resultado de la reforma
<p>Párrafo sexto.</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 observancia dará lugar a la cancelación de estas. 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 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. (Énfasis añadido).</p>	<p>Párrafo sexto.</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 a 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 de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación 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. (Énfasis añadido).</p>

Párrafo séptimo (adición).

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, éste 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.

Los cambios a destacar en los presentes párrafos son los siguientes:

- En materia de energía eléctrica se acotan expresamente las actividades reservadas a la nación, las cuales serán la planeación y control del SEN, así como de la transmisión y distribución. En este sentido continua la prohibición de concesionar en estas últimas, más contempla la posibilidad de realizar contratos con privados en las demás actividades de la industria eléctrica.
- Por lo que hace a los hidrocarburos y sus derivados se reafirma la propiedad de la Nación en sus características de inalienable e imprescriptible, por lo que sigue la prohibición de concesiones en estos rubros. Sin embargo, el gran cambio se da al establecer que la exploración y extracción de los recursos en comento se llevarán a cabo por el Estado mediante asignaciones y contratos con las EPE o bien, mediante contratos con particulares.

III. Artículo 28.

Previo a la reforma	Resultado de la reforma
<p>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; 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.</p> <p>Párrafo sexto.</p> <p>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.</p>	<p>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; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>Párrafo sexto.</p> <p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder Financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), 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>

	<p>Párrafo octavo (adición).</p> <p>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.</p>
--	--

De lo anterior podemos destacar lo siguiente:

- En el párrafo cuarto vemos la clásica protección al monopolio público, o bien, funciones exclusivas del Estado en áreas estratégicas, sin embargo, la nueva redacción del párrafo distingue como funciones exclusivas únicamente a los eslabones de la cadena productiva tanto de energía eléctrica e hidrocarburos contemplados en el artículo 27, por lo que, frente a la redacción anterior, estas áreas estratégicas se ven reducidas.
- El párrafo sexto contempla lo creación de un fondo soberano llamado “Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo”, cuya naturaleza jurídica será la de un fideicomiso público el cual tendrá como institución fiduciaria a unas de las instituciones más sólidas del diseño institucional mexicano, el Banco de México.
- El párrafo octavo que se adicionó en el presente artículo podría considerarse de los más importantes para la presente investigación, ya que como lo vislumbramos en el primer capítulo de esta investigación se creó una nueva naturaleza jurídica dentro de la APF centralizada, la de ORCME y se crean dos agencias reguladoras del sector con esta naturaleza, CNH y CRE.

No hay duda en que los cambios vistos en las líneas anteriores significan un cambio en el modelo de negocio de grandes industrias en nuestro país, nuevas formas de contratación, nuevas agencias reguladoras y nuevas formas de administrar los recursos provenientes de las actividades en comento. Sin embargo, veremos que parte de sustantiva de esta reforma constitucional se encuentra en sus artículos transitorios.

Antes de comenzar el análisis de estos 21 artículos transitorios es conveniente recordar el significado que en términos parlamentarios se le da al “artículo transitorio”, con el objetivo de demostrar que existen disposiciones contenidas en estos últimos que pueden no corresponder a su naturaleza dado que su contenido es más sustantivo que transitorio. El Sistema de Información Parlamentaria establece lo siguiente:

Artículo transitorio

“En la práctica legislativa una ley o decreto están constituido 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, que son a los que se refiere el presente concepto, **son los transitorios y tienen una vigencia momentánea o temporal. El carácter de tales artículos es secundario en atención a la función que desempeñan ya que actúan como complementarios de los principales**, particularmente en aquellos aspectos relativos a la aplicación de éstos. Es una práctica común en la elaboración de las normas jurídicas en el mundo, separar las disposiciones permanentes de las transitorias”.¹⁷⁹ (énfasis añadido).

¹⁷⁹ Secretaría de Gobernación, “Artículo transitorio”, Sistema de Información Parlamentaria. Diccionario de Términos Parlamentarios,

Teniendo en cuenta lo anterior, en el cuadro siguiente presentamos las principales disposiciones “transitorias” de la reforma energética, las cuales – a pesar de su cuestionable naturaleza – fueron la hoja de ruta para materializar la normativa secundaria, y con ello, la reforma misma.

Artículo transitorio	Principales disposiciones
Primero	Se establece la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el DOF, es decir, inició su vigencia el 21 de diciembre de 2013.
Segundo	Se establece la garantía de respeto a los derechos laborales de aquellos trabajadores que presten sus servicios en los organismos, dependencias y entidades de la APF dedicadas a las actividades comprendidas en el decreto.
Tercero	Se fija un plazo máximo de dos años a partir del 20 de diciembre de 2013 para que los organismos descentralizados PEMEX y CFE adquieran la naturaleza jurídica de EPE.
Cuarto	<p>Se ordena que en los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, entre ellas las que regulen las modalidades de contratación, que entre otras, serán de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las EPE con particulares.</p> <p>Dispone que la ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus EPE o a los particulares por las actividades de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. En otras modalidades, se regularán las de:</p>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=14#:~:text=Art%C3%ADculo%20transitorio&ext=Se%20refiere%20a%20la%20disposici%C3%B3n,creadas%20por%20virtud%20del%20mismo.>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. En efectivo, tratándose de los contratos de servicios; 2. En un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; 3. Con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; 4. Con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o; 5. Cualquier combinación de los anteriores. <p>Indica que la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las EPE o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago en favor de la Nación por los productos extraídos que se le transfieran.</p>
Quinto	<p>Las EPE que cuenten con 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 las EPE, para el mismo fin, 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>
Sexto ¹⁸⁰	<p>La SENER con la asistencia de la CNH será la encargada de adjudicar a PEMEX las asignaciones a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 27 constitucional.</p> <p>PEMEX deberá someter a consideración de la SENER la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de las asignaciones, debiendo acreditar capacidad técnica, financiera y de ejecución suficiente</p>

¹⁸⁰ Este artículo sexto transitorio es el fundamento de lo que se conoce como “Ronda cero”, la cual está diseñada para dotar a PEMEX de los proyectos de exploración y extracción que garanticen su viabilidad. Tratándose de la migración de asignaciones a contratos, este acto permite que PEMEX se asocie con privados y estar bajo un esquema fiscal flexible.

	<p>para explotar y extraer los hidrocarburos de manera eficiente y competitiva.</p> <p>PEMEX podrá proponer a SENER, para su autorización, la migración de las asignaciones en comento. Por lo que, la SENER, podrá contar con la asistencia técnica de la CNH.</p>
Séptimo	<p>Ordena que ley prevea bases y porcentajes mínimos de contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de asignaciones y contratos materia de este decreto.</p>
Octavo	<p>Se establece que derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrá preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.</p> <p>Mandata que la ley prevea los términos y las condiciones generales de la contraprestación a cubrir por la ocupación o afectación superficial, o en su caso, la indemnización respectiva.</p> <p>Indica que las concesiones mineras vigentes y las que se otorguen, no conferirán derecho de exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos.</p>
Noveno	<p>Mandata al Congreso de la Unión a realizar las adecuaciones al marco jurídico tendientes a establecer que los contratos y asignaciones que el Estado suscriba con las EPE 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, sean otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia.</p> <p>Además, estable que la ley debe prever y regular que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, un sistema de auditorías externas para supervisar la operación de los contratos, así como la divulgación de contraprestaciones, contribuciones y pagos establecidos en los contratos.</p>

Décimo	<p>Se ordenan las adecuaciones jurídicas que establezcan, entre otras, las siguientes atribuciones para órganos de la APF centralizada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. SENER: Establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a los que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27, con la asistencia de la CNH. 2. CNH: La realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos. 3. CRE: En materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, transporte y distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución, 4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Establecer las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el decreto de reforma. <p>Por último, se apunta que la ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y al APF, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas del Ejecutivo Federal.</p>
Décimo primero	<p>Se ordena al Congreso de la Unión regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura para la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.</p>

Décimo segundo	<p>Dispone que el Congreso de la Unión adecuará el marco jurídico a fin de que la CNH y la CRE, se conviertan en ORCME, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión. Además, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca, entre otros, por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones y contratos.</p>
Décimo tercero	<p>Mandata que se realicen las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la CNH y de la CRE sólo puedan ser removidos por las causas graves que se establezcan y que podrán ser designados para cubrir un segundo período. La renovación de los comisionados será de dos por cada una de las comisiones y de manera escalonada.</p> <p>Aunado a lo anterior, se diseña la forma de elección de los mencionados comisionados, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado respectivo, dicha designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta Cámara, dentro del plazo de treinta días, en caso de no resolver en el plazo indicado, el Presidente de la República, dentro de dicha terna, designará al nuevo comisionado.</p> <p>En caso de que el Senado rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva en los mismos términos, si esta fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de esta terna designe el Presidente de la República.</p>
Décimo cuarto	<p>Se confirma la existencia del FMPED, el cual contará con BANXICO como institución fiduciaria.</p> <p>Encarga al FMPED recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos.</p> <p>Se establece el diseño para administrar y distribuir los ingresos del FMPED.</p>

Décimo quinto	<p>Establece la integración del Comité Técnico del FMPED, el cual contará con 7 miembros; 3 de ellos serán representantes del Estado y 4 serán independientes. Los primeros serán los titulares de la SENER, SHCP y el Gobernador de BANXICO, los segundos serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. El Presidente del Comité Técnico será el titular de la SHCP.</p> <p>Aunado a lo anterior, se establecen las principales atribuciones del Comité Técnico.</p>
Décimo sexto	<p>Se mandata que el Ejecutivo Federal emita el decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS), el cual estará a cargo de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. Este decreto deberá prever que PEMEX y sus organismos subsidiarios o divisiones transfieran los recursos para que el CENAGAS 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>Aunado a lo anterior, se prevé que el Ejecutivo Federal emita el decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), el cual tendrá a su cargo, entre otras cosas, el 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. Este decreto proveerá lo conducente para que CFE transfiera los recursos que el CENACE requiera para el cumplimiento de sus facultades.</p>
Décimo séptimo	<p>Se contempla que el Congreso de la Unión adecuará el marco jurídico a fin de establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en aquellos procesos relacionados con la materia de la presente reforma, 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</p>

	<p>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 obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.</p>
Décimo octavo	<p>El Ejecutivo Federal, a través de la SENER incluirá 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.</p> <p>Además, el Congreso de la Unión emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos.</p>
Décimo noveno	<p>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 (ASEA), la cual será un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), contando con autonomía técnica y de gestión, así como disposición de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca.</p> <p>La ASEA tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, 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.</p>
Vigésimo	<p>El Congreso de la Unión asume la obligación de realizar las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado y se establece el contenido mínimo de dicha regulación¹⁸¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

	<ul style="list-style-type: none">- Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la SHCP, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de la CPEUM.- 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.- Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Tratándose de EPE que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, la ley deberá establecer que su Consejo de Administración se conforme de 5 consejeros del Gobierno Federal, incluyendo al titular de la SENER quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.- 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.- Cuenten con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.
--	--

Vigésimo primero	Ordena al Congreso de la Unión establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, investigar, identificar y sancionar severamente a toda persona física o moral, pública o privada 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 EPE para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto.
------------------	---

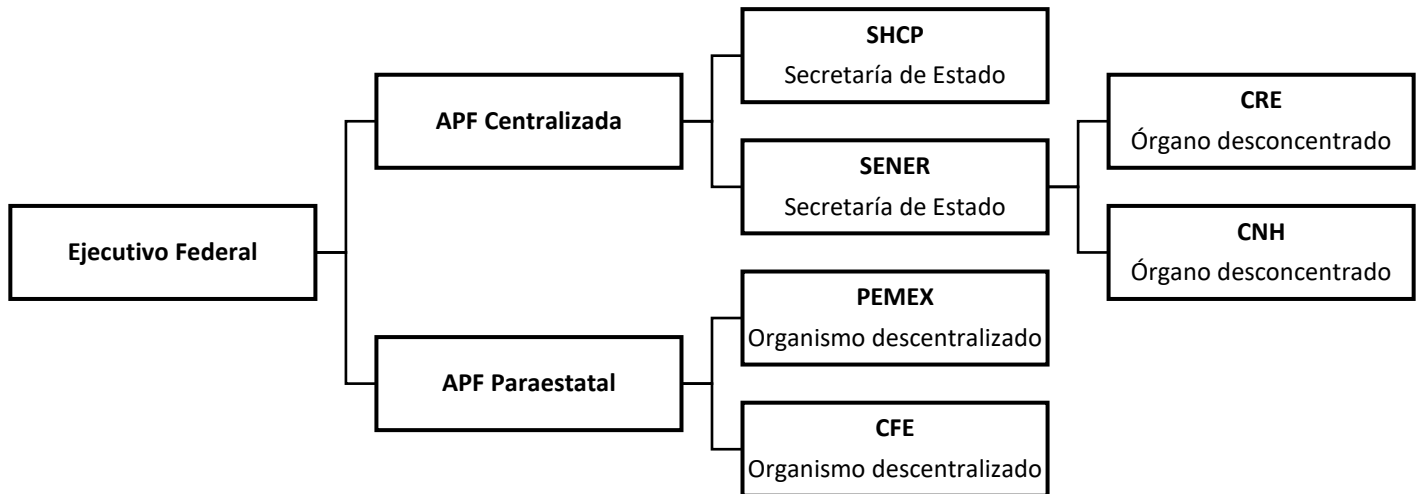
Por último, listaremos las leyes secundarias que se expidieron, así como las que fueron reformadas con el inicio de vigencia de la presente reforma.

Leyes expedidas	Leyes reformadas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos 2. Ley del FMPED 3. Ley de la Industria Eléctrica 4. Ley de Energía Geotérmica 5. Ley de los ORCME 6. Ley de la ASEA 7. Ley de Hidrocarburos (LH) 8. Ley de PEMEX 9. Ley de CFE 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley Federal de Derechos 2. Ley de Coordinación Fiscal 3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 4. Ley General de Deuda Pública 5. Ley de Aguas Nacionales 6. LOAP 7. Ley de Inversión Extranjera 8. Ley Minera 9. Ley de Asociaciones Público Privadas 10. Ley Federal de Entidades Paraestatales 11. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público 12. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Fuente: Del Río Monges, Jaime Arturo, et al., Análisis de la Reforma Energética, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2016, p. 47.

IV.III. CAMBIOS INSTITUCIONALES

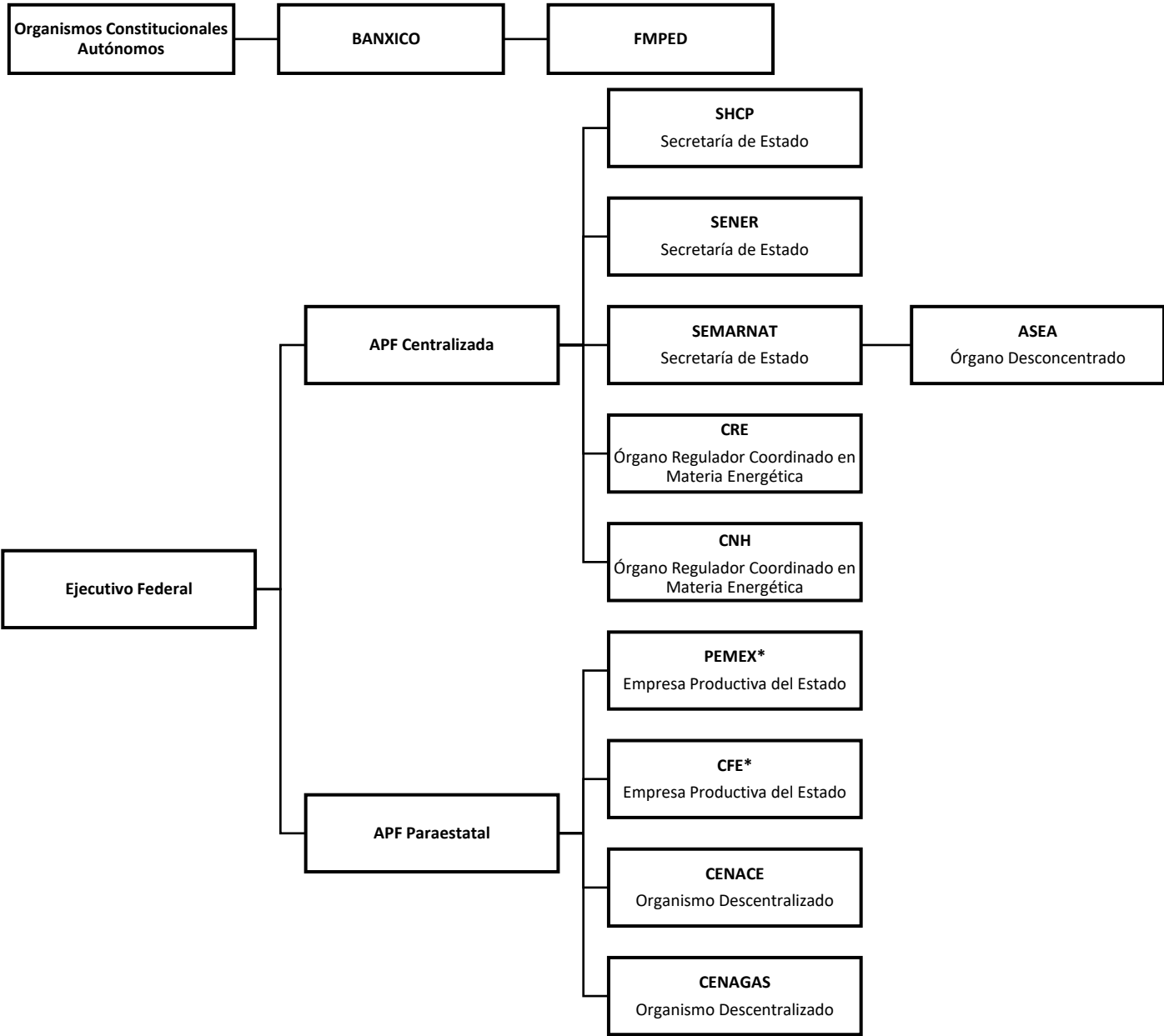
Reservándonos a la construcción institucional del sector, la conformación previa a la reforma en comento era la siguiente:



Adaptado de: Comisión Reguladora de Energía, *CREando confianza para los mexicanos*, México, Comisión Reguladora de Energía, 2015, p. 92.

Estas instituciones eran las encargadas de trabajar y regular en su totalidad las cadenas de valor de los sectores de hidrocarburos y sus derivados, así como el de la energía eléctrica. Se observan dos hechos, el primero – ya comentado – el monopolio estatal y el segundo, no existía un diseño institucional que contemple pesos y contrapesos en las decisiones, ya que el diseño era vertical y liderado por el Ejecutivo Federal; si bien, los otrora reguladores del sector, CRE y CNH, gozaban de autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión, lo cierto es que al estar insertos en la APF centralizada tenían como jefe último al Ejecutivo Federal y aunado al tradicional régimen presidencialista mexicano, resultaba extraordinaria una oposición de un regulador ante las decisiones políticas dictadas desde el Ejecutivo Federal, siendo estas viables o no.

Ahora bien, la construcción institucional del sector derivada de la reforma energética se presenta de la siguiente manera:



Adaptado de: Comisión Reguladora de Energía, *CREando confianza para los mexicanos*, México, Comisión Reguladora de Energía, 2015, p. 93.

*Si bien la LOAP no contempla a las EPE como parte de la APF Paraestatal, la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el DOF del 14 de agosto de 2020, en su edición matutina, las contempla en su listado. Información disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598392&fecha=14/08/2020

El estudio de la nueva realidad institucional, específicamente de las ARI's resultantes de la reforma en comento, es decir, de la CRE, CNH y ASEA, es el principal objeto de investigación del presente trabajo, por lo que abordaremos cada una utilizando el modelo de evaluación desarrollado por Fabrizio Gilardi, el cual mide el nivel de fortaleza institucional, tomando valores de 0 a 1, este índice se basa en 21 indicadores agrupados en 5 categorías¹⁸²:

I. Estatus del jefe de la agencia:

- 1. El periodo en el cargo:** El mejor escenario se presenta cuando se tiene un período superior a los ocho años; y el peor, cuando no existe un período fijo o claramente establecido para el jefe de la agencia.
- 2. Designación del jefe de la agencia:** El mejor escenario; es decir, una calificación de 1, se presenta cuando dicha designación es realizada por la junta administrativa de la agencia; y el peor (una calificación de 0), se presenta cuando es realizado por uno o dos secretarios del ramo. Cuando la designación es realizada por el Congreso, esto representa una puntuación de 0.5 y cuando se lleva a cabo mediante un procedimiento en el que participa el Ejecutivo y el Legislativo, representa una calificación de 0.75.
- 3. La manera en que puede ser removido el jefe de la agencia:** El escenario de mayor fortaleza se presenta cuando el despido es imposible, mientras que el peor escenario se da cuando existe plena discrecionalidad para ser removido por quien lo nombra.

¹⁸² Comisión Federal de Mejora Regulatoria, "Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México", Documento de Investigación en Regulación, México, Núm. 2012 – 03, noviembre 2012, pp. 12, 64 – 71.

4. **Posibilidad de que el jefe de la agencia ocupe otros cargos en el gobierno:** El mejor escenario se presenta cuando el jefe de la agencia no puede ocupar otros cargos, mientras que el peor se presenta cuando no existen disposiciones específicas que señalen lo anterior.
5. **Renovación del nombramiento del jefe de la agencia:** El mejor escenario se presenta cuando no es posible renovar su nombramiento; el peor escenario, cuando dicha renovación se puede realizar más de una vez.
6. **Independencia como requisito formal del nombramiento:** El mejor escenario se presenta cuando existe un requisito formal de independencia; el peor, cuando no existe ninguna mención al respecto.

II. Estatus de la junta directiva:

7. **El período en el cargo:** El mejor escenario se presenta cuando se tiene período superior a los ocho años; el peor se da cuando no existe un período fijo o claramente establecido para los miembros de la junta directiva.
8. **Designación de los miembros de la junta directiva:** El mejor escenario se presenta cuando dicha designación es realizada por el jefe de la agencia; el peor, cuando es realizado por uno o dos secretarios del ramo. Cuando la designación de los miembros de la junta directiva es realizada por el Congreso, esto representaría una puntuación de 0.5 y cuando se realizad mediante un procedimiento en el que participa el Ejecutivo y Legislativo, representa una calificación de 0.75.

9. **La manera en que pueden ser removidos los miembros de la junta directiva:** El escenario de mayor fortaleza se presenta cuando el despido es imposible, mientras que el peor escenario ocurre cuando existe plena discrecionalidad de ser removido por quien lo nombra.
10. **Posibilidad de que los miembros de la junta directiva ocupen otros cargos en el Gobierno:** El mejor escenario se presenta cuando los integrantes de la junta directiva expresamente no pueden ocupar otro cargo, mientras que el peor escenario se presenta cuando no existen disposiciones específicas que señalen lo anterior.
11. **Renovación del nombramiento de los miembros de la junta directiva:** El mejor escenario se presenta cuando no es posible renovar su nombramiento; el peor, cuando dicha renovación se puede realizar más de una vez.
12. **Independencia como requisito formal del nombramiento de los miembros de la junta directiva:** El mejor escenario es cuando existe un requisito formal de independencia en el nombramiento; el peor, cuando no existe ninguna mención al respecto.

III. Relación de la agencia con el gobierno y el parlamento:

13. **La independencia de la agencia queda formalmente establecida:** En este caso, la respuesta es dicotómica, donde 1 indica que, en efecto, la independencia de la agencia se expresa formalmente y 0 en caso contrario.
14. **Obligaciones formales de la agencia ante el gobierno:** En este caso, la mayor puntuación se presenta cuando la agencia no tiene obligación alguna ante el gobierno, mientras que la menor ponderación se presenta cuando la agencia es totalmente responsable ante el Gobierno.

15. **Obligaciones formales de la agencia ante el Parlamento/Congreso Federal:** En este caso, la mayor puntuación se presenta cuando la agencia no tiene obligación alguna ante el Congreso, mientras que la menor puntuación se presenta cuando la agencia es totalmente responsable ante el Congreso. Resulta importante señalar que este indicador considera una calificación de 0.67 cuando la agencia debe presentar al Congreso un informe sólo para información, y una calificación de 0.33 cuando debe presentar un informe al Congreso para su aprobación.
16. **Quién, además de un Tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva:** En este caso, la mayor calificación es cuando nadie puede revocarle a la agencia una decisión tomada, mientras que la peor calificación se presenta cuando la decisión puede ser revocada incondicionalmente por el Gobierno.

IV. Autonomía financiera y organizacional:

17. **Origen del presupuesto:** En este componente, la mayor puntuación se presenta cuando el origen del presupuesto es el financiamiento externo, mientras que la menor puntuación se le otorga cuando proviene del Gobierno.
18. **Control del presupuesto:** La mayor fortaleza que considera este indicador se presenta cuando la agencia, y sólo la agencia, es la que controla su presupuesto; lo peor, cuando el control corresponde al Gobierno.
19. **Decisión sobre la organización interna de la agencia:** La mayor fortaleza en este indicador se presenta cuando la agencia, y sólo la agencia, es quien decide su organización interna; la peor, cuando dicha organización es determinada por el gobierno.

20. **Política del personal de la agencia:** La mayor fortaleza que considera este indicador se presenta cuando la agencia, y sólo la agencia, es la que determina su política de personal, mientras que la peor situación se presenta cuando dicha política es determinada por el Gobierno.

V. Competencias regulatorias.

21. **Competencias regulatorias:** Se analiza si las competencias para regular al sector recaen exclusivamente en la agencia, lo cual daría la mayor ponderación; es decir 1, mientras que el peor escenario se presenta cuando la agencia sólo tiene competencia para asesorar. Se establece una ponderación de 0.75 cuando las competencias regulatorias están compartidas con otra agencia independiente.

En el análisis que se realizará no se pretende promediar a las ARI's, puesto que el mismo autor aclara que cualquier ponderación es discrecional y que algunos indicadores no toman en cuenta la posible captura del regulador – ya sea desde el gobierno o desde los privados regulados –, por tanto, prescindiremos de aquel acto, pero si tomaremos como hoja de ruta los indicadores propuestos.

No sobra recordar que la fortaleza institucional “[...] permite elevar el nivel de compromiso del Gobierno con los inversionistas en industrias con altos niveles de capital, evita vaivenes asociados con la democracia y ayuda a eludir la responsabilidad de decisiones que no aportan beneficios políticos. No obstante, si la independencia no va asociada con controles y transparencia, puede derivar en captura”.¹⁸³ En este sentido, “Jean – Jacques Laffont señala que existen dos tipos de reguladores que deben ser temidos: aquellos sin poder y bajo el control total del Gobierno y aquellos con excesiva independencia, que puedan ser capturados por la industria regulada”.¹⁸⁴

¹⁸³ *Ibidem*, p. 25.

¹⁸⁴ *Ídem*.

IV.III.I. SISTEMA DE REGULADORES DEL SECTOR ENERGÉTICO (SRSE).

Previo a nuestro análisis planteado en el punto inmediato anterior, debemos hacer mención que fue hasta 2017 que se funda el SRSE, derivado de mesas de trabajo entre los tres reguladores y asesoría de la OCDE en materia de fortaleza institucional, este sistema se diseñó para servir como un medio de actuación institucional conjunta.

El Plan Estratégico 2018 – 2022 del SRSE plantea la misión, visión y principios rectores del sistema¹⁸⁵:

Misión: Regular y supervisar de manera confiable y coordinada las actividades del sector energético para fomentar la inversión productiva y su desempeño eficiente y sustentable en beneficio de México.

Visión: Ser un sistema de reguladores independientes y especializados, capaz de garantizar un sector energético seguro, confiable, competitivo y sustentable.

Principios rectores:

- I. **Independencia:** Basar las decisiones de los reguladores en evidencia técnica y objetiva, evitando la influencia de los ciclos políticos, de los agentes regulados y factores externos.
- II. **Certeza jurídica:** Emitir criterios imparciales que faciliten la comprensión y cumplimiento de la regulación, para lograr consistencia, estabilidad y solidez en el actuar regulatorio.

¹⁸⁵ Sistema de Reguladores del Sector Energético, “Plan Estratégico 2018 - 2022”, México, https://cnh.gob.mx/media/6612/per_v9.pdf

- III. **Transparencia:** Efectuar las decisiones y actos de los reguladores de cara a la sociedad e informar de manera sistemática los resultados y el desempeño regulatorio.
- IV. **Adaptabilidad:** Ajustar la actuación regulatoria a nuevas condiciones y cambios en el entorno.
- V. **Eficiencia:** Orientar el trabajo regulatorio al cumplimiento de objetivos y resultados bajo estándares de excelencia técnica.

IV.III.I.I. ASEA

Estatus del jefe de la agencia (Director Ejecutivo).

- 1. **El periodo en el cargo:** No hay período establecido, ya que la designación y remoción es a discreción del Titular del Ejecutivo Federal.
- 2. **Designación del jefe de la agencia:** Designado libremente por el Titular del Ejecutivo Federal.¹⁸⁶

Aunque la designación es libre, se establecen legalmente los requisitos siguientes¹⁸⁷:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. Poseer título profesional en cualquiera de las ingenierías, ciencias físico-matemáticas, biológicas, químicas, de las ciencias sociales y administrativas, que se vinculen con las actividades del Sector Hidrocarburos.

¹⁸⁶ Artículo 27 de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos (LASEA).

¹⁸⁷ Artículo 30 de la LASEA.

- III. Haber desempeñado cargos de alta responsabilidad, cuando menos cinco años, en actividades profesionales en el sector público o privado, sustancialmente relacionadas con las materias objeto de la Agencia.
- IV. No haber sido Secretario o Subsecretario 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;
- V. No haber sido accionista, consejero, directivo, comisario o apoderado de empresas del sector hidrocarburos, asociadas o comercialmente relacionadas con regulados, dentro del año
- VI. inmediato anterior a su designación o tener parentesco consanguíneo en línea recta hasta el segundo grado con dichos accionistas, consejeros, directivos, comisarios o apoderados, y;
- VII. No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año.

3. **La manera en que puede ser removido el jefe de la agencia:** Puede ser removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal.¹⁸⁸

4. **Posibilidad de que el jefe de la agencia ocupe otros cargos en el gobierno:** No hay algún tipo de restricción expresa respecto de cargos públicos.

Existe el impedimento de ocupar cargos en empresas que hayan sido supervisadas, reguladas o de las cuales se haya tenido información privilegiada en el ejercicio del cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.¹⁸⁹

¹⁸⁸Artículo 27 de la LASEA.

¹⁸⁹Artículo 24, segundo párrafo de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR).

5. **Renovación del nombramiento del jefe de la agencia:** No existe normativa al respecto.
6. **Independencia como requisito formal del nombramiento:** No existe el requisito formal de independencia, sin embargo, los requisitos IV y V mencionados en el indicador 2 pueden interpretarse como una disposición que tiende a asegurar cierta independencia de órganos políticos y de agentes económicos del sector.

Estatus de la junta directiva: La presente categoría no es aplicable ya que la ASEA no cuenta con un órgano de gobierno colegiado, su dirección es unipersonal y recae en el Director Ejecutivo, por lo anterior del punto 7 al 12 se marcarán como “N/A”.

7. **El período en el cargo:** N/A
8. **Designación de los miembros de la junta directiva:** N/A
9. **La manera en que pueden ser removidos los miembros de la junta directiva:** N/A
10. **Posibilidad de que los miembros de la junta directiva ocupen otros cargos en el Gobierno:** N/A
11. **Renovación del nombramiento de los miembros de la junta directiva:** N/A
12. **Independencia como requisito formal del nombramiento de los miembros de la junta directiva:** N/A

Relación de la agencia con el gobierno y el parlamento:

13. La independencia de la agencia queda formalmente establecida:

No, ya que es su naturaleza jurídica es la de órgano desconcentrado de SEMARNAT, se le reconoce autonomía técnica y de gestión.¹⁹⁰

14. Obligaciones formales de la agencia ante el gobierno:

- Obligaciones de coordinación¹⁹¹:
 - a) En materia de seguridad de las personas debe establecer mecanismos de coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a fin de ejercer las atribuciones de regulación y supervisión en el sector.
 - b) Informará a la SENER, SHCP, CNH y a la CRE, sobre cualquier medida o resolución que implique afectación a la producción de hidrocarburos, de sus derivados, así como el transporte, almacenamiento, distribución de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en la LH.
 - c) Informará a la Secretaría de Salud sobre cualquier actividad del Sector que represente un riesgo potencial a la salud pública.
 - d) Está obligada a denunciar ante la Fiscalía General de la República cualquier hecho que pudiera constituir un delito contra el ambiente en las actividades del sector.

¹⁹⁰ Artículo 1 de la LASEA.

¹⁹¹ Artículo 10 y 11 de la LASEA.

- Se prevé la existencia de un Consejo Técnico en la ASEA con una naturaleza de apoyo a la agencia y como instancia de coordinación con la APF, la integración y funciones de este Consejo Técnico muestran cercanía – a veces no deseable – con la APF¹⁹²:

a) Se integra con los titulares de: SEMARNAT (quien presidirá), SEGOB, Secretaría de Marina, SHCP, SENER, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, STPS, Secretaría de Salud, CNH, CRE, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y a el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

El Director Ejecutivo de la ASEA fungirá como Secretario Técnico del Consejo Técnico.

b) Las funciones del Consejo Técnico de la ASEA que se destacan en este indicador, son las siguientes¹⁹³:

- a. Conocer el programa de trabajo y el informe anual de labores de la ASEA que presente el Director Ejecutivo.
- b. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración, relacionados con la seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente.
- c. Aportar los elementos para el diseño y formulación de políticas nacionales, relacionadas con las materias objeto de la LASEA.

¹⁹² Artículo 32 de la LASEA.

¹⁹³ Artículo 33 de LASEA, fracciones I, II, IV y V.

15. Obligaciones formales de la agencia ante el Parlamento/Congreso Federal:

- La CPEUM facultad a cualquiera de las Cámaras a convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de órganos autónomos, para que informen bajo decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.¹⁹⁴

16. Quién, además de un Tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva:

- Contra los actos de la ASEA se podrán interponer opcionalmente el recurso de revisión, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o el juicio de nulidad conforme a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.¹⁹⁵

Autonomía financiera y organizacional:

- 17. Origen del presupuesto:** Dispone de dos vías para allegarse de presupuesto, el primero de ellos es el financiamiento público, ya que la Cámara de Diputados tiene la obligación legal de realizar las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestarios a la ASEA, con el fin de que pueda llevar a cabo sus funciones, este presupuesto deberá cubrir servicios profesionales, materiales, suministros y servicios generales.¹⁹⁶ Para lo anterior, el Director

¹⁹⁴ Artículo 93, párrafo II de la CPEUM.

¹⁹⁵ Artículo 24 de la LASEA.

¹⁹⁶ Artículo 38 de la LASEA.

Ejecutivo tiene la facultad de formular el anteproyecto de presupuesto anual y presentarlo ante la SEMARNAT para su entrega a la SHCP.¹⁹⁷

La segunda vía es la facultad que tiene la ASEA de disposición de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por los servicios que correspondan conforme a sus atribuciones para financiar su presupuesto total.¹⁹⁸

18. Control del presupuesto:

De manera general el Director Ejecutivo tiene la facultad de ejercer o autorizar el ejercicio del presupuesto autorizado.¹⁹⁹

Debemos de mencionar que la ASEA tiene la posibilidad de aportar los remanentes de sus ingresos propios a un fideicomiso público constituido por SEMARNAT, el cual podrá acumular los recursos equivalentes a tres veces el presupuesto anual de la ASEA y ser destinado a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con las funciones de esta última en posteriores ejercicios fiscales – acto instruido por la ASEA –, este fideicomiso estará sujeto a la evaluación y control de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública.²⁰⁰ Además, el Consejo Técnico de la ASEA tiene la facultad de conocer del ejercicio de los recursos del fideicomiso en comento.²⁰¹

¹⁹⁷ Artículo 31 de la LASEA.

¹⁹⁸ Artículo 36 de la LASEA.

¹⁹⁹ Artículo 31, fracción VI.

²⁰⁰ Artículo 37 de la LASEA.

²⁰¹ Artículo 33, fracción III de la LASEA.

Adicional a lo anterior, es pertinente comentar que la ASEA no cuenta con Órgano Interno de Control propio (OIC), por lo que el OIC de SEMARNAT asume estas funciones, conviene recordar que una de las principales funciones de un OIC es revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales, según corresponda en el ámbito de su competencia.²⁰²

19. Decisión sobre la organización interna de la agencia:

Su Reglamento Interior lo expide el Ejecutivo Federal²⁰³, reservándole a la ASEA la atribución de presentar un proyecto a este último, por conducto de SEMARNAT.²⁰⁴

Es facultad del Director Ejecutivo proponer al Titular de SEMARNAT el Manual de Organización de la ASEA para su integración al Manual General de Organización de SEMARNAT.²⁰⁵

20. Política del personal de la agencia:

Es facultad del Director Ejecutivo nombrar y remover a los servidores públicos de la ASEA.²⁰⁶

El Consejo Técnico de la ASEA tiene la función de expedir el código de conducta al que deberá sujetarse el personal de la misma.²⁰⁷

²⁰² Secretaría de la Función Pública, “¿Qué son los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades?”, México, <http://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/oic.html>

²⁰³ Artículo transitorio tercero de la LASEA.

²⁰⁴ Artículo 5, fracción XXVII de la LASEA.

²⁰⁵ Artículo 3, fracción XXXI del Reglamento Interior de la ASEA.

²⁰⁶ Artículo 31, fracción III de la LASEA.

²⁰⁷ Artículo 33, fracción IV de la LASEA.

La ASEA al pertenecer a la APF Centralizada, le es aplicable el Servicio Profesional de Carrera de la APF.²⁰⁸

Competencias regulatorias.

21. Competencias regulatorias: La ASEA cuenta con diversas competencias en las que no interviene nadie, sin embargo, también cuenta con facultades concurrentes, por ejemplo:

Exclusivas:

1. Regular, supervisar y sancionar en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente, en relación con las actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las etapas de desmantelamiento y abandono de las instalaciones, así como de control integral de los residuos y las emisiones a la atmósfera.²⁰⁹
2. Llevar a cabo investigaciones de causa raíz en caso de incidentes y accidentes operativos, industriales y medioambientales, conforme a los lineamientos que al efecto emita o establecer las bases para que los regulados lleven a cabo dichas investigaciones, así como la comunicación de riesgos y lecciones aprendidas.²¹⁰
3. Expedir, suspender, revocar o negar las licencias, autorizaciones, permisos y registros en materia ambiental, entre los que se destacan:

²⁰⁸ Artículos 1 y 3, fracción VII de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

²⁰⁹ Artículo 5, fracción III de la LASEA.

²¹⁰ Artículo 5, fracción XIV de la LASEA.

- Autorizaciones en materia de impacto ambiental y riesgo ambiental del sector hidrocarburos; de carbonoductos; instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos; aprovechamientos forestales en selvas tropicales, y especies de difícil regeneración; así como obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, litorales o las zonas federales de las áreas antes mencionadas. ²¹¹

Concurrentes:

4. Regular a través de lineamientos, directrices, criterios u otras disposiciones administrativas de carácter general necesarias en las materias de su competencia y, en su caso, normas oficiales mexicanas, previa opinión de la SEMARNAT, en materia de protección al medio ambiente y de la SENER, CNH y CRE, en materia de seguridad industrial y seguridad operativa.²¹²
5. Impulsar un desarrollo institucional regional sustentable y exigir que las actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos se realicen, entre otras, con apego a la protección, conservación, compensación y restauración de los ecosistemas, flora y fauna silvestres, bienes y servicios ambientales, en coordinación con las unidades administrativas competentes de SEMARNAT.
6. La ASEA participará en el Consejo de Coordinación del Sector Energético (término que más adelante se definirá). ²¹³

²¹¹ Artículos 5, fracción XVIII y 7, fracción I de la LASEA.

²¹² Artículo 5, fracción IV de la LASEA.

²¹³ Artículo 8 de la LASEA.

De lo anterior podemos dar cuenta que de acuerdo al índice Gilardi, la ASEA, tiene en la primera categoría de los peores escenarios posibles, ya que el servidor público que dirige dos de las tareas más sensibles del sector de hidrocarburos, la seguridad y protección al medio ambiente, depende en la mayoría de los indicadores de la voluntad del Poder Ejecutivo, es decir, la dirección de estas dos materias se encuentra en la misma unidad de mando y actuación que cualquier otra tarea a cargo de la APF centralizada, ya que la desconcentración administrativa responde a una finalidad de especialidad y no por ello de autonomía.

A lo anterior se suma que, si bien hay requisitos mínimos a cubrir por quien aspire a dirigir la ASEA, no existe un procedimiento, criterio o entidad que garantice el cumplimiento de dichos requisitos. No sobra decir que, de las tres ARI's que se estudian en el presente trabajo, la ASEA es la institución que representa mayor debilidad institucional, y con ello aumenta en grado significativo la posibilidad de cooptación institucional desde el poder público.

En la segunda categoría del índice, el estudio tiene poco que mostrar, ya que es inexistente un cuerpo directivo colegiado, razón por la cual se pierden los beneficios de las decisiones colegiadas, entre ellas, decisiones más trabajadas por que en ellas concurren distintas visiones y razones, además de que, en caso de cooptación institucional desde el poder político o económico, la dirección colegiada dificulta la misma.

En la tercera categoría se prevé, entre otras cosas, la existencia de un consejo técnico de la ASEA con una naturaleza de apoyo y como instancia de coordinación con la APF, sin embargo, esta última relación no puede existir, ya que en la coordinación subyace un elemento de igualdad, es decir, para que exista coordinación entre dos entes de cualquier naturaleza, ambos deben de tener el mismo nivel jerárquico, en este caso es de atención que esta instancia de "coordinación" será presidida por el titular de SEMARNAT, dependencia de la cual se desconcentra la ASEA.

La cuarta categoría indica que una de sus fuentes de ingreso es el gobierno, en este punto debemos mencionar el decremento que ha tenido el mismo, en 2016 se le asignaron a la ASEA 452,166,152 pesos; en 2017, 561,565,873 pesos; en 2018, 614,707,903 pesos; en 2019, 397,139,272 pesos y en 2020, 324,701,242.²¹⁴ Es decir, en 2020 recibió el 71.8% de lo que recibió en 2016, sin embargo, debemos restarle a esta cantidad la pérdida de valor del dinero, es decir, la inflación, misma que de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor del INEGI, fue del 22.25% en el período de enero de 2016 a diciembre de 2020²¹⁵, por lo que en términos reales, en 2020 la ASEA recibió el 55.83% de lo recibido en 2016.

La misma categoría señala la falta de un OIC, lo cual enuncia más vigilancia desde el órgano político, además de su baja capacidad de organización interna, ya que la ASEA sólo puede proponer los proyectos de reglamento interior y de manual de organización,

Por lo que hace a la quinta categoría llama la atención que, si bien se le reconoce como órgano técnico en la materia, no tiene la posibilidad de emitir normas oficiales mexicanas, sin la opinión previa de SEMARNAT, SENER, CNH y CRE, según corresponda, esta medida puede no estar justificada en términos de eficacia. Asimismo, destaca la participación de la ASEA en el CCSE, sin embargo, su participación depende de la invitación que se haga a juicio del titular de la SENER, en caso de que se haga esta invitación, su participación se restringirá a un derecho de voz, por lo que esta medida no hace más que restringir la cooperación de los reguladores del sector.

²¹⁴ Fuente: SEMARNAT, “Presupuesto asignado a la SEMARNAT por unidad administrativa”, México, 15 de enero de 2020, http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D4_GASTOS01_03&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREANIO=*

²¹⁵ INEGI, Índice Nacional de Precios al Consumidor, Calculadora de inflación período enero 2016 a diciembre 2020, México, <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/calculadorainflacion.aspx>

IV.III.I.II. CNH – CRE

En razón de que es un mismo cuerpo normativo el que da origen a la CNH y CRE, realizaremos un análisis conjunto, no dejando pasar las diferencias sustantivas en los indicadores correspondientes.

Estatus del jefe de la agencia (Comisionado Presidente):

1. **El periodo en el cargo:** Siete años.²¹⁶
2. **Designación del jefe de la agencia:** Será designado de entre la terna que, para tal efecto, presente el Titular del Ejecutivo Federal al Senado, este último, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Comisionado Presidente por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado Presidente, la persona que, de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.²¹⁷

En caso de que el Senado rechace la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada también, ocupará el cargo de Comisionado Presidente la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.²¹⁸

²¹⁶ Artículos 7, segundo párrafo de la LORCME.

²¹⁷ Artículos 6, segundo párrafo y 7 de la LORCME

²¹⁸ Artículo 6, tercer párrafo de la LORCME.

Además, se establecen los siguientes requisitos²¹⁹:

- a. Ser ciudadano mexicano, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- b. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión;
- c. Poseer título profesional en cualquiera de las ingenierías, de las ciencias físico-matemáticas, de las ciencias biológicas y químicas o de las ciencias sociales y administrativas, que se vinculen con las actividades del sector energético;
- d. Haberse desempeñado en forma destacada, durante al menos cinco años, en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines al objeto de la CNH o CRE, según corresponda;
- e. No haber sido Secretario o Subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y;
- f. No haber ocupado, en el año previo a su designación, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que estén sujetas a la regulación de la CNH y CRE.

²¹⁹ Artículo 8 de la LORCME.

3. La manera en que puede ser removido el jefe de la agencia:

Durante el tiempo de su encargo, el Comisionado Presidente sólo podrá ser removido por alguna de las causas siguientes²²⁰:

- a. Haber perdido sus derechos como ciudadano o haber sido suspendido en el ejercicio de los mismos;
- b. Ser sentenciado por la comisión de algún delito doloso;
- c. Haber sido declarado en estado de interdicción;
- d. Incumplir alguna de las obligaciones a que se refieren las fracciones XI, primer párrafo, XII y XIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), cuando dicho incumplimiento se determine por resolución definitiva;²²¹
- e. No asistir a las sesiones del Órgano de Gobierno, sin motivo o causa justificada;
- f. Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos para ser Comisionado Presidente;
- g. Desempeñar cualquier otro tipo de empleo, trabajo, cargo o comisión públicos o privados, salvo que sea académico;
- h. Aprovechar o explotar la información a la que tienen acceso en virtud de su encargo, en beneficio propio o a favor de terceros;

²²⁰ Artículo 9 de la LORCME.

²²¹ En este caso la LORCME no ha sido actualizada, ya que la LFRASP está derogada, sin embargo, se ha establecido en el artículo transitorio tercero, párrafo quinto del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, que la mención a la LFRASP en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la LGRA.

Por lo anterior, la causa de remoción se podrá entender – por analogía – el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la LGRA, en su artículo 7, fracciones II, X, XI y XII, entre otras.

- i. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida, información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tenga acceso o conocimiento con motivo de su cargo;
- j. Emitir su voto mediando conflicto de interés o incumplir con lo dispuesto en el artículo 12 de la LORCME (impedimento de conocer asuntos en los que se tenga interés directo o indirecto).
- k. Incurrir en los actos u omisiones de conflicto de interés a que hace referencia la fracción III del artículo 16 de la LORCME.

4. **Posibilidad de que el jefe de la agencia ocupe otros cargos en el gobierno:** No hay algún tipo de restricción expresa respecto de cargos públicos.

Existe el impedimento de ocupar cargos en empresas que hayan sido supervisadas, reguladas o de las cuales se haya tenido información privilegiada en el ejercicio del cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.²²²

5. **Renovación del nombramiento del jefe de la agencia:** Se le podrá designar nuevamente, por única ocasión por un período igual, lo anterior bajo el mecanismo de designación ya comentado.²²³

6. **Independencia como requisito formal del nombramiento:** No existe como requisito formal, sin embargo, los requisitos e. y f. listados en el indicador 2 pueden ser considerados como medidas tendientes a asegurar cierta independencia de órganos políticos y agentes económicos del sector.

²²²Artículo 24, segundo párrafo de la LFAR.

²²³ Artículo 6 de la LORCME.

Estatus de la junta directiva (Comisionados):

7. **El período en el cargo:** Los 7 Comisionados – incluyendo al Comisionado Presidente – serán designados por períodos escalonados de siete años de sucesión anual.²²⁴

8. **Designación de los miembros de la junta directiva:** Para nombrar a cada Comisionado, el Presidente de la República someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Comisionado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros 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.²²⁵

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 fuere rechazada también, ocupará el cargo de Comisionado la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.²²⁶

Además, se tendrán que satisfacer los mismos requisitos que se mencionaron para el caso del Comisionado Presidente.

9. **La manera en que pueden ser removidos los miembros de la junta directiva:** Serán las mismas causales previstas para el Comisionado Presidente.

²²⁴ Artículo 5 y 6 de la LORCME.

²²⁵ Artículo 6, segundo párrafo de la LORCME.

²²⁶ Artículo 6, tercer párrafo de la LORCME.

10. Posibilidad de que los miembros de la junta directiva ocupen otros cargos en el Gobierno: Al igual que el caso del Comisionado Presidente, no se prevé ningún tipo de restricción expresa respecto de cargos públicos.

No obstante, está el impedimento ya mencionado, el cual consiste en la imposibilidad de ocupar cargos en empresas²²⁷ que hayan sido supervisadas, reguladas o de las cuales se haya tenido información privilegiada en el ejercicio del cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.²²⁸

11. Renovación del nombramiento de los miembros de la junta directiva: Podrán ser reelectos una vez, por un período igual.²²⁹

12. Independencia como requisito formal del nombramiento de los miembros de la junta directiva: Toda vez que son aplicables los mismos requisitos para ser designado Comisionado Presidente y Comisionado, los requisitos e. y f. mencionados en el apartado relativo tienden a garantizar independencia del gobierno y de los agentes económicos del sector.

²²⁷ Por ejemplo, CFE y PEMEX.

²²⁸ Artículo 24, segundo párrafo de la LFAR.

²²⁹ Artículo 6, primer párrafo de la LORCME.

Relación de la agencia con el gobierno y el parlamento:

13. La independencia de la agencia queda formalmente establecida:

Aunque los ORCME se encuentran adscritos a la APF Centralizada se les reconoce autonomía técnica, operativa y de gestión, así como personalidad jurídica propia.²³⁰

14. Obligaciones formales de la agencia ante el gobierno: El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de la CRE y CNH, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.²³¹

Por lo anterior, la CRE y CNH deberán coordinarse con la SENER y demás dependencias, mediante el Consejo Coordinador del Sector Energético (CCSE), a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas del Ejecutivo Federal.²³²

El CCSE está integrado por²³³:

- a. El Titular de la SENER (quien lo preside)²³⁴;
- b. Los Comisionados Presidentes de la CRE y CNH;
- c. Los Subsecretarios de la SENER;
- d. El Director General del CENAGAS, y;
- e. El Director General del Centro Nacional de Control de Energía.

²³⁰ Artículo 3 de la LORCME.

²³¹ Artículo 4 de la LORCME.

²³² Artículo 3, segundo párrafo de la LORCME.

²³³ Artículo 20 de la LORCME.

²³⁴ Quien también preside los Consejo de Administración de CFE y PEMEX, además de tener voto de calidad en ambos.

A las reuniones del CCSE – que de forma ordinaria se deben realizar, al menos, una vez cada cuatrimestre – se podrán invitar, a juicio del Titular de la SENER, a los titulares de otras dependencias del Ejecutivo Federal, incluyendo los Titulares de²³⁵:

- a. SHCP;
- b. SEMARNAT;
- c. SE;
- d. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias;
- e. ASEA;
- f. Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, y;
- g. Los servidores públicos responsables de prevenir y, en su caso, combatir actos de corrupción.

Los invitados a las reuniones del CCSE podrán participar con voz.

Entre las funciones del CCSE se encuentran²³⁶:

1. Dar a conocer a la CRE y CNH la política energética establecida por la Secretaría de Energía;
2. Emitir, en su caso, recomendaciones sobre los aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los programas anuales de trabajo de la CRE y CNH, y;
3. Analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas del Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación.

²³⁵ Ídem.

²³⁶ Artículo 21 de la LORCME.

Por último, es de destacar el CCSE debe abstenerse de conocer cualquier trámite o asunto regulatorio vinculado a las EPE.²³⁷

15. Obligaciones formales de la agencia ante el Parlamento/Congreso Federal: La CPEUM facultad a cualquiera de las Cámaras a convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de órganos autónomos, para que informen bajo decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.²³⁸

16. Quién, además de un Tribunal, puede revocar una decisión de la agencia sobre la que tiene competencia exclusiva: Las normas generales, actos u omisiones de la CRE y CNH podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.²³⁹

Aunado a lo anterior, la CRE y CNH iniciarán, tramitarán y resolverán los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan. Además, resolverán, a través de sus Órganos de Gobierno, los recursos de consideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones.²⁴⁰

²³⁷ *Ídem.*

²³⁸ Artículo 93, párrafo II de la CPEUM.

²³⁹ Artículo 27 de la LORCME.

²⁴⁰ Artículo 22, fracciones XXIV y XXV de la LORCME.

Autonomía financiera y organizacional:

17. Origen del presupuesto: Cuentan con un esquema de financiamiento mixto, toda vez que la CRE y CNH podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por sus servicios en las emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por las demás actividades y trámites que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar su presupuesto total.²⁴¹

Para lo anterior, los Comisionados Presidentes tienen la facultad de formular el anteproyecto de presupuesto anual y presentarlo para su aprobación al Órgano de Gobierno, por lo que una vez aprobado se enviará a la SHCP para su integración al proyecto de presupuestos de egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal.²⁴²

Además, la Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestarios a la CRE y CNH, con el fin de que puedan llevar a cabo sus funciones. El presupuesto total aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de sus servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.²⁴³

²⁴¹ Artículo 29 de la LORCME.

²⁴² Artículos 23, fracción IX y 30, fracción I de la LORCME.

²⁴³ Artículo 32 de la LORCME.

18. Control del presupuesto: La CRE y CNH tienen la atribución de ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como la de llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la LFPRH, Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás disposiciones aplicables.²⁴⁴

En materia de ingresos propios, y en el caso de que al finalizar el ejercicio fiscal existiera saldo remanente de estos ingresos, los órganos de gobierno instruirán su aportación a los fideicomisos públicos constituidos por la SENER para la CRE y CNH, en una institución de banca de desarrollo. La CRE y CNH instruirán al fiduciario, sin autorización de la SHCP, la aplicación de los recursos de dichos fideicomisos a la cobertura de gastos necesario para cumplir sus funciones en posteriores ejercicios fiscales, respetando los principios consignados en el artículo 134 de la CPEUM²⁴⁵ y estando sujetos a la evaluación y control de los entes fiscalizadores del Estado.²⁴⁶

Es importante apuntar que en dichos fideicomisos se podrán acumular hasta tres veces el presupuesto anual de la CRE o CNH, según sea el caso, el excedente será transferido a la Tesorería de la Federación. La CRE y CNH deberán incluir en los informes trimestrales y la cuenta pública, un reporte sobre el uso y destino de los recursos de los fideicomisos en comento, así como de los recursos ejercidos para tal efecto, además deberá poner esta información a disposición del público en general, a través de su página de internet.²⁴⁷

²⁴⁴ Artículo 30, fracciones II y III de la LORCME.

²⁴⁵ Eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

²⁴⁶ Artículo 31, fracciones I y II de la LORCME.

²⁴⁷ Artículo 31, fracciones III y V de la LORCME.

Aunque la actividad de un OIC no se adscribe únicamente a temas presupuestarios, es de destacar que la CRE y CNH cuenta con uno, estos OIC tendrán en su adscripción las áreas de responsabilidades, quejas y auditoría.²⁴⁸

19. Decisión sobre la organización interna de la agencia: Ambas agencias tienen la atribución de expedir sus reglamentos internos, en estos procesos los Comisionados Presidentes están facultados para presentar a consideración de los órganos de gobierno los proyectos de los reglamentos en comento.²⁴⁹

Los Comisionados Presidentes tienen la atribución de expedir los manuales de organización de las instituciones y solicitar su publicación en el DOF.²⁵⁰

20. Política del personal de la agencia: Los Comisionados Presidentes podrán nombrar y remover al resto del personal, salvo al personal de apoyo directo a los otros Comisionados, el cual es nombrado y removido por estos últimos.²⁵¹ Además, ambas instituciones tienen la atribución de expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional de carrera que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de sus servidores públicos, así como la de expedir el código de conducta al que deben sujetarse estos últimos.²⁵²

²⁴⁸ Artículo 35, segundo párrafo de la LORCME.

²⁴⁹ Artículos 22, fracción VII y 24, fracción VI de la LORCME.

²⁵⁰ Artículo 23, fracción XII del reglamento interno de la CRE.

El reglamento interno de la CNH no tiene expresa la facultad para que su Comisionado Presidente expida el manual de organización respectivo, sin embargo, el manual de organización vigente declara que el mismo fue expedido por su Comisionado Presidente. Información disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605943/MANUAL_DE_ORGANIZACION_GENERAL_1201_2021.pdf

²⁵¹ Artículo 23, fracción VIII de la LORCME.

²⁵² Artículo 22, fracciones XVIII y XIX.

Competencias regulatorias.

21. **Competencias regulatorias:** CNH y CRE cuentan con una nómina de facultades amplias, por lo que abordaremos algunas de ellas, las cuales están contenidas para la CNH en la LORCME y LH, y para la CRE, además de las dos leyes anteriores, en la LIE.

CNH

1. Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de protección y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento.²⁵³
2. Licitación y suscribir los contratos para la explotación y extracción de hidrocarburos.²⁵⁴
3. Administrar, en materia técnica las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.²⁵⁵
4. Prestar asesoría técnica a la SENER.²⁵⁶
5. Establecer y administrar el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos.²⁵⁷

Las anteriores son facultades que se establecen de manera general en la LORCME, por lo que será valioso tener algunas de las facultades desarrolladas en la LH:

²⁵³ Artículo 38, fracción I de la LORCME.

²⁵⁴ Artículo 38, fracción II de la LORCME.

²⁵⁵ Artículo 38, fracción II de la LORCME.

²⁵⁶ Artículo 38, fracción IV de la LORCME:

²⁵⁷ Artículo 40 de la LORCME.

6. En materia de asignaciones para realizar la exploración y extracción de hidrocarburos la CNH²⁵⁸:
 - a. Apoyará técnicamente a la SENER en la selección de las áreas de asignación;
 - b. Administrar técnicamente y supervisar el cumplimiento de los términos y condiciones de las mismas, y;
 - c. Aprobar los planes de exploración y de desarrollo para la extracción, así como sus modificaciones.

7. Sólo el Estado Mexicano, por conducto de la CNH, podrá otorgar contratos para la exploración y extracción. La selección del Contratista tendrá lugar a través de un proceso de licitación.²⁵⁹

El proceso de licitación abarcará los actos y las etapas que se establezcan en los lineamientos y las disposiciones que para tal efecto emitan la SENER y la CNH, respectivamente. Los interesados en presentar propuestas deberán cumplir con los criterios de precalificación respecto de los elementos técnicos, financiero, de ejecución y de experiencia, en los términos señalados en los lineamientos que al efecto establezca la SENER.²⁶⁰

8. En adjudicaciones directas de contratos para explotación y extracción de gas natural contenido en la veta de carbón mineral y producido por la misma, la CNH suscribirá el contrato correspondiente, siempre y cuando los concesionarios mineros acrediten, ante la SENER con opinión técnica favorable de la CNH, que cuentan con solvencia económica y capacidad técnica, administrativa y financiera necesarias para llevar a cabo las actividades mencionadas.²⁶¹

²⁵⁸ Artículo 7 de la LH.

En este punto es de destacar que es el Ejecutivo Federal, a través de la SENER quien puede otorgar, modificar y revocar a PEMEX o cualquier otra EPE, las asignaciones en comento, no es facultad del órgano especializado.

²⁵⁹ Artículo 15 de la LH.

²⁶⁰ Artículo 23, párrafo tercero de la LH.

²⁶¹ Artículo 27 de la LH.

9. Asistir técnicamente a la SENER en la selección de áreas que serán objeto de un contrato para exploración y extracción.²⁶²
10. Opinar sobre el modelo de contratación que establezca la SENER para cada área contractual para explotación y extracción.²⁶³
11. Proponer a la SENER el plan quinquenal de licitaciones de áreas contractuales para explotación y extracción.

CRE

1. Regulará y promoverá el desarrollo eficiente en las siguientes actividades²⁶⁴:
 - a. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;
 - b. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y;
 - c. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.
2. Fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, 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.

Es necesario mencionar que este caso específico no se sujeta a licitación puesto que el origen del gas natural se encuentra asociado al carbón, es decir, al extraer el carbón paralelamente se puede realizar la extracción del gas natural, en la industria se le conoce como una forma de extracción no convencional y se le denomina *coalbed methane* o metano en capas de carbón.

²⁶² Artículo 29, fracción I de la LH.

²⁶³ Artículo 29, fracción III de la LH.

²⁶⁴ Artículo 41 de la LORCME.

Al igual que en el caso de la CNH, los numerales anteriores son atribuciones generales que la LORCME asigna a la CRE, por lo que es importante mencionar las facultades que, en leyes específicas y ya mencionadas, se le asignan a esta institución:

3. Expedir los permisos para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de sistemas integrados.²⁶⁵
4. Será la autoridad competente para aprobar la creación de sistemas integrados, así como para determinar la incorporación de nueva infraestructura a los mismos de acuerdo con la política pública en materia energética que emita la SENER.²⁶⁶
5. Opinar técnicamente sobre la propuesta que el CENAGAS hace a la SENER – para su aprobación – del plan quinquenal de expansión del sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural.²⁶⁷
6. Emitir la regulación a fin de que los permisionarios que presten a terceros los servicios de transporte y distribución por medio de ductos, así como de almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, cumplan con su obligación de dar acceso abierto no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios, sujeto a disponibilidad de capacidad.²⁶⁸

²⁶⁵ Artículo 48, fracción II de la LH

²⁶⁶ Artículo 61 de la LH.

El artículo 4, fracción XXXVI de la LH entiende por sistema integrado: Sistemas de transporte por ducto y de almacenamiento interconectados, agrupados para efectos tarifarios y que cuentan con condiciones generales para la prestación de los servicios que permiten la coordinación operativa entre las diferentes instalaciones.

²⁶⁷ Artículo 69 de la LH.

²⁶⁸ Artículo 70 de la LH.

7. Emitir las disposiciones generales para el otorgamiento de los permisos de distribución de combustibles para aeronaves en aeródromos.²⁶⁹
8. Proponer, en el ámbito de su competencia, a la SENER que instruya a las EPE, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética.²⁷⁰
9. Establecer las disposiciones a las que deberán sujetarse los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como los usuarios de dichos productos y servicios, con objeto de promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos en estos sectores, lo anterior, con la opinión de COFECE.²⁷¹
10. Otorgar los permisos que se indican en la LIE.²⁷²
11. Otorgar los Certificados de Energías Limpias, de acuerdo a los criterios establecidos por la Secretaría de Energía.²⁷³

Del estudio conjunto de la CNH y CRE se puede destacar de la primera y segunda categoría que pese a su adscripción a la APF centralizada, estas instituciones cuentan con algunos visos de fortaleza institucional, el primero de ellos es el período en el encargo del comisionado presidente y de los comisionados, ya que es superior al período de cualquiera de los servidores públicos que intervienen en sus designaciones, siendo estos el titular del Ejecutivo Federal y los integrantes del

²⁶⁹ Artículo 76 de la LH.

²⁷⁰ Artículo 81, fracción IX de la LH.

²⁷¹ Artículo 83 de la LH.

²⁷² Artículo 12, fracción I de la LIE.

²⁷³ Artículos 11, fracción X y 12, fracción XVI de la LIE.

Senado de la República. Además, existe la posibilidad que los integrantes duren en su encargo hasta 14 años, situación que beneficia a la especialidad y, por otro lado, si bien no asegura independencia, al menos inhibe que estos integrantes busquen oportunidades laborales dentro de órganos políticos o empresas del sector, teniendo que actuar en favor de alguno de estos.

Aunado a lo anterior, es necesario indicar un aspecto negativo en el proceso de designación del comisionado presidente y de los comisionados, ya que se prevé que en caso de rechazo por segunda vez de las ternas que propone el Ejecutivo Federal al Senado de la República, ocupará el cargo la persona que dentro de la última terna designe el Presidente de la República, este acto puede ser perjudicial para la elección de los mejores perfiles, ya que el proceso está diseñado para que el Senado examine cada perfil y el rechazo puede corresponder a deficiencias en los conocimientos técnicos.²⁷⁴

La tercera categoría permite un estudio claro de la relación con el gobierno y da cuenta que estas instituciones no son autónomas, ya que la ley que les da origen reconoce que a través de estas el Ejecutivo Federal ejerce sus facultades en el sector, por lo que se coordinaran con la SENER a fin de que las resoluciones que emitan sean de acuerdo con las políticas del Ejecutivo Federal.

Al mismo tiempo, debemos de retomar que el CCSE es otro medio de control por parte del ejecutivo, ya que las funciones de dicho consejo procuran que las resoluciones de la CNH y CRE no sean distantes de la política dictada por el Ejecutivo Federal, no sobra recordar que quien presidirá el CCSE es el titular de la

²⁷⁴ En 2019 el Senado rechazó dos veces las ternas del Ejecutivo Federal para designar a cuatro comisionados de la CRE, por lo que se Faculto al Ejecutivo Federal para designar a los mismos, entre ellos, al Ingeniero José Alberto Celestinos Isaacs, el ahora Comisionado llama la atención ya que en diversas ocasiones manifiesta – contrario a la naturaleza de su encargo – preferencias por los proyectos de uno de sus regulados más importantes, PEMEX. Ejemplo de ello se puede encontrar en el acta de sesión de la CRE de 21 de mayo de 2019, en donde el comisionado en comento solicitó autorización para asistir a la atenta invitación de la SENER al Estado de Tabasco los días: 15, 16 y 17 de mayo de 2019, para dar seguimiento y cause al proyecto del gobierno federal para la construcción de la refinería dos bocas. Asimismo, solicitó que, con carácter prioritario, se considerara su participación permanente en el proyecto antes referido, toda vez que, la Titular de la Secretaría de Energía ha solicitado su presencia en distintas reuniones de trabajo. Información disponible en: <https://www.gob.mx/cre/documentos/sesiones-del-organo-de-gobierno-de-mayo-2019?state=published>

SENER, quien a su vez preside el consejo de administración de las dos EPE, es decir, CFE y PEMEX.

En la cuarta categoría relativa a la materia presupuestal es pertinente destacar los ingresos que se les han asignado a estas instituciones:

	CRE	CNH
2017 ²⁷⁵	339,993,356 pesos	290,011,903 pesos
2018 ²⁷⁶	346,903,124 pesos	296,932,814 pesos
2019 ²⁷⁷	248,276,703 pesos	214,933,908 pesos
2020 ²⁷⁸	252,881,468 pesos	219,761,549 pesos
2021 ²⁷⁹	253,346,972 pesos	219,797,597 pesos

De lo anterior se desprende que, en el presente año 2021, la CRE recibe el 74.5% de lo que recibió en 2017, y la CNH hoy recibe el 75.7% de lo que recibió en el 2017.

Aunado al recorte presupuestal debe restarse la inflación, misma que de acuerdo a al ya mencionado Índice Nacional de Precios al Consumidor del INEGI, se calcula en un 16.74% en el período comprendido de enero de 2017 a diciembre de 2020²⁸⁰, por lo que, debemos restar del presupuesto 2021 de la CRE y CNH un 16.74%, lo que demuestra que después de inflación la CRE se desempeña con un 62.04% del presupuesto otorgado en 2017 y la CNH con un 63.1% del presupuesto asignado en 2017.

²⁷⁵ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf

²⁷⁶ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_orig_29nov17.pdf

²⁷⁷ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, México, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOF_28dic18.pdf

²⁷⁸ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf

²⁷⁹ Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2020/PEF_2020_abro_30nov20.pdf

²⁸⁰ INEGI, Índice Nacional de Precios al Consumidor, Calculadora de inflación período enero 2017 a diciembre 2020, México, <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/calculadorainflacion.aspx>

De lo anterior se puede comentar que es difícil pensar que las industrias como la de hidrocarburos y energía eléctrica, que de acuerdo al espíritu de la reforma de 2013 cada año estarán más abiertas y con ello mayor concurrencia de participantes, se pueden regular eficientemente desde la austeridad y la dependencia a un órgano político, y en especial a un órgano político que tiene un conflicto de interés de origen, puesto que el desempeño de las empresas estatales es de interés del cualquier Ejecutivo Federal.

Por último, la quinta categoría exhibe relaciones que secularizan a los ORCME, funciones de apoyo a la SENER no son elementos distintivos de ARI's, ejemplo de ello es que, si bien la CNH es la encargada de procesos de licitaciones, los llevará cabo bajo los lineamientos que emita la SENER.

REFLEXIONES FINALES

El diseño institucional planteado en 2013 para la CRE, CNH y ASEA fue de corto alcance para materializar la transición de un monopolio público en decadencia a un sector regulado, pero abierto a la competencia y libre concurrencia. La causa más visible de este diseño fue la intención del Ejecutivo Federal y legisladores de circunscribir las decisiones del sector dentro de su ámbito de competencia e influencia – decisión lejana a la lógica de un Estado regulador –, ya que en otras reformas que se llevaron a cabo en el mismo sexenio, como la de telecomunicaciones y competencia económica se logró que las autoridades en la materia tuvieran autonomía constitucional, naturaleza deseable para las instituciones en comento.

Es necesario apuntar que si bien, los OCA tienen áreas de mejora, no menos cierto resulta que esta naturaleza jurídica dota de mayor fortaleza institucional – si los analizamos de acuerdo al Índice Gilardi – y, por tanto, resiliencia a los embates democráticos. Sin embargo, no se debe reconocer en ellos instituciones antidemocráticas, sino una aportación al diseño democrático que privilegia la división del poder público para su ejercicio y asume la tarea de tomar decisiones basadas en evidencia y bajo estándares internacionales de las cada vez más complejas actividades humanas.

De lo anterior, debemos tomar en cuenta que durante la elaboración del presente trabajo parte de la discusión pública se ha enfocado en la pertinencia de la autonomía constitucional de ciertas instituciones hoy fundamentales, es de nuestro interés la iniciativa que fue presentada el 10 de junio de 2020 y en breve retirada en el Senado de la República, misma que proponía la extinción del IFT, COFECE y CRE, fundamentalmente bajo dos argumentos, el primero de ellos es que las instituciones “comparten ciertas características”, enunciando que las telecomunicaciones, la competencia económica y la energía son materias susceptibles de ser reguladas eficientemente por las mismas personas, el segundo

argumento establecía que la fusión de la instituciones supondrían un ahorro presupuestal de 500 millones, esta cantidad bajo la condición indispensable de poner en marcha un sistema de teletrabajo – organización laboral no regulada en ese entonces –.²⁸¹

La extinción en mención habría de dar paso a la creación del OCA denominado Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar (INMECOB), destaca que sería integrado por 5 consejeros designados por el Ejecutivo Federal a propuesta del Senado por un período de 7 años, y estos no podrían ser evaluados, ya que esta iniciativa eliminó toda posibilidad de un examen de conocimientos.²⁸²

Además, el diseño del INMECOB se inspiró únicamente en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), regulador de España creado en 2013 y encargado de los sectores de competencia, energía, telecomunicaciones y audiovisual, transportes y postal.²⁸³ Ahora bien, si uno de los motivos determinantes de la voluntad del legislador para reproducir el modelo integrador de reguladores de España – puesto en duda en años recientes –, fue la coincidencia de características, conviene revisar brevemente la discusión pública que se dio en torno al tema y que posiblemente algunos argumentos son compatibles al caso mexicano.

El Doctor Antón Costas Comesaña explicó las profundas diferencias entre reguladores de competencia y de sector: “No tienen los mismos objetivos. La Comisión de Competencia defiende el interés de los consumidores. Los organismos reguladores sectoriales, como la Comisión de Telecomunicaciones, buscan que las empresas maximicen la inversión eficiente”.²⁸⁴

²⁸¹ Senado de la República, “Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Gaceta de la Comisión Permanente, México, 10 de junio de 2020, pp. 1 -2 y 43 - 44.

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/108829

²⁸² *Ibidem*, pp. 30 – 33.

²⁸³ *Ibidem*. pp. 2 – 5.

²⁸⁴ Costas, Antón, “Una fusión explosiva”, Economía, Periódico El País, España, 2 de marzo de 2013, https://elpais.com/economia/2013/03/01/actualidad/1362144382_919892.html

Por lo que hace a la entonces propuesta, el mismo autor opinó lo siguiente: “He leído lo que se ha publicado sobre este proyecto de ley. No he encontrado a ningún experto a favor. Ni a ninguna institución española o europea que lo apoye. Todo lo contrario. Esto no es buena señal. Con esta política sucede lo mismo que con la austeridad compulsiva. Tampoco encontrará a ningún economista solvente que la defienda”.²⁸⁵

Tratándose del argumento presupuestario, es advertir que la vulneración por cualquier vía de la autonomía de las ARI's puede acarrear pérdidas importantes en contra de la sociedad, por ejemplo, la COFECE en 2019 generó por sus intervenciones en el mercado un beneficio de 3 mil 940 millones 391 mil 660 pesos y su presupuesto asignado fue de 582 millones 803 mil 241 pesos, es decir, generó un beneficio social equivalente a 6.76 veces su presupuesto.²⁸⁶ Cantidad equivalente a 7.88 el ahorro que se proponía al extinguir tres ARI's y la implementación de una organización laboral no regulada.

Las cifras no son menores y ejemplifican la importancia de mantener y mejorar nuestra ingeniería institucional, el estudio de las ARI's no significa demostrar la mejor naturaleza jurídica para estas instituciones, ya que las instituciones al igual que la sociedad, tienden y deben evolucionar. Además, la naturaleza jurídica es sólo un elemento institucional que debe convivir con factores sociales y políticos de cada país, sin embargo, un diseño con fortaleza institucional comprobable incrementa en alto grado la eficiencia de las ARI's.

²⁸⁵ *Ídem*.

²⁸⁶ Comisión Federal de Competencia Económica, “Beneficio económico de las intervenciones de la COFECE: Evaluaciones ex ante 2019”, México, 2019, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/07/Beneficio-econ%C3%B3mico-de-las-Intervenciones-de-la-COFECE-2019.pdf>

Lo anterior encuentra diversos ejemplos en nuestro país, ya que durante el presente sexenio (2018 – 2024) se han vivido momentos de tensión entre los poderes mayoritarios y los poderes contramayoritarios, en especial entre el Ejecutivo y cualquier órgano con algún grado de autonomía, en este sentido llama la atención que la CRE, CNH y ASEA superaron dicha tensión durante los primeros dos años del sexenio, y no existe mayor explicación que su falta de autonomía los llevo a una cooptación institucional desde el gobierno, en estos casos no fue necesaria reforma alguna, pues como ya se ha demostrado en el presente estudio, su autonomía no es sustantiva, lo cierto es que las tres instituciones se encuentran dentro de la organización de la APF centralizada, es decir, como jefe último al Ejecutivo Federal.

Debemos mencionar que, aunque no prosperó en los órganos legislativos, previó a la entrada del actual Titular del Ejecutivo Federal, el 18 de octubre de 2018 se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados que pretendía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LOAP, entre ellas, adicionar el siguiente párrafo al artículo 33 de la ley en comento: “Los órganos reguladores en materia energética a que se refiere el párrafo octavo del artículo 28 constitucional estarán sectorizados en la Secretaría de Energía”.²⁸⁷

La cooptación institucional ha sido a través de las potestades de mando y remoción que el ejecutivo federal tiene sobre la APF centralizada, y aunque respecto de los ORCME la facultad de remoción no aplica, lo cierto es que al menos la de mando ha sido ejercida. Existen múltiples versiones de comunicaciones extraoficiales con los integrantes de la CRE, CNH y ASEA, sin embargo, hay certeza en dos hechos, el primero de ellos es que, aunque la duración del encargo de los Comisionados de la CRE y CNH está diseñado para no empezar y terminar paralelo al encargo del Ejecutivo Federal, es decir, es transexenal, diversos Comisionados renunciaron poco después de la entrada del nuevo gobierno, entre ellos los Comisionados Presidentes, por lo que hace a la ASEA – por su naturaleza de organismo

²⁸⁷ Cámara de Diputados, “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5138-II, 18 de octubre de 2018, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

desconcentrado – es normal el cambio directivo, sin embargo, la dirección renovada de la ASEA fue sustituida poco antes de cumplir un año.²⁸⁸

Pocas son las pruebas fehacientes de la relación de las tres instituciones en comento con el Ejecutivo Federal, pero derivado de una pregunta sobre reuniones con los reguladores en materia energética, este respondió que: “Desde hace algún tiempo nos reunimos, les pedí a todos que nos ayudaran para fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad y a Pemex, respetando la autonomía de cada uno de estos organismos, pero tomando en cuenta que se trata de empresas públicas, empresas de la nación”.²⁸⁹

Lo anterior deja clara la contravención al significado de Estado regulador, ya que las ARI’s no pueden actuar en favor de algún participante de los mercados regulados, su actuación debe ser en beneficio de la sociedad, y este no distingue capital público o privado, así se ha demostrado en el presente estudio. Lo que las ARI’s si pueden hacer es actuar para crear las condiciones en las que las mayorías tengan acceso a un mayor número de productos de calidad y a menores precios.

Es urgente que ARI’s como la CRE, CNH y ASEA cuenten con la fortaleza institucional suficiente, así como el ejercicio de valores democráticos de los poderes del Estado, a fin de realizar eficientemente sus tareas sustantivas, además deben incorporar mejores métodos de selección de sus integrantes, ya que sus funciones requieren de estudios especializados. El método de elección – conocido en nuestro país – que mejor combina la solvencia técnica y la legitimidad democrática es el diseñado para la COFECE e IFT en el artículo 28 constitucional, el cual funciona de la siguiente manera:

²⁸⁸ Solís, Arturo, “Los reguladores energéticos de México se quedan sin cabezas”, Economía y finanzas, Forbes, México, 29 de agosto de 2019, <https://www.forbes.com.mx/los-reguladores-energeticos-de-mexico-se-quedan-sin-cabezas/>

²⁸⁹ Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 24 de septiembre de 2020, <https://lopezobrador.org.mx/2020/09/24/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-382/>

1. Los aspirantes a ser designados como comisionado acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 28 constitucional, ante un comité de evaluación (CE) integrado por los titulares de BANXICO, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación²⁹⁰ e INEGI. Este comité se instalará cada que tenga se tenga una vacante, decidirá por mayoría de votos y lo presidirá el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.
2. Se emitirá una convocatoria pública a fin de cubrir la vacante, el CE verificará el cumplimiento de todos los requisitos por parte de los aspirantes, una vez satisfechos estos, se aplicará un examen de conocimientos en la materia, en dicho procedimiento se deberán observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia. Asimismo, el CE deberá considerar la opinión de al menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia para la formulación del examen en comento.
3. El CE, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de 5 aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. De no cumplirse con el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.
4. La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la propuesta; en los casos de recesos la comisión permanente convocará al Senado.

²⁹⁰ Hoy Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, organismo público descentralizado, no sectorizado.

5. En caso de que el Senado rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Ejecutivo someterá una nueva propuesta, esta nueva propuesta deberá ser elegida de entre aquellos aspirantes enviados por el CE. Este procedimiento se repetirá si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el CE, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Las fórmulas en este método podrían cambiar, el CE puede enviar a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión las listas de aspirantes aprobados en los exámenes de conocimientos, y estas a su vez proponer al Ejecutivo. El tema central es dotar a quienes dirigirán las ARI's de legitimidad democrática, sin sacrificar el elemento técnico, ya que este último será la base de la legitimidad de sus decisiones.

No debemos soslayar que cada una de las ARI's también fueron creadas para garantizar derechos habilitantes, entre ellos, derecho a un ambiente sano a través de la entrada al mercado de energías asequibles y no contaminantes, seguridad y salud para los trabajadores del sector de hidrocarburos. Además, garantizan el buen funcionamiento de mercados clave para el desarrollo nacional.

Por último, debemos dar cuenta de que la reforma constitucional objeto de este estudio también es cuestionada por diversos representantes populares, incluso existen declaraciones del Ejecutivo Federal en donde asegura que, de no poder fortalecer a las EPE en los primeros tres años del sexenio en curso se planteará la posibilidad de cambios constitucionales que si lo permiten, en sus palabras: “¿Qué les digo a los particulares?, que vamos a seguir aplicando la ley, que no se va a cometer ninguna injusticia, que se respetan los contratos, y que si no podemos rescatar a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad con el marco legal actual, entonces sí presentaría yo una iniciativa de reforma a la Constitución.”²⁹¹

²⁹¹ Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 24 de septiembre de 2020,

Aunque los cambios constitucionales han esperado, los esfuerzos por dirigir la política energética en beneficio de las EPE han sido constantes desde el inicio de sexenio, incluso han ido escalando en su contundencia, para demostrar este dicho revisaremos brevemente lo siguiente:

El CENACE publicó el 29 de abril de 2020 el Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).²⁹²

De este acuerdo es de destacar lo siguiente:

ACUERDOS

PRIMERO.- Que de conformidad con los considerandos antes expuestos, en particular el Décimo Tercero y Décimo Cuarto, en este acto el CENACE hace del conocimiento de los Participantes del Mercado, que para fortalecer y mantener la Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Suministro Eléctrico durante la contingencia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), **se aplicará lo dispuesto en el Anexo Único que contienen las características Técnicas y Operativas, que resultan necesarias para garantizar el Suministro Eléctrico por Confiabilidad**, mismas que podrán cambiar en función de los requerimientos que resulten necesarios para preservar el SEN, informándose a la CRE y a la SENER, en los términos del artículo 158 de la LIE y demás disposiciones que de la misma se desprendan [...]. **(énfasis añadido)**.

<https://lopezobrador.org.mx/2020/09/24/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-382/>

²⁹² Centro Nacional de Control de Energía, Marco Regulatorio, “Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, 29 de abril de 2020, [https://www.cenace.gob.mx/Docs/16_MARCOREGULATORIO/SENYMEM/\(Acuerdo%202020-05-01%20CENACE\)%20Acuerdo%20para%20garantizar%20la%20eficiencia,%20Calidad,%20Confiabilidad,%20Continuidad%20y%20seguridad.pdf](https://www.cenace.gob.mx/Docs/16_MARCOREGULATORIO/SENYMEM/(Acuerdo%202020-05-01%20CENACE)%20Acuerdo%20para%20garantizar%20la%20eficiencia,%20Calidad,%20Confiabilidad,%20Continuidad%20y%20seguridad.pdf)

ANEXO ÚNICO (TÉCNICO)

CONSIDERANDOS

[...]

10. Que la generación intermitente de las Centrales Eléctricas eólicas y fotovoltaicas afecta la Confiabilidad del SEN en suficiencia, Calidad y Continuidad en el Suministro Eléctrico.
11. Que las Centrales Eléctricas eólicas y fotovoltaicas no contribuyen en la regulación primaria del control de la Calidad de la frecuencia.
12. Que las Centrales Eléctricas eólicas y fotovoltaicas no contribuyen con inercia física para la estabilidad del SEN.

ACCIONES Y ESTRATEGIAS DE CONTROL OPERATIVO PARA FORTALECER LA CONFIABILIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL

Con base en las consideraciones anteriores, se aplicarán las siguientes acciones y estrategias operativas para fortalecer la Confiabilidad del Suministro Eléctrico en el SEN. [...]

CUARTO. Para mantener el control de la regulación del voltaje minimizado la apertura de líneas de transmisión, adicionar inercia física y corrientes de falla de corto circuito, **se darán de alta Unidades de Central Eléctrica (*Must Run*)** [Plantas principalmente propiedad de CFE], en algunas regiones del SEN. (énfasis añadido).

QUINTO. A partir de mayo de 2020 quedan suspendidas las pruebas preoperativas de las Centrales Eléctricas intermitentes eólicas y fotovoltaicas en proceso de operación comercial. Así mismo, para aquellas que no han iniciado, no se autorizarán pruebas preoperativas. [...]

Lo anterior desplaza de alguna manera y por tiempo indefinido a las energías renovables, tanto a centrales en función y las que están previo a entrar en función, y da cabida al despacho de energía desde centrales que pueden o no presentar los mejores costos, razón por la que en breve hubo gran actividad judicial de las empresas con proyectos de energías limpias, así como un pronunciamiento con carácter de opinión no vinculante de la COFECE, en el cual expresó la falta de claridad sobre las medidas, su aplicación y temporalidad, además de consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia.²⁹³

Sin haber trascurrido un mes de la emisión del acuerdo en comento, la SENER público en la edición vespertina del DOF del 15 de mayo de 2020 el Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional.²⁹⁴

²⁹³ Esta opinión es importante por el nivel de claridad con el que expone la operación del sector, podemos destacar el mecanismo que la legislación aplicable prevé para el despacho de energía eléctrica: “[...]el CENACE toma primero la electricidad generada por la central con la mejor oferta, es decir la de menores costos variables de producción [energías limpias]. Cuando se ha despachado la capacidad acordada en la oferta de una central, la central generadora con la siguiente mejor oferta despacha la capacidad faltante hasta su capacidad máxima al costo asociado, y así sucesivamente, hasta que cubra toda la demanda estimada y modelada por el CENACE. En consecuencia, el precio se determina por el costo variable de la última central despachada que satisface la demanda del mercado; las centrales con costos menores al precio tendrán una utilidad equivalente a la diferencia entre su costo variable y el de la última central despachada; la central más eficiente obtendrá el mayor diferencial precio – costo variable. Justamente esta dinámica de competencia es la que forja los incentivos para generar electricidad a menores costos, con el fin de obtener legítimamente una utilidad”.

Además, es importante el siguiente dato: “[...] en México, en 2020 la capacidad de generación instalada limpia (hidroeléctrica, eólica, geotérmica, solar fotovoltaica, termosolar, nucleoelectrica, bioenergía, cogeneración eficiente y frenos regenerativos) representó el 36.3% y la convencional el 63.7%. En específico, la eólica representaba el 9.2% de la capacidad total instalada, y la solar fotovoltaica apenas el 6.4%. Esto señala que no es evidente la existencia de una disyuntiva entre producir energía barata y mantener la estabilidad de los sistemas”. información consultada en el documento disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V132/28/5125826.pdf>

²⁹⁴ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, edición vespertina del 15 de mayo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020

Para la emisión del presente acuerdo no se siguió el proceso de mejora regulatoria estudiado en el capítulo segundo de la presente investigación, incluso, se tramitó la exención del análisis de impacto regulatorio, misma que de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 71 de la LGMR, sólo podrá darse en caso de ausencia de costos de cumplimiento para los particulares y previa resolución de la autoridad en la materia ²⁹⁵, pese a esto, la publicación se hizo sin esperar dicha resolución de exención.

Respecto del fondo del acuerdo, debemos comentar que diversas empresas y organizaciones, de nueva cuenta, interpusieron juicios de amparo y por su parte la COFECE interpuso una controversia constitucional ante la SCJN al considerar que dicho acuerdo violenta los principios fundamentales de competencia y libre concurrencia ordenados en la CPEUM, de modo que afecta su mandato constitucional e invade su esfera competencial. Por lo anterior, la SCJN resolvió el presente asunto, identificado como expediente 89/2020, en su sesión del 3 de febrero de 2021, declarando inválidas las disposiciones 3.8.4., 5.4., 5.23., 5.7., 5.12., 5.12.1., 5.12.2, 5.12.3., 5.12.5., 5.12.6., 5.12.8., 5.12.11., 5.13., 5.15. en la porción “y el dictamen de viabilidad de interconexión emitido por el CENACE”, 7.1., 8.4.,10.2., por extensión se declara la invalidez de las disposiciones 5.12.4., 5.12.7., 5.12.9., 5.12.10. y 5.12.12.²⁹⁶

Las declaraciones de invalidez no son menores, sin embargo, sólo haremos mención a las disposiciones que se les reconoció validez por la SCJN y que en algunas se evidencia la preponderancia de CFE²⁹⁷:

²⁹⁵ Lo anterior es consultable en el expediente 13/0011/150520 de la CONAMER, mismo que tuvo su apertura el mismo día de la publicación en el DOF de dicho acuerdo. Expediente disponible en: <http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/24399>

²⁹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Expediente 89/2020”, Consulta temática: Controversia constitucional, 03 de febrero de 2020, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx>

²⁹⁷ *ídem*.

SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES GENERALES

1. OBJETIVO [...]

1.2 Establecer una Política de Confiabilidad que contribuya a una planeación y operación racional e integral del SEN conforme a los objetivos nacionales: [...]

1.2.4. Fortalecimiento de la planificación estratégica de CFE y sus empresas productivas del Estado, sus empresas filiales y subsidiarias, para promover la planificación integral del SEN y garantizar el carácter de servicio de interés público y universal del Suministro Eléctrico; [...]

3. SUJETOS OBLIGADOS Y OBLIGACIONES PARTICULARES [...]

3.8. Con la finalidad de fortalecer permanentemente la prestación del servicio público de Suministro de Energía Eléctrica, así como garantizar el diseño y ejecución de la expansión del SEN, mediante la optimización de los costos y asegurando la Confiabilidad, la CFE, en su carácter de Transportista y Distribuidor, tendrá una participación proactiva con base en las mejores prácticas operativas, para: [...]

3.8.5. Elaborar la propuesta de planeación de los programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución. [...]

4. DEFINICIONES. [...]

4.17 Nuevos Servicios Conexos.

Son servicios vinculados a la operación del SEN y que son necesarios para garantizar su Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad, y que complementan a los Servicios Conexos señalados actualmente en la LIE. Estos servicios son proporcionados por los Integrantes de la Industria Eléctrica para asegurar la suficiencia y la Seguridad de Despacho en el SEN. De manera enunciativa más no limitativa se enuncian algunos Servicios Conexos:

- Seguimiento de rampas por seguimiento a la demanda, efecto de la irradiación, nubosidad y ráfagas de viento.
- Control de voltaje de unidades de Centrales Eléctricas síncronas y asíncronas cuando no oferten energía eléctrica y Potencia.
- Arranque negro (Arranque Emergencia).
- Energía Inercial de Centrales Eléctricas síncronas cuando no oferten energía eléctrica y Potencia.
- Flexibilidad operativa de elementos de Transmisión y de unidades de Centrales Eléctricas.
- Cobertura de la variabilidad de las Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente, fotovoltaica y eólicas, y Centros de Carga Especiales. [...]

8. NUEVOS SERVICIOS CONEXOS. [...]

8.10 Los Generadores que representen en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) a Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente, cuyas características provoquen un incremento de los requisitos de Servicios Conexos para garantizar la Confiabilidad en la operación del SEN, deberán cubrir el costo asociado a dicho incremento conforme a lo establecido en Disposiciones Administrativas de Carácter General y en las Reglas del Mercado, que emita la CRE. [...]

10. INCORPORACIÓN DE ENERGÍAS LIMPIAS INTERMITENTES. [...]

10.8 Respecto al Mercado para el Balance de Potencia, las Centrales con fuente de Energía Limpia Intermitente no proveen una cantidad firme Potencia, por tanto, no aportan a la Confiabilidad del Sistema Eléctrico. En los cálculos del Mercado para el Balance de Potencia considerar la Capacidad Entregada de estas Centrales Eléctricas con Energía Limpia Intermitente como una disminución en la Potencia Anual Acreditada del Participante que las represente en el MEM, y como una disminución en los Requisitos Anuales de Potencia (RAP) de todas las Entidades Responsables de Carga, en forma proporcional a su RAP inicial. [...]

El último instrumento jurídico que delinea la llamada “Contrarreforma energética”, es el enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso General el primero de febrero de 2021, el cual es un proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica para trámite preferente, mismo que ya fue turnado a la Cámara de Diputados para su discusión.²⁹⁸

Por el carácter de preferente y de acuerdo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 71 constitucional, esta iniciativa deberá ser discutida en la Cámara de Diputados en un plazo máximo de treinta días naturales, una vez aprobado o modificado por la Cámara de Diputados, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara de Senadores, la cual deberá de discutirlo y votarlo en el mismo plazo de treinta días naturales.

²⁹⁸ Cámara de Diputados, “Boletín No. 5786: Recibe Congreso iniciativa preferente del Ejecutivo Federal para reformar la Ley de la Industria Eléctrica”, LXIV Legislatura, 1 de febrero de 2021, <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/mesa/recibe-congreso-iniciativa-preferente-del-ejecutivo-federal-para-reformar-la-ley-de-la-industria-electrica#gsc.tab=0>

Brevemente revisaremos el contenido, aunque del quinto al séptimo párrafo de la exposición de motivos de la iniciativa se deja en claro el sentido de la misma²⁹⁹:

“[...] resulta urgente profundizar en los cambios ya iniciados en esta materia, a fin de fortalecer a la empresa productiva del Estado, CFE, para el beneficio del interés nacional, cuyo carácter estratégico en la confiabilidad del sistema eléctrico es indispensable para sostener el compromiso de largo plazo con el pueblo de México, consistente en no incrementar las tarifas de electricidad, así como garantizar la seguridad energética como pieza estratégica del concepto superior de la seguridad nacional”.

Esta estrategia quedó perfilada en el Memorándum dirigido a los integrantes de los reguladores del sector energético, el 22 de julio del 2020, mismo que contiene lineamientos básicos de la Nueva Política Energética en beneficio del pueblo y de la Nación.

El numeral 12 del Memorándum, el Gobierno Federal a mi cargo, expresó como compromiso, cambio y acción que debe emprenderse, tanto por las empresas productivas del Estado como por los órganos reguladores coordinados en materia de energía, lo siguiente: “El sistema eléctrico nacional deberá ser alimentado en este orden: en primer lugar, subirse a la red de distribución la energía producida en las hidroeléctricas; en segundo, lo generado en otras plantas de la CFE; en tercero, la energía eólica o solar de particulares y al final, la energía de ciclo combinado de empresas privadas”.

Derivado de lo anterior, se perfila en la misma exposición de motivos las siguientes modificaciones:

- Prever la obligación de que los permisos a que se refiere la LIE se encuentren sujetos a los criterios de planeación del SEN emitidos por la SENER.

²⁹⁹ Cámara de Diputados, “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica”, Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5707-I, 1 de febrero de 2021, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/feb/20210201-I.pdf>

- Establecer que el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias³⁰⁰ no dependerá de la propiedad o la fecha de inicio de las operaciones comerciales de las centrales eléctricas.
- Eliminar la obligatoriedad de comprar por subastas para el Suministrador de Servicios Básicos.³⁰¹
- Obligar a la Comisión Reguladora de Energía a revocar los permisos de autoabastecimiento, así como sus modificaciones, en los casos en que hayan sido obtenidos mediante la realización de actos constitutivos de fraude a la ley.
- Revisar la legalidad y rentabilidad para el Gobierno Federal de los Contratos de Compromiso de Capacidad de Generación de Energía Eléctrica y Compraventa de Energía Eléctrica suscritos con productores independientes de energía al amparo de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

A lo anterior se recibieron severas críticas por parte del sector privado, de las más álgidas son las aseveraciones del Consejo Coordinador Empresarial, destacamos las siguientes³⁰²:

³⁰⁰ Definido por el artículo 3, fracción VIII de la LIE como título emitido por la CRE que acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de Energías Limpias y que sirve para cumplir los requisitos asociados al consumo de los Centros de Carga.

³⁰¹ Entre otras, existen de mediano y largo plazo: 1. Mediano Plazo: Los productos asociados a estas subastas son potencia y energía eléctrica. uno de sus objetivos es permitir a los participantes del mercado celebrar contratos de cobertura eléctrica a fin de reducir o eliminar su exposición a los precios en el corto plazo.

2. Largo Plazo: Su propósito es fomentar la competitividad y estabilidad de precios en la adquisición de potencia, energía eléctrica acumulable y certificados de energías limpias por los suministradores de servicios básicos y otras entidades responsables de carga y garantizar una fuente estable de pagos que contribuyan a apoyar el financiamiento de las inversiones eficientes requeridas para desarrollar nuevas centrales eléctricas y mantener a las existentes que hayan sido repotenciadas. Información disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/SIM/SubastasLP.aspx>

³⁰² Consejo Coordinador Empresarial, “La propuesta de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica es una expropiación indirecta que resultará en mayores subsidios a la CFE, electricidad más cara y contaminante”, México, 2 de febrero de 2021, <https://cce.org.mx/2021/02/02/la-propuesta-de-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-es-una-expropiacion-indirecta-que-resultara-en-mayores-subsidios-a-la-cfe-electricidad-mas-cara-y-contaminante/>

- I. Abre las puertas a una expropiación indirecta de las plantas privadas al cambiar el marco legal para generar un monopolio de la CFE en el despacho de electricidad.³⁰³
- II. Atenta contra los compromisos adquiridos bajo tratados internacionales, tanto en acuerdos comerciales como en protección de inversiones y del medio ambiente, como por ejemplo los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 impulsada por la Organización de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París.
- III. Viola la no retroactividad de la ley, dado que ninguna norma puede ser ejecutada de forma retroactiva en perjuicio de un particular. Esto tendrá un alto impacto en inversiones ya realizadas por empresas nacionales y extranjeras, por lo que implicará indemnizaciones del Estado a dichas empresas.
- IV. Contraviene las garantías de certeza jurídica, de debido proceso y de contratación pública. Este acto de autoridad modificaría, de manera unilateral, los derechos de los particulares para cancelar permisos, renegociar o terminar anticipadamente contratos públicos.

No hay duda en que ambas posiciones representan visiones distintas y hoy contrapuestas, sin embargo, es seguro y visible la contravención a los fundamentos del Estado regulador y bases de la reforma energética de 2013. Existe también un error conceptual entre propietario y empresario y/o empresario único, la titularidad de los derechos de propiedad no obligan a desarrollar el mercado y menos desarrollarlo solo, estas decisiones más que dogmáticamente deben tomarse teniendo en cuenta las posibilidades y objetivos nacionales.

³⁰³ Tal como lo vivido en el mismo sector durante las décadas de los cuarenta y de los cincuenta, en donde si bien podía haber inversión privada, los planes del gobierno en turno consolidaron a la CFE como agente económico preponderante.

Sirvan las presentes reflexiones finales para dar cuenta de la poca fortaleza institucional – que por un mal diseño – hoy tienen las ARI's objeto de este estudio, mismas que habrían sido parte fundamental en la materialización de aquel cambio estructural en el sector y la empresa pública en México, así como para comenzar el análisis de los cambios que hoy existen en el sector.

Fuentes:

I. Bibliográficas.

- ALGORRI, Luis, La división y legitimidad del poder político, en Valadés, Diego (coord.), Democracia y gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II., 2001.
- BASAVE, Agustín, Teoría del Estado. Fundamentos de filosofía política, 2ª reimp., México, Trillas, 2005.
- BREYER, Stephen, Cómo hacer funcionar nuestra democracia: El punto de vista de un juez, trad. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- CAMPERO, Gildardo, 200 Años de la Administración Pública en México: Tomo IV Evolución de la Administración Pública Paraestatal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
- CHÁVEZ, Efrén, El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano: Análisis y Propuesta de Reforma, 1ª. Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, CREando confianza para los mexicanos, México, 2015.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, Derecho Constitucional Vol., 1ª ed., México, Porrúa, 2018.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, Teoría de la Constitución, 8ª ed., México, Porrúa, 2019.
- DEL RÍO MONGES, Jaime Arturo, et al., Análisis de la Reforma Energética, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2016.
- DÍAZ, Francisco, Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución, 1ª. ed., Querétaro, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

- ESCALANTE, Fernando, Historia mínima del neoliberalismo, 5ª ed., México, El Colegio de México, 2019.
- FERNÁNDEZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 6ª ed., México, Porrúa, 2014.
- FERNÁNDEZ, María Guadalupe, Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C., 2015.
- GARCÍA DEL MAZO, Siro, El Espíritu de las Leyes, Montesquieu: Vertido al castellano con notas y observaciones, tomo I. Biblioteca de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla, España, 1906.
- GARITA ALONSO, Miguel Ángel. Et al., Teoría General del Estado, 1ª ed., México, Porrúa, 2018.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, Teoría del desarrollo económico neoinstitucional: una alternativa a la pobreza en el siglo XXI, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española, Santillana, 2017.
- PALAFOX GAMIR, Jordi. et al., Pasado y presente: de la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI, España, Fundación BBVA, 2011.
- PORRÚA, Francisco, Teoría del Estado, 11ª ed., México, Porrúa, 1978.
- ROJAS, Víctor, La ética discursiva en las teorías del derecho de Habermas y Alexy, 1ª ed., México, UNAM, 2012.
- ROLDÁN XOPA, José, La ordenación constitucional de la economía: Del Estado regulador al Estado garante, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- SÁNCHEZ DE TAGLE, Gonzalo, El Estado regulador en México, México, Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República, 2018.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, Prospectiva de Talento del Sector Energía, Volumen 1: Análisis de las cadenas de valor del subsector de hidrocarburos, México, 2016.

- SMITH, Adam, La riqueza de las naciones, 2ª. ed., trad. de Carlos Rodríguez Braun, España, 1996.
- STIGLITZ, Joseph, La economía del sector público, 3ª. ed., trad. de Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, Barcelona, Antoni Bosch, 2003.
- ZEIND, Alejandro, La Reforma Energética en México: aspectos inmobiliarios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Tesis del Sistema Bibliotecario de la UNAM, 2018.
- ZEIND, Marco Antonio, Organismos Constitucionales Autónomos, México, Tirant lo Blanch, 2018.

II. Legales.

- Acuerdo para garantizar la Eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y Seguridad del Sistema Eléctrico Nacional.
- Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 2020, en su edición vespertina.
- Bases para el proceso de desincorporación del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 2009, en su edición matutina.
- Carta Magna de 1215, Inglaterra.
- Constitución de los Estados Unidos de América 1787.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 09 de febrero de 1994, en su edición matutina.
- Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 2009, edición matutina.

- Decreto por el que se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1989, edición matutina.
- 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 del 11 de mayo de 1995, en su edición matutina.
- Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960, edición matutina.
- Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937 del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1938, en su edición matutina.
- 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación, edición matutina 3 de febrero de 1983.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1992, en su edición matutina.
- Estatuto Orgánico de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Asociaciones Público Privadas.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Energía Geotérmica.
- Ley de Hidrocarburos.

- Ley de Hidrocarburos.
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley de la Industria Eléctrica.
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Ley Federal de Austeridad Republicana.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley General de Mejora Regulatoria,
- Ley Minera.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad.
- Manual de Organización General de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- Manual de Organización General de la Comisión Reguladora de Energía.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía.
- Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el DOF del 14 de agosto de 2020, en su edición matutina.
- Tesis 1a. XXVIII/91, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. VIII, agosto de 1991.
- Tesis: 2a. CCXXXIV/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001.
- Tesis: 2a. LXXVIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010.
- Tesis: P./J. 46/2015, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, enero de 2016.

III. Artículos.

- AMEZCUA, Cuauhtémoc, La nacionalización de la industria eléctrica, Estudios Políticos, Sociales e Históricos, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, 7 de noviembre de 2014, https://www.centrolombardo.edu.mx/la-nacionalizacion-de-la-industria-electrica/#_ftn7
- CARPIZO, Jorge, Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero – abril de 2006. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3868>
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, Órganos autónomos, Periódico Excelsior, 8 de marzo de 2014, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>
- COSTAS, Antón, Una fusión explosiva, Economía, Periódico El País, España, 2 de marzo de 2013, https://elpais.com/economia/2013/03/01/actualidad/1362144382_919892.html
- DOMÍNGUEZ REYNA, Sergio, Pemex: más allá de los Pidiregas, Energía a Debate, Julio-Agosto 2009, <https://www.energiaadebate.com/blog/2017/>
- FERRAJOLI, Luigi, El papel de la función judicial en el estado de derecho, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, núm. 18, 2003, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/18/drl/drl3.pdf>
- GUTIÉRREZ R, Roberto, Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética, Economía UNAM, México, vol. 11, núm. 32, 2014, <https://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/72/71>
- HAMILTON, Alexander, Federalist No. 70: The Executive Department Further Considered, The Federalist Papers: Primary Documents in American History, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-61-70>

- JORDANA, Jacint y LEVI-FAUR, David, ¿Hacia un Estado regulador Latinoamericano?: La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores, Documentos CIDOB, Barcelona, Serie América Latina, 2005, núm. 7, junio de 2005, https://www.researchgate.net/publication/28253119_Hacia_un_estado_regulador_latinoamericano_La_difusion_de_agencias_reguladoras_autonomas_por_paises_y_sectores
- MAJONE, Giandomenico y la SPINA, Antonio, El Estado regulador, trad. de Daniela Bochicchio Ricardelli, Gestión y Política Pública, México, vol. II, núm. 2, julio – diciembre de 1993, http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2775/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- MARTÍNEZ FAJARDO, Carlos Eduardo, Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión, INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales, Colombia, Núm. 19, enero – junio de 2002, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/23953/25353>
- MARTÍNEZ RODERO; Ana, La gran depresión, el new deal y el trabajo social, Revista Antropología Experimental, España, año 2017, núm. 17, <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/3800>
- MONROY, Luis Ángel, El costo de la inacción: lecciones de la Gran Depresión, Nexos, 23 de abril de 2020, <https://economia.nexos.com.mx/?p=3017>
- PAREJO ALFONSO, Luciano, El Estado social administrativo: Algunas reflexiones sobre la crisis de las prestaciones y los servicios públicos, Revista de Administración Pública, España, núm 153. septiembre – diciembre de 2000.
- ROMERO, Jorge, El Estado Nación, Nexos, mayo del 2000, <https://www.nexos.com.mx/?p=9652>
- SOLÍS, Arturo, Los reguladores energéticos de México se quedan sin cabezas, Economía y finanzas, Forbes, México, 29 de agosto de 2019, <https://www.forbes.com.mx/los-reguladores-energeticos-de-mexico-se-quedan-sin-cabezas/>

- STIGLITZ, Joseph, Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: Hacia el consenso Post-Washington, Desarrollo Económico, Argentina, Vol. 38, Núm. 151, oct- dec de 1998, https://www.jstor.org/stable/3467160?read-now=1&seq=21#page_scan_tab_contents
- TELLO, Carlos y CABALLERO, Emilio, Régimen Fiscal de Pemex: Situación actual y propuesta de reforma, Economía Informa, México, núm. 354, septiembre-octubre de 2008. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/354/01emilioytello.pdf>
- WILSON, Woodrow, El Estudio de la Administración, Revista de Administración Pública, México, 1980, publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/issue/view/1209>
- ZEIND, Marco Antonio, El fortalecimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones como señal del nuevo equilibrio del poder en el Estado mexicano, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, México, núm. 8, enero – junio de 2018.
- ZEIND, Marco, El Estado regulador en el sector energético, El mundo del Abogado, febrero de 2019, <https://elmundodelabogado.com/revista/posiciones/item/el-estado-regulador-en-el-sector-energetico>
- ZEIND, Marco, Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes, Nexos, 27 de febrero de 2019, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9596>

IV. Otros documentos.

- Banco de México, Banxico Educa: Glosario, México, 2020, http://educa.banxico.org.mx/recursos_banxico_educa/glosario.html
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación, Estados Unidos de América, Washington, agosto de 1997, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/701691468153541519/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformacion>
- Cámara de Diputados, Boletín No. 5786: Recibe Congreso iniciativa preferente del Ejecutivo Federal para reformar la Ley de la Industria Eléctrica, LXIV Legislatura, México, 1 de febrero de 2021, <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/ mesa/recibe-congreso-iniciativa-preferente-del-ejecutivo-federal-para-reformar-la-ley-de-la-industria-electrica#gsc.tab=0>
- Cámara de Diputados, Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5707-I, México, 1 de febrero de 2021, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/feb/20210201-I.pdf>
- Cámara de Diputados, Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5138-II, México, 18 de octubre de 2018, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Centro Nacional de Control de Energía, Sistema de Administración de Subastas, México, 2020, <https://www.cenace.gob.mx/Paginas/SIM/SubastasLP.aspx>
- Comisión Federal de Competencia Económica, Beneficio económico de las intervenciones de la COFECE: Evaluaciones ex ante 2019, México, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/07/Beneficio-econ%C3%B3mico-de-las-Intervenciones-de-la-COFECE-2019.pdf>
- Comisión Federal de Competencia Económica, Opinión de Pleno OPN-066-2020, México, marzo de 2020, <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V132/28/5125826.pdf>

- Comisión Federal de Electricidad, Acerca de CFE, México, 2020, <https://www.cfe.mx/acercacfe/Quienes%20somos/Pages/historia.aspx>
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Fortaleza institucional de las agencias reguladoras en México, Documento de Investigación en Regulación, México, Núm. 2012 – 03, noviembre 2012.
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, México, 2019. <https://www.gob.mx/conamer/documentos/estrategia-nacional-de-mejora-regulatoria>
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Expediente 13/0011/150520, México, 15 de mayo de 2020, <http://cofemersimir.gob.mx/expedientes/24399>
- Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Regulaciones y trámites, 2019, <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/regulaciones>.
- Comisión Reguladora de Energía, Acta de sesión de 21 de mayo de 2019, México, <https://www.gob.mx/cre/documentos/sesiones-del-organo-de-gobierno-de-mayo-2019?state=published>
- Consejo Coordinador Empresarial, La propuesta de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica es una expropiación indirecta que resultará en mayores subsidios a la CFE, electricidad más cara y contaminante, México, 2 de febrero de 2021, <https://cce.org.mx/2021/02/02/la-propuesta-de-reforma-a-la-ley-de-la-industria-electrica-es-una-expropiacion-indirecta-que-resultara-en-mayores-subsidios-a-la-cfe-electricidad-mas-cara-y-contaminante/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2020, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#:~:text=El%20Censo%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y,viviendas%20para%20obtener%20informaci%C3%B3n%20sobre>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Índice Nacional de Precios al Consumidor, Calculadora de inflación, México, 2021, <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/calculadorainflacion.aspx>

- Organización Mundial del Comercio, Entender la OMC: Información básica, 2020, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 2019, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>
- Secretaría de Energía, Reforma Energética: Explicación Ampliada, México, 20 de diciembre de 2013, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf
- Secretaría de la Función Pública, ¿Qué son los Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades?, México, 2020, <http://perfilestoic.funcionpublica.gob.mx/directorio/oic.html>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Presupuesto asignado a la SEMARNAT por unidad administrativa, México, 15 de enero de 2020, http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D4_GASTOS01_03&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREANIO=*
- Senado de la República, Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta de la Comisión Permanente, México, 10 de junio de 2020, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/108829
- Sistema de Administración Tributaria, Datos abiertos del SAT, 2020, México, http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giipTipCon.html
- Sistema de Información Parlamentaria: Diccionario de Términos Parlamentarios, Artículo transitorio, México, 2020, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=14#:~:text=Art%C3%ADculo%20transitorio&text=Se%20refiere%20a%20la%20disposici%C3%B3n,creadas%20por%20virtud%20del%20mismo.>

- Sistema de Reguladores del Sector Energético, Plan Estratégico 2018 - 2022, México, 2018, https://cnh.gob.mx/media/6612/per_v9.pdf
- Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, México, 24 de septiembre de 2020, <https://lopezobrador.org.mx/2020/09/24/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-382/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente 89/2020, Consulta temática: Controversia constitucional, México, 03 de febrero de 2020, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx>