

LOS RÉGIMENES EXTRAORDINARIOS DERIVADOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA DE 2013: EL CASO DE LA ELECTRICIDAD

THE EXTRAORDINARY REGIMES BECAUSE OF THE 2013 CONSTITUTIONAL ENERGY REFORM: THE CASE OF ELECTRICITY

MARTHA LAURA BOLÍVAR MEZA¹

ROGELIO ZACARÍAS RODRÍGUEZ GARDUÑO²

RESUMEN: En el presente artículo se expone el procedimiento legal y constitucional desde la década de los 90's, mediante el cual se fue reconfigurando el sector energético de una visión pública de Estado rector hacia una visión tendente a la privatización, con el abandono de la política de mantener el dominio y la soberanía en el sector para el Estado Mexicano, mediante y reformas a leyes secundarias y la emisión de reglamentos, y finalmente formalizándose en la reforma constitucional de 2013, a través de tres ejes: 1) el replanteamiento del régimen de propiedad, 2) la trasmutación de lo público en privado, y 3) la aplicación de principios de gobierno corporativo de las empresas privadas hacia las empresas públicas. Al final, se analiza cómo estas modificaciones han impactado

¹ Maestra en Administración Pública, por el Instituto Nacional de Administración Pública, y estudios de Maestría en Ciencia Política por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente estudiando el Doctorado en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <bolivar.laura@gmail.com> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8929-1101>.

² Licenciado en Derecho por la UNAM, medalla "Gabino Barreda". Maestro en Derecho Procesal Constitucional, y en Ciencias Jurídicas y Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Procesal Constitucional, Práctica Forense del Derecho Administrativo, Epistemología Jurídica. Profesor de Tiempo Completo "C" en la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <rrodriguezg@derecho.unam.mx> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1765-7968>.

Fecha de recepción: 2 de agosto de 2021; fecha de aprobación: 17 de noviembre de 2021.

el sector eléctrico y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

PALABRAS CLAVE: *servicio público, gobierno corporativo, áreas estratégicas, reforma energética, propiedad originaria de la Nación.*

ABSTRACT: This article describes the legal and constitutional process since the 1990's, through which the energy sector was reconfigured from a public right to a private one. This was achieved through legal reforms and the application of regulatory instruments, finally being formalized in the constitutional reform of 2013, by three different aspects: 1) the rethinking of the property regime, 2) the transmutation of the public into private, and 3) the application of principles of corporate governance of private companies to public companies. At the end, we analyze how these modifications have impacted the electricity sector and the Federal Electricity Commission (CFE).

KEYWORDS: *public service, corporate governance, strategic areas, energy reform, original property of the nation.*

SUMARIO: I. Introducción; II. El contexto y antecedentes de las reformas constitucionales y legales en materia energética; III. La reforma constitucional en materia energética de 2013; IV. Las leyes secundarias de la reforma energética: la creación de los regímenes extraordinarios en el sector eléctrico; V. Reflexiones finales; VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, del 20 de diciembre de 2013, fue parte de un proceso iniciado por los gobiernos de la república que van de 1982 a 2018. Las justificaciones y bondades de la transformación que esgrimió el gobierno mexicano se pueden resumir en las siguientes: mantener la propiedad de la Nación so-

bre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo; modernizar y fortalecer, sin privatizar a Pemex y a la CFE como empresas productivas del Estado; permitir que la Nación ejerza de manera exclusiva la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz y, sobre todo, atraer mayor inversión en el sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.

El presente trabajo se ocupará de la materia energética en lo general y eléctrica en lo particular, respecto de la cual el artículo 27 Constitucional dispone que la planeación y control del sistema eléctrico nacional corresponde exclusivamente a la Nación y, por lo tanto, prohíbe otorgar concesiones para tales atribuciones. La transformación de fondo es la permisividad para que el Estado celebre contratos con particulares por cuenta de la Nación, para que lleven a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Así pues, la base del análisis consiste en identificar la creación de regímenes extraordinarios en la propiedad de la Nación y en las estructuras jurídico-administrativas dada la “necesidad” de ajustar el derecho público que ha regulado al sector energético -específicamente a la electricidad- hacia el derecho privado, derivado de la apertura de las inversiones hacia este sector, para privilegiar la apertura a la inversión privada.

II. EL CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA ENERGÉTICA

La materialización formal en México de la trasmutación de lo público hacia lo privado se ha dado mediante el cambio constitucional que se desarrolló desde finales del siglo XX, sobre todo en las reformas constitucionales al artículo 28 que fueron “redefiniendo” las áreas estratégicas en las que el Estado ejercería de manera exclusiva

su rectoría, cambiándolas hacia las áreas prioritarias³, en las que el Estado otorgara concesiones o permisos a particulares.

Así, este proceso de trasmutación de lo público hacia lo privado -específicamente para el sector energético y puntualmente en la industria eléctrica-, tiene que ver con un cambio en la política del Estado mexicano que quedó plasmado en la antes aludida reforma constitucional.

Este andamiaje se construye considerando las “recomendaciones” de organismos internacionales, que a partir de la prevalencia de la aplicación de las políticas neoliberales de la década de los 80, que trajeron consigo la pérdida de la soberanía económica del país y con ello se fueron dejando de lado los principios establecidos desde la Constitución de 1917, surgiendo regímenes extraordinarios en las leyes e instituciones en materia energética, contrarias a la teleología de la Constitución y al resto del marco jurídico, así como a las instituciones de la administración pública, mediante doctrinas y argumentos que poco tienen que ver con nuestro proceso histórico, particularmente el que surgió con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 que reforma la de 5 de febrero de 1857.

³ Es indiscutible la importancia que ha tenido la redacción del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, en donde las áreas estratégicas –que son exclusivas del Estado- deben quedar señaladas explícitamente, pues de lo contrario, la experiencia histórica nos ha demostrado que su omisión o inclusión en las áreas prioritarias las deja susceptibles de ser objeto de concesiones o permisos y, por tanto, sujetas de derecho privado. Pese a que las áreas estratégicas se posicionan y definen explícitamente como áreas de exclusividad del Estado en el artículo 28 constitucional, se inician una serie de reformas a este párrafo cuarto, y se va despojando a la Nación de sus dominios originarios, lo que abrió la puerta para la política de desincorporación de muchas actividades que estaban reservadas al sector público. Por ejemplo, en la reforma del 2 de marzo de 1995, se cambia el párrafo cuarto, sacando del listado de áreas estratégicas a la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, pasándolos a la clasificación de prioritarias, para ser objeto de concesiones o permisos.

1. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES

Para insertarse en la globalización económica, al adherirse a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la década de 1990, el gobierno de México empieza a realizar modificaciones al marco constitucional y legal de las décadas de los 90 en el siglo XX para ir “liberalizando” sectores económicos antes sólo del dominio estatal o nacional a fin de hacer atractiva y garantizar la inversión del capital extranjero, en específico en el sector energético, ajustándose a los tratados internacionales de libre comercio firmados en ese entonces. La liberalización del comercio y la eliminación de aranceles exige abrir la jurisdicción soberana de los países para la resolución de controversias⁴, y en ese tenor hubo cambios en las leyes nacionales para cumplir con estos “compromisos”⁵.

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) de 1994 abrió el mercado nacional a Estados Unidos y Canadá, aunque con un resquicio para preservar la soberanía nacional, en el Anexo III, denominado “Actividades reservadas al Estado”. México se reservó la materia energética (hidrocarburos y electricidad) manteniendo con ello la exclusividad del Estado, por considerarse un área estratégica conforme a nuestra Constitución entonces vigente. Pero ese Anexo preveía la opción para que los países pudieran eli-

⁴ El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (“Acuerdo sobre las MIC”), es uno de los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías en el marco del GATT, en el que México asume una serie de restricciones a su jurisdicción, pues en el Acuerdo para Entendimiento sobre Solución de Diferencias se podrá solicitar, cuando lo juzguen necesario, *consultar a otras partes contratantes, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y a cualquier otra organización intergubernamental competente*.

⁵ Según se expresa en el Apartado 5 del Acuerdo sobre las MIC, “Legislación nacional”, se establece explícitamente que “cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos.”

minar las reservas⁶. Al eliminar la exclusividad del Estado, la liberalización trae aparejada un principio hacia el inversionista extranjero, consistente en el trato nacional⁷ y obliga a que se otorgue a las inversiones del otro país, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas, incluyendo el caso de conflictos armados o contiendas civiles y las pérdidas que esto les ocasione⁸. Otro elemento a que se obliga México, es que los diferendos se puedan resolver mediante arbitraje internacional de acuerdo con el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI⁹.

⁶ La Sección B, relativo a la “Desregulación de actividades reservadas al Estado” previó que si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades a través de contratos de servicios, concesiones, préstamos o cualquier otro tipo de actos contractuales, “no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades”.

⁷ Artículos 1102 y 1103 del TLCAN.

⁸ *Ibidem*, artículo 1105.

⁹ *Ibidem*, artículo 1120. En 1966 se elabora el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, como un foro para la solución de conflictos entre las partes, con el objetivo de “despolitizar” el arreglo de diferencias en materia de inversiones internacionales. Aunque no resuelve o concilia propiamente los conflictos, provee la organización de tribunales *ad hoc* por un árbitro propuesto por cada parte en pugna y otro por el CIADI. Los Estados pueden exigir el agotamiento de sus recursos jurisdiccionales internos antes de recurrir al CIADI, pero al firmar los tratados internacionales en materia de libre comercio, se admite dicho consentimiento. Sus resoluciones se emiten a través de un laudo, que tiene carácter obligatorio, prohibiendo la posibilidad de que las partes puedan interponer recurso en su contra. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/en/Documents/icsiddocs/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf> . Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

2. LAS REFORMAS LEGALES Y LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A pesar de los distintos intentos privatizadores en materia energética desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, México aún mantenía su modelo sustentado en mandatos constitucionales y legales que preservaban la exclusividad del Estado en su explotación (con prohibición a extranjeros) para el beneficio de la Nación, a fin de proveer la energía primaria y desarrollar una industria petrolera propia para el desarrollo del país.

Pero algunos años después, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se eliminó la exclusividad de la Nación en materia de transporte, almacenamiento, distribución, venta y comercio exterior de gas natural, con las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que en su artículo 4, segundo párrafo, ahora determina que “podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos”¹⁰. Asimismo, se dio mayor flexibilidad a la inversión extranjera para la construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados, así como para la perforación de pozos petroleros y de gas, conforme a las reformas a la Ley de Inversión Extranjera realizadas ese mismo año.¹¹

¹⁰ Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo. Abrogada en 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_ref02_11may95.pdf Fecha de consulta: 22 de enero de 2021.

¹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, *Diario Oficial de la Federación* 24 de diciembre de 1996. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIE_ref03_24dic96.pdf. Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

En materia de electricidad, en 1992 se modifica el artículo 3 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en la que se dejó incluir a la inversión privada como un complemento a la inversión pública, al tiempo que se le excluye de la consideración del servicio público, siendo ahora productores independientes abastecimiento para usos propios¹².

Con este antecedente fue que en 1999 se solicitó al Congreso modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución para sentar las bases constitucionales y establecer una “nueva industria eléctrica nacional”, en la que se permita la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. Propone reservar a la Nación, en forma exclusiva, el control operativo de la red nacional de transmisión, estableciendo que dicho control sea una actividad estratégica, y redefine a la electricidad en sus diferentes segmentos, como un área prioritaria (ya no estratégica) para el desarrollo nacional, sobre la que el Estado ejerce su rectoría, conservando el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión y distribución y sólo como área estratégica la generación de energía nucleoelectrica.¹³. Dicha propuesta no prosperó.

En la administración de Vicente Fox Quesada se insistió en la privatización del sector eléctrico, sin hacerlo a nivel constitucional ni legal sino a nivel de reglamentos, para omitir la acción del Poder Legislativo. El 22 de mayo de 2001 Fox reformó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con la finalidad de

¹² Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Abrogada en 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lspce/LS-PEE_ref04_23dic92_ima.pdf Fecha de consulta: 22 de enero de 2021.

¹³ Un estudio que revela todas las iniciativas de reforma constitucional y legal durante el periodo 1999 a 2003 se puede localizar en: Cámara de Diputados, *Iniciativas de Reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Energía Eléctrica*, México, 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SDL-01-2005.pdf> . Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

eliminar restricciones a la producción de excedentes de electricidad por parte de autoabastecedores y cogeneradores, así como permitir su venta a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) sin licitación, la cual estaría obligada a comprarlos a precios que podrían ser muy elevados.

Ante tal escenario, el Congreso de la Unión, con fundamento en la facción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional 22/2001 en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación, considerando que el decreto invadía la esfera de competencia del Poder Legislativo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró distinta jurisprudencia que define al servicio público como “la obligación del Estado de ministrarlo”, así como “un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública”. El 25 de abril de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dictó sentencia a favor del Congreso y declaró su invalidez¹⁴.

En este continuo intento de reformas al modelo energético, el 21 de agosto de 2002 el Congreso recibió iniciativas de reforma constitucional y legal, enviadas por el presidente Vicente Fox, a los artículos 27 y 28 Constitucionales, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, por la que en su conjunto se proponían nuevas leyes orgánicas de la Comisión Federal de Electricidad y del Centro Nacional de Control de Energía, con la finalidad de cambiar la organización de la industria eléctrica y crear un mercado eléctrico comenzando con

¹⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727597&fecha=03/06/2002. También disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1730/7.pdf>. Fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

los grandes usuarios¹⁵. Nuevamente, la propuesta se rechazó ya que la Constitución definía de manera expresa el papel reservado de la electricidad al sector público.

El proceso insistente hacia la privatización del sector energético continuó durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, de manera más acentuada en el ámbito petrolero, específicamente en hacer de Petróleos Mexicanos (PEMEX) una empresa con reglas de “gobierno corporativo” sin tocar la Constitución y modificando la Ley Orgánica del entonces organismo descentralizado¹⁶. La iniciativa de reformas para conseguir plenamente “gobierno corporati-

¹⁵ <http://www.diputados.gob.mx/sia/polint/dpi43/cua3.htm>. Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

¹⁶ Se basó en los principios desarrollados por la Junta Rectora de la OCDE sobre Gobierno Corporativo, que en junio de 2002 encargó al Grupo de Trabajo sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Activos Públicos -compuesta por la OCDE, el Banco Mundial y el FMI. Las premisas de este gobierno corporativo implican solicitar al Estado replantear sus objetivos para las empresas estatales, tales como reducir las distorsiones a la libre competencia, maximizar la búsqueda de rentabilidad, favorecer la tasa de retorno y la política de dividendos, señalar que el Estado como propietario debe conducirse como cualquier accionista y debe tener la influencia necesaria sobre las empresas públicas sin inmiscuirse en su gestión cotidiana. Establece como requisito que las empresas públicas se sometan a los mismos estándares de contabilidad y de auditoría que las empresas listadas en Bolsa, y que sean los Consejos Directivos de las empresas públicas quienes tengan la suficiente autoridad, competencia y objetividad para realizar su función de guía estratégica y supervisión de la administración.

Como complemento a los principios sobre gobierno corporativo que había publicado en el año 2004 para las empresas privadas, la OCDE publicó sus Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, en 2005 y las actualizó en 2011 (disponible en: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>). Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

En este documento se afirma el carácter privatizador de la propuesta, ya que en se indica que “la experiencia de la OCDE también ha demostrado que el buen gobierno corporativo de las empresas públicas constituye un importante *requisito previo* para llevar a cabo una privatización efectiva desde el punto de vista económico, dado que hará que las *empresas resulten más atractivas para los posibles compradores*, aumentando su valoración.” (p. 9).

vo”¹⁷ para las empresas productivas de Estado en el sector energético, fue presentada el 10 de abril de 2008 por parte del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, y pese a que en la Exposición de Motivos admite la imposibilidad de hacer los cambios constitucionales que permitan lograr su verdadero objetivo privatizador, en la práctica las reformas legales lo hacen, mediante la reforma a la Ley Orgánica de PEMEX, las reformas y adiciones al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo; la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y una propuesta de Ley de la Comisión Nacional del Petróleo (posteriormente Comisión Nacional de Hidrocarburos en la reforma de 2013). Este paquete de reformas se aprobó el 28 de octubre del mismo y se procedió a publicar casi de inmediato en el Decreto en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2008¹⁸.

3. RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

El tema de gobierno corporativo, una vez encaminadas las reformas de PEMEX de 2008 en los aspectos financieros, de estructura y de contratismo, fue avanzando a profundidad, ya que a solicitud del gobierno mexicano la OCDE realizó en 2010 un estudio específico

¹⁷ Este modelo de “gobierno corporativo” para las empresas productivas de Estado en el sector energético, que inició en México en 2008 con la reforma legal antes aludida, preparó las bases para la reforma constitucional y legal en materia energética de 2013 y 2014, respectivamente- se tomaron en consideración las Directrices de la OCDE sobre sobre esa forma de control corporativo de las empresas públicas, pero no se alcanzaron a cumplir todos sus objetivos a falta de una reforma constitucional.

¹⁸ Todos estos decretos pueden consultarse en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&-month=11&day=28> Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

de Gobierno Corporativo para PEMEX, haciendo la valoración de la reforma energética de 2008, “centrándose especialmente en la Junta de la compañía, y tomando como referencia las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal, con las cuales todos los gobiernos de los países miembros de la OCDE se han alineado”. Este documento, que en su versión original se presentó en inglés bajo la denominación *Corporate governance and Board arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and recommendations*¹⁹, hace un diagnóstico en el que aseveran que se reconocía que aunque esta reforma de 2008 no modificó los principios constitucionales que afectan a PEMEX “pero sí deja la vía libre para un cambio jurídico y estructural en cuatro áreas importantes con los que, hasta esa fecha, estaba operando: i) el régimen especial de administración pública, ii) la reforma de gobierno corporativo, iii) la autonomía operativa, y iv) las reformas a la contratación especial.”²⁰ Lo anteriormente presentado, reconoce que los ajustes orgánicos y financieros para PEMEX sentaron las bases para avanzar aún más en reformas profundas encaminadas a insertar de lleno el modelo de gobernanza corporativa de PEMEX y de sus organismos subsidiarios y que serían referente también para CFE una vez cris-

¹⁹ Cabe señalar que este documento fue clasificado en su momento por PEMEX como información confidencial. De hecho, en 2011 un particular solicitó la información después de encontrar notas periodísticas en las que se señala que en dicho documento “se propone la privatización de Pemex” y derivado del hecho de que la entonces paraestatal había reservado la información por un año, a partir del 28 de junio de 2010, argumentando que el documento es analizado por los servidores públicos de la paraestatal y que su difusión podría generar falsas expectativas respecto de su aplicación.”. El entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ordenó a PEMEX entregar copia del documento. Finalmente, el documento quedó disponible en su versión en inglés, bajo la consideración de “desclasificado”. Consultar: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP\(2010\)5/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP(2010)5/FINAL&docLanguage=En) Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

²⁰ OCDE, *Corporate governance and Board arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and recommendations*, 2010, pp. 8-10.

talizada la reforma constitucional de 2013²¹.

Otra premisa de este nuevo modelo que requeriría de una reforma constitucional es el cambio del régimen de propiedad de la Nación y la renta nacional a partir de la trasmutación de lo público en privado, tomando como base la maximización del valor, esto es, obtener mayor valor de la propiedad de sus recursos, y bajo esta premisa se plantea la “necesidad” de mayores operadores y la competencia de las empresas energéticas. Dentro de las “recomendaciones” que instituciones académicas internacionales hacen al gobierno de México destacamos las realizadas por el Woodrow Wilson Center. En su documento *“Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional”*²², manifiesta la necesidad de un nuevo modelo de propiedad nacional a través de un cambio constitucional y regulatorio, cambiando y redefiniendo conceptos, tales como dueño, operador y contratista.

Según el Woodrow Wilson Center, el dueño de los hidrocarburos es la Nación, que puede autorizar operadores - públicos o privados- para extraer y transformar esos recursos, a fin de que “moneticen” las reservas y, de hecho, se considera que esta es “la rectoría del Estado bien entendida”. Por su parte, se define al contratista como el contratado por el operador para realizar funciones a cargo de una cuota, es decir “gana independientemente del resultado y por ello no corre ningún riesgo”. Bajo estos conceptos, el modelo se funda-

²¹ A este documento se le suman las “recomendaciones” de gobierno corporativo para PEMEX, que la OCDE entregó al gobierno entrante de Peña Nieto en diciembre de 2012, mediante el documento *“Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México”*, que en materia destaca el requerimiento “Para transformar a PEMEX en una empresa de clase mundial competitiva: mejorar la gobernanza corporativa y la política de adquisiciones en PEMEX.”

²² Cabe señalar que este documento fue publicado en conjunto con el ITAM, y es citado abundantemente en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía del 10 de diciembre de 2013.*

menta en la maximización del valor, esto es, que para obtener *mayor valor de la propiedad de sus recursos*, México “debe” considerar una amplia gama de opciones para la operación de campos mexicanos de gas y petróleo, buscando maximizar la creación de valor monetario para el Estado mexicano.

En suma, el resultado de todas estas recetas y recomendaciones, se reflejaron en la creación de regímenes extraordinarios, especiales y preferentes planteados en la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28, y en cada una de las leyes que conforman el paquete de reformas secundarias que se perfilaron en los 21 artículos transitorios de la reforma constitucional.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ENERGÉTICA DE 2013

Los intentos varios para hacer las reformas constitucionales al modelo energético mexicano tuvieron su freno con base en los principios fundamentales vigentes hasta 2012, respecto a la propiedad de la Nación y la definición de áreas estratégicas de hidrocarburos y electricidad, prevaleciendo los principios de soberanía y servicio público.

Pero con la entrada de la administración de Peña Nieto se plantearon las denominadas “reformas estructurales”, o reformas constitucionales -entre ellas la energética-, pero la correlación de fuerzas en la composición del Poder Legislativo obligó a la realización de una estrategia política mediante el denominado Pacto por México, ya que se necesitaban las dos terceras partes de cada Cámara (Diputados y Senadores) para hacer dichas reformas²³.

²³ El Pacto por México se presentó mediáticamente a la población como un compromiso y una agenda que los partidos políticos firmantes (PRI, PAN, PVEM y PRD) deben cumplir. Parte de la premisa de comprometer “...al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore”. Es así que de los 95 compromisos establecidos en el Pacto, 63 de ellos requerirían pasar por un proceso legislativo que requería el aval de los “partidos de oposición”. De estos 63 compromisos, 7 correspon-

Con este marco pactado entre los partidos firmantes del Pacto por México, para moldear la reforma energética se presentaron dos iniciativas ante el Senado. La primera del PAN, presentada el 31 de julio de 2013, denominada *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.²⁴ La segunda, presentada por el Ejecutivo el 14 de agosto de ese mismo año, denominada *Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.²⁵ En las exposiciones de motivos de ambas iniciativas se incluyeron explícitamente las “recomendaciones” de los organismos internacionales anteriormente desglosadas. Este modelo para la apertura del sector energético implicó la modificación de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que contienen las siguientes premisas generales: la reconsideración de la propiedad de la Nación; la redefinición de las áreas estratégicas en materia energética, y la creación de una nueva figura denominada “empresas productivas del Estado”.

1. LAS MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL

La reforma modificó los párrafos cuarto, sexto y séptimo del artículo 25 constitucional con el objetivo de crear la figura de “empresas

dieron a la reforma energética y minería.

²⁴ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Recuperado de: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-31-1/assets/documentos/Inic_PAN_art.25-27-y-28-Const.pdf Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

²⁵ Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-08-14-1/assets/documentos/INICIATIVA_PRESIDENTE_ARTS_27_Y_28_CONSTITUCIONALES.pdf Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

productivas del Estado”, encargadas de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, que seguirán siendo “estratégicas” (sic). Bajo el nuevo planteamiento que se establece en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el sexto y séptimo párrafos, tales facultades y atribuciones se ejecutarán por medio de contratos con las empresas productivas del Estado o bien por particulares.

El cambio fundamental de la reforma constitucional en este párrafo cuarto al artículo 25 de la Constitución es la creación de la figura jurídica-administrativa, hasta entonces inexistente, “empresas productivas del Estado”: así no sólo se crea esta figura para petróleo y electricidad, sino que se aprovecha para “remodelar” el concepto de áreas estratégicas en esta materia²⁶: En el anterior modelo, hasta antes de diciembre de 2013, el sector público mantenía la exclusividad de la explotación del petróleo y los demás hidrocarburos, así como de la electricidad en general; es decir, toda la cadena productiva de los energéticos correspondía al Estado a través de los organismos descentralizados paraestatales, esto es, PEMEX y CFE.

2. LAS MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

En este artículo constitucional se hacen modificaciones nodales en el párrafo sexto y se adiciona un párrafo séptimo, que cambia sustancialmente el alcance de la propiedad de la Nación, sobre todo en

²⁶ Esta invención de la figura de empresas productivas del Estado venía prefigurada desde el Pacto por México, que en su compromiso 55 establecía que “Se realizarán las *reformas necesarias*, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia”.

el caso de los hidrocarburos, y hacen un replanteamiento indirecto de las áreas estratégicas del Estado, con referencia a las modificaciones que a su vez se harán al artículo 28 constitucional. Los cambios constitucionales realizados a este párrafo modifican la prohibición del otorgamiento de concesiones sólo se aplicará al caso de los minerales radioactivos, y se elimina de este tratamiento a los hidrocarburos.

Y para el caso específico de la electricidad, se replantean las áreas en que la Nación tiene la exclusividad, ya que antes era sobre la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, y ahora se limita a sólo la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Hay una compleja circunstancia, ya que en estas actividades -ya replanteadas- no se otorgarán concesiones; sin embargo, se adiciona la posibilidad de que *“el Estado puede celebrar contratos con particulares para que éstos puedan participar en las demás actividades de la industria eléctrica”*, es decir, se liberalizan y privatizan las áreas de generación, conducción y transformación, pues si bien desde el punto de vista del Derecho Administrativo no se otorgarán concesiones, el permitirse celebrar contratos con particulares, a estos se les permite participar de las actividades que de manera exclusiva de corresponden a la Nación.

En las adiciones de un séptimo párrafo del citado artículo 27 constitucional se hace un tratamiento diferenciado para el caso de los hidrocarburos, pues si bien como se comentó anteriormente en el párrafo sexto se le excluyó de la prohibición de otorgarse concesiones que estaba establecido en el párrafo sexto del artículo 27, se incorporan cambios sustantivos para el caso del petróleo y los demás hidrocarburos. Las repercusiones de esta adición al artículo 27 constitucional, son los siguientes:

- Se afirma que el petróleo en el subsuelo sigue siendo propiedad de la Nación, con lo que se entiende que una vez extraído se convierte

en susceptible de apropiación privada. Es decir, son propiedad de la Nación todos aquellos recursos del subsuelo que estén sepultados o improductivos, pero en el momento de que sean explotados y generen riqueza y valor agregado, en ese momento pueden ser de apropiación privada.

- Se abre la puerta a la existencia de varios “operadores”, y se incluye la figura de asignaciones para las empresas productivas del Estado, y la de contratos para éstas o con particulares, con lo que desde el precepto constitucional se le pretende dar certeza jurídica a los operadores privados.

Con esta adición hay un replanteamiento de la propiedad de la Nación, ya sea del suelo y del subsuelo, así como de las modalidades jurídicas de su explotación a través de los contratos, modelo que se dejaría definido en los artículos transitorios y las leyes secundarias.

3. LAS MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Las modificaciones al párrafo cuarto del artículo 28 es la pinza que hace el cierre hermético del modelo, ya que replantea lo que quedaba como áreas estratégicas para el Estado en materia energética, tal y como se describió en la reforma del artículo 25, quedando sólo para éste la exploración y extracción del petróleo, así como la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en los términos del artículo 27. Con ello se elimina de la lista de las áreas estratégicas del Estado a la electricidad como concepto global de servicio público, y se liberaliza a la inversión privada la generación, y la transmisión y distribución de aquella que no se considere servicio público. Por el lado de los hidrocarburos, se mantiene como estratégico sólo su exploración y extracción y se liberaliza y privatiza automáticamente la petroquímica básica, que es la industria que genera el mayor valor agregado de la industria de los hidrocarburos.

A su vez se plantea un régimen extraordinario en recaudación de recursos, ya que se modifica el párrafo sexto del artículo 28 con el objetivo de crear el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, como un fideicomiso que administrará los recursos provenientes de este nuevo tipo de contratos y asignaciones derivadas del nuevo esquema de explotación y captación de la renta petrolera, sin pasar por la Tesorería de la Federación.

Por último, se crea un régimen extraordinario en el párrafo octavo, que define la figura de los órganos reguladores en materia energética²⁷, figura antes inexistente en el derecho administrativo mexicano, consistiendo en los órganos que operarán el nuevo modelo mediante los actos de autoridad relativos a las asignaciones y contratos en materia energética.

IV. LAS LEYES SECUNDARIAS DE LA REFORMA ENERGÉTICA: LA CREACIÓN DE LOS RÉGIMENES EXTRAORDINARIOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

El molde para la armazón de las leyes secundarias del nuevo modelo energético se perfiló en los 21 artículos transitorios de la reforma constitucional de 2013, de los cuales se van descolgando los principios de este régimen excepcional y extraordinario. En agosto de 2014 se aprobaron los 9 paquetes de leyes, agrupadas conforme a cierta lógica entre sí²⁸, y que para efectos del presente trabajo reto-

²⁷ Estos órganos reguladores (la Comisión reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos) tienen un régimen extraordinario desde nuestro punto de vista incongruente, pues por una parte son dependencias del Ejecutivo Federal como parte de la Administración Pública Centralizada, en los términos del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción III, pero se les dota de personalidad jurídica propia y autosuficiencia presupuestaria, en los términos de la adición del artículo 43 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁸ Paquete 1. Ley de Hidrocarburos y las modificaciones en la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas; Paquete 2. Ley de Industria Eléctrica; Paquete 3. Ley de Energía Geotérmica y reformas a la Ley de Aguas Nacionales; Paquete 4. Ley de PEMEX y Ley de CFE, y las Reformas a la Ley

maremos las que corresponden al sector eléctrico.

1. LA LEY DE LA INDUSTRIA DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y LOS REPLANTEAMIENTOS DE CONCEPTOS Y PRINCIPIOS

Aunque nos hemos venido enfocando al sector eléctrico, es importante señalar en principio que el propósito de la Ley de Hidrocarburos, y de manera paralela en la Ley de la Industria Eléctrica, es el desglose del cambio al concepto propiedad originaria de la Nación y el dominio eminente²⁹. Desde el Octavo Transitorio de la reforma constitucional se estableció que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se consideran de “interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo” de los terrenos afectos a aquéllas; y que la ley preverá las contraprestaciones y las indemnizaciones por las ocupaciones a través de los contratos. Así, se redefinió lo que era un área exclusiva del Estado para permitir su apertura a la inversión privada discrecionales en su

Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Mismas; Paquete 5. Ley de los Órganos Coordinados en Materia Energética y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Paquete 6. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Paquete 7. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, y las modificaciones a la Ley Federal de Derechos y Ley de Coordinación Fiscal; Paquete 8. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para el Desarrollo y la Estabilización; Paquete 9. Reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública. Disponibles en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/reforma.php>. Fecha de consulta 20 de enero de 2021.

²⁹ El dominio eminente es un elemento referente al concepto de soberanía nacional incluido en los artículos 27, 39, 40, 41 y 89 fracción X de la Constitución, y define el poder del Estado sobre su territorio e impide que cualquier otro poder externo o interno lo vulnere, de ahí que se desprende el principio de dominio directo de la nación sobre los recursos del subsuelo, entre otros, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, como postula el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución, y que no pueden ser sujetos de apropiación por parte de los particulares.

operación, y que terminan por aterrizar en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.

Asimismo, es pertinente señalar que hay un manejo discrecional respecto de los conceptos de utilidad pública, interés social y orden público. La “industria de hidrocarburos” (no definida como tal en la Ley) es de “utilidad pública”³⁰, por lo que procede la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de sus actividades. En cambio, mientras que las actividades de “exploración y explotación” de hidrocarburos, se consideran “preferentes”, y ya no de utilidad pública. Esta definición adquiere una peculiar importancia, ya que convierte el interés y beneficio privado sobre la primacía del bien público³¹. Cabe señalar que esta concepción también se aplicará para el caso de la electricidad para beneficiar a los transportistas y distribuidores, según el artículo 42 de la Ley de la Industria Eléctrica³².

Específicamente en el caso de la Ley de la Industria Eléctrica, ésta incorpora dos ejes principales de este paquete de leyes, con sus respectivas premisas son los siguientes:

- Cambio del principio de servicio público por el de industria eléc-

³⁰ Conforme a la doctrina clásica, el interés público tenía que ver con la atención de las necesidades colectivas y por ello requieren de una intervención directa y permanente de Estado. En contraste, cuando el interés es del orden privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante esfuerzo propio. Por su parte, la definición de utilidad pública se fundamenta en el principio del servicio público, entre otros, por lo cual procede la expropiación para tales fines, y con ello, lo que se refiera a la industria de los hidrocarburos, puede ser susceptible de expropiación.

³¹ Derivado del artículo Octavo Transitorio de la reforma constitucional, el régimen de propiedad de la tierra cambia totalmente en el derecho mexicano. La propiedad privada, social o pública estará subordinada a las actividades preferentes de la industria energética y, las expropiaciones sobre la propiedad privada podrán realizarse para satisfacer los intereses privados de las empresas transnacionales del petróleo y de la electricidad.

³² El artículo 42 de la Ley de la Industria Eléctrica permite las servidumbres legales para beneficiar a los transportistas y distribuidores. La propiedad privada, pública, social o indígena queda subordinada a la actividad energética.

trica. Se desintegra el concepto de lo que constitucionalmente sólo se denominaba como “electricidad”; se cambia el concepto de interés social y orden público, utilidad pública e interés público en favor de los particulares; la electricidad pasa de objetivos de servicio público bajo las reglas del Derecho Administrativo a un régimen extraordinario con enfoque al Derecho Mercantil, y por tanto se hace un viraje del derecho público hacia el derecho privado.

- No aprovechamiento de la infraestructura funcional, operativa y física del sector eléctrico; se obliga a una separación legal, contable, operativa y funcional. Este desmantelamiento se justifica mediante el cambio de los principios del concepto de servicio público para incorporar los conceptos bajo premisas de mercado.

A continuación identificaremos los textos de ley en los que se encuentran estos dos ejes de la Ley de la Industria Eléctrica y las respectivas premisas que terminan en la privatización y visión de mercado del otrora servicio público de energía eléctrica.

A) CAMBIO DEL PRINCIPIO DE SERVICIO PÚBLICO POR EL DE INDUSTRIA ELÉCTRICA

El primer cambio consiste en la abrogación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica con la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica del 11 de agosto de 2014. La denominación de la nueva ley, aparentemente semántico, tiene como trasfondo la modificación de los objetivos, principios y premisas que la electricidad mantenía hasta antes de la reforma constitucional, y que en esta ley secundaria se pueden apreciar, comenzando por un replanteamiento del concepto de “electricidad” con lo que, al desmenuzarse, lo no considerado servicio público se privatiza al hacerlo sujeto a reglas de mercado.

Con ello, en primer lugar, se desintegra el concepto de lo que constitucionalmente sólo se denominaba como “electricidad”, y ahora sólo se deja como área estratégica “la planeación y el con-

trol del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”, quedando a la deriva de definiciones privadas al resto de las actividades conexas a la electricidad. Baste analizar el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica, en donde hay una mezcla de conceptos y confusiones de la cualidad de cada una de las actividades correspondientes a la electricidad, y se desmenuza lo que era sólo “electricidad” en tramos y consideraciones jurídicas en cinco diferentes categorías:

1. Sector eléctrico: incluye la industria eléctrica y la proveeduría de sus insumos primarios.
2. Industria eléctrica: comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista.
3. Planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución: se definen como áreas estratégicas, en las que el Estado mantiene su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares.
4. Suministro eléctrico: es un servicio de interés público, y por la ubicación en el mismo artículo de Ley, se entiende que comprende la generación y comercialización de energía eléctrica, que son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.
5. Suministro básico: es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional, lo que se entiende en términos constitucionales el Estado participe por sí o con los sectores social y privado.

Este desglose y desmenuzamiento no hace más que inhibir la exclusividad al Estado, para dar la entrada a la inversión privada, y generar una segmentación del mercado por regiones o tramos del proceso productivo.

En segundo lugar, se cambia el concepto de interés social y orden público, utilidad pública e interés público en favor de los particulares, lo cual se basa desde lo señalado en el Transitorio Octavo, primer párrafo, de la reforma constitucional, que considera sólo de interés social y de orden público al servicio público de energía

eléctrica “por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas”. Sin embargo, en la Ley de la Industria Eléctrica hay una extralimitación, pues se reestructuran los conceptos de manera diversa y confusa, como indicamos a continuación:

- Interés social y orden públicos³³: congruentemente al precepto constitucional se consideran como tal al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, conforme a los artículos 42 y 71, segundo párrafo.
- Interés público³⁴: Se entienden así a las actividades de la industria eléctrica que incluyen la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, conforme al artículo 2, final del primer párrafo, y el Suministro Eléctrico, en el artículo 4, primer párrafo.
- Se definen de utilidad pública³⁵: las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, las cuales se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal, aunque sea operado por particulares en un régimen de libre competencia³⁶, según se señala en el segundo párrafo del artículo 4 de la Ley. Asimismo, hay una mezcla y extralimitación al definir a toda la industria eléctrica bajo

³³ Es muy importante entender que la definición de interés social y orden públicos se constituye en el fundamento para crear los mecanismos a través del cual el legislador impida que actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad, tales como los valores, tradiciones o instituciones jurídicas.

³⁴ El interés público tiene que ver con la atención de las necesidades colectivas y por ello requieren de una intervención directa y permanente de Estado. En contraste, cuando el interés es del orden privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante esfuerzo propio.

³⁵ La utilidad pública se fundamenta en el principio del servicio público, entre otros, por lo cual procede la expropiación sólo para tales fines, como se identifica en el artículo 27 constitucional y el artículo 1o. de la Ley de Expropiación.

³⁶ Esta afirmación se basa en el primer párrafo del artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica, que señala que “La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.”

este principio (y no sólo al servicio público), sobre todo en lo que se refiere en el primer párrafo del artículo 71.

En este tenor, y al considerarse al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica como de interés social y orden públicos, pero también de utilidad pública, conforme al artículo 42, hay una preferencia sobre otras actividades. Incluso, el primer párrafo del artículo 72 de la misma Ley señala que “los concesionarios mineros, así como los titulares de asignaciones, permisos o contratos, *no podrán oponerse* al tendido de ductos, cables o a la instalación de cualquier otra infraestructura para la transmisión y distribución de energía eléctrica en el área comprendida en la concesión, asignación, permiso o contrato de que se trate, siempre que sea técnicamente factible.”

Por lo tanto, con este aparente manejo de criterios confusos lo que resulta es un argumento legal que administrado beneficia el interés particular de los contratistas sobre la idea institucional del interés público. Al igual que en el tema de los hidrocarburos, las materias eléctrica y de geotermia se consideran preferentes y de utilidad pública, aunque sean operados por particulares bajo principios de reglas de mercado, por lo que procede la ocupación superficial que se resuelve vía administrativa y no vía jurisdiccional. Este procedimiento puede advertirse de los artículos 71 a 89 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En tercer lugar, la electricidad pasa de objetivos de servicio público a un régimen extraordinario con enfoque mercantil, ya que en la nueva Ley de la Industria Eléctrica, las reglas del mercado se hacen equivaler al interés público, y los permisionarios para la generación de energía eléctrica están obligados a cumplir las reglas de mercado, como se establece en los artículos 17, segundo párrafo, y 23 con lo cual se migra a un régimen privado tanto de derecho como de objetivos del sector, tratándolo como *mercado eléctrico* y se abandonan los objetivos originales de la creación de Comisión Federal de Electricidad

(CFE) de *servicio público*³⁷, para asumir la de crear valor económico.

Por último, sólo queda como de carácter público y a cargo del gobierno federal la electrificación de las zonas marginadas. En los términos del artículo 113 se establece el concepto del servicio universal, que se realizará por medio de un Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme al artículo 114, mismo que se podrá formar “por el excedente de ingresos que resulte de la gestión de pérdidas técnicas en el Mercado Eléctrico Mayorista” y por donativos de terceros para cumplir sus objetivos. Esta definición significa que la electrificación para estas zonas marginadas no son más una obligación social del Estado, sino una posibilidad marginal en conjunto con la dádiva y la caridad de los particulares.

En suma, podemos afirmar que se hace un viraje del derecho público –bajo las formas del Derecho Administrativo- hacia el derecho privado, ya que se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se registrarán por el Código de Comercio y de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal, tal y como se dispone en el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de la Industria Eléctrica. Con ello la industria eléctrica, que comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional y la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, antes sujeto a principios de derecho público, ahora

³⁷ La Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, del 24 de agosto de 1937, establecía en el artículo 5: “La Comisión Federal de Electricidad tendrá por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales”, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/pdf/L194.pdf>. Fecha de consulta: 20 de enero de 2021. El servicio público de energía eléctrica proporcionado por la CFE, tenía como obligación establecida en el artículo 21 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, “en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad” asegurar la confiabilidad, continuidad estabilidad y seguridad en el abasto, al menor costo y para beneficio general.

adquieren naturaleza mercantil.

B) DESMANTELAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FUNCIONAL, OPERATIVA Y FÍSICA DEL SECTOR ELÉCTRICO

En paralelo al replanteamiento funcional y de categorías jurídicas de la antes llamada sólo “electricidad” y ahora denominada “industria eléctrica”, se hace un desmantelamiento de la infraestructura nacional física y operacional, para que se vaya insertando en el mercado eléctrico. Esto se realiza a través de dos vías: la separación legal, contable y operativa, por un lado, y por la otra la inserción de la inversión privada en la infraestructura de la industria eléctrica, a pesar de que sea considerada un área estratégica, en términos de lo previsto por el artículo 28 constitucional. Tal circunstancia impacta directamente a la CFE, ahora como empresa productiva del Estado, a través de una separación legal, contable, operativa o funcional, que se previó desde el artículo Décimo Transitorio, inciso a), de la reforma constitucional de 2013, pues faculta a la Secretaría de Energía para realizar “la estricta separación legal” de lo que hasta ese momento era la prestación del servicio público de electricidad por parte de la CFE, “para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico”, que no es otra cosa que la participación directa y preponderante por parte de los particulares contratistas en cadena de la prestación del servicio público de electricidad.

En la Ley de la Industria Eléctrica se advierte un exceso al establecer la separación contable, operativa o funcional -y no sólo la legal como se estableció en el Transitorio de referencia- como se puede advertir en el texto del artículo 8, último párrafo, que dice “Sin perjuicio de la separación legal a que se refiere este artículo, la CRE podrá establecer la separación contable, operativa o funcional de los integrantes de la industria eléctrica, cuando, a su juicio, sea necesaria para la regulación de dicha industria”, esto es así, por-

que da absoluta discrecionalidad para la separación contable, sin determinar circunstancias objetivas que motiven tal separación y el beneficio indubitable que deba incidir, con tal medida a usuarios y la economía nacional.

Con ello, además, hay una pérdida del control operativo de la industria por parte del Estado en favor de los privados, ya que se podrán formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios “auxiliares” a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, como se desglosa a lo largo de los artículos 14 y 15 de la aludida Ley de la Industria Eléctrica, lo que facilita la privatización -en la práctica- de la red de transmisión y de distribución de energía eléctrica.

La nueva definición de las áreas estratégicas en materia de energía, según el artículo 28 constitucional permite que los particulares realicen aportaciones para obras, ampliaciones o distribución de la red de energía eléctrica. Así, específicamente la transmisión y distribución de energía eléctrica ya no quedará más bajo el pleno gubernamental, sino en manos privadas, como lo establece el artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica, al determinar que los transportistas y los distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE; sin embargo, el servicio público de transmisión y distribución seguirán siendo responsabilidad del Estado, en los términos de la fracción I del artículo 30 de la Ley.

Lo más notable es que los transportistas y distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos en que incurran en el mercado eléctrico mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor, en los términos del artículo 28. En este sentido, podemos señalar que la red queda privatizada y el control del gobierno se limita, pero se le conservan todas las responsabilidades y costos. Esto es un trato desigual, además, porque los empresarios recibirán ingresos por la venta de las obras conforme a las Reglas del Mercado, de-

terminadas en el primer párrafo del artículo 35 Ley de la Industria Eléctrica.

Esta privatización *de facto* contrasta con el hecho de que, como señalamos anteriormente, en los términos del artículo 42, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica se considera de interés social y orden público, preferente sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, y además es de utilidad pública.

En general, las modificaciones que implicaron la abrogación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica hacia la creación de una Ley de la Industria Eléctrica con una visión mercantil, cristaliza la tendencia iniciada en el último tercio de la década de los 80, como lo analizamos anteriormente, cuando se empezaron a dar contratos y permisos como resultado de la reforma a la Ley del Servicio Público para “alinearse” al TLCAN, llevando a permitir anticonstitucionalmente la autogeneración de electricidad por parte de privados y extranjeros. El concepto de servicio público representaba un estorbo jurídico para la visión mercantilista, pues demostraba la irregularidad en el que estaba operando el sector privado incorporado en la generación y “cogeneración” de la energía eléctrica. Por tanto, la modificación de servicio público de electricidad por el de industria eléctrica, resultaba indispensable para permitir que los contratos vigentes dejaran de ser anticonstitucionales, ya que a partir de esta modificación ya no es responsabilidad exclusiva del Estado la prestación del servicio público de energía.

En este nuevo modelo la CFE sólo proveerá a los usuarios de suministro básico, bajo tarifas reguladas, que incluso pueda generarle pérdidas en el mediano y largo plazos pues se abre la posibilidad de que el Estado, para atender al servicio público de energía eléctrica, les deba comprar a los generadores privados y extranjeros la energía al precio “de mercado” que ellos determinen conforme a sus costos y utilidades. Por el contrario, lo que permanece como

obligación del gobierno federal es garantizar el servicio universal de energía de comunidades rurales y zonas urbanas marginadas.

2. LA LEY DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Y LA CREACIÓN DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES.

A fin de poner en marcha las premisas del gobierno corporativo mediante la creación de las empresas productivas del Estado, ya detallados anteriormente, se hicieron las reformas a las leyes secundarias, creando la Ley de PEMEX y Ley de CFE, y realizando reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas. En primer término, las modificaciones a estas tres últimas leyes son las que permiten la creación de una ley para PEMEX y otra para CFE, en los términos que se plantean, y que se derivan de lo establecido en el los transitorios Tercero y Vigésimo del decreto de reforma constitucional en la materia.

A) LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La creación de la Ley PEMEX y la Ley CFE como empresas productivas del Estado, tiene como requisito la incorporación en el tercer paquete de iniciativas de reformas, la modificación del artículo 3º, tercer párrafo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que las excluye del sector paraestatal, al señalar que las empresas productivas del Estado y sus respectivas subsidiarias, atendiendo a sus objetivos y la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia la misma. En este paquete de reformas se deroga el párrafo cuarto del mismo artículo 3, que señalaba que esta Ley se aplicaría sólo en lo que no se oponga o en lo no previsto por sus respectivas leyes orgánicas.

Es decir, ambos ajustes, excluyen a PEMEX y CFE de las regulaciones aplicables o referentes a las entidades paraestatales, ahora

con un régimen extraordinario, lo cual posibilita la elaboración de las dos respectivas leyes, creando la nueva figura jurídica-administrativa de empresas productivas del Estado, cuyo dueño es el Estado, renunciando a su naturaleza de entes públicos para participar en el mercado como el resto de las empresas privadas.

B) LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Se crea un régimen excepcional y extraordinario en materia de adquisiciones, contrataciones, y obra pública, ya que en el artículo 1º de cada una de estas Leyes, se excluye a PEMEX y CFE del régimen de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias que aplican al resto del sector público.

C) LEY DE PEMEX Y LEY DE CFE

Una vez exceptuadas del régimen aplicable a las entidades paraestatales, se puede observar en las respectivas Leyes de cada empresa productiva del Estado la elaboración de un régimen extraordinario exclusivo para ellas. Cabe señalar que ambas leyes son casi un espejo, por lo que los principios que a continuación destacamos aplican para ambas empresas, y a partir de este momento sólo citaremos la Ley de CFE dado el objeto de nuestro análisis:

- Se cambia el principio de servicio público por el de valor económico: hay un cambio significativo en el objeto social de las entidades en materia energética, a ser una empresa cuyo objeto es la ganancia. En el artículo 4 de la Ley de CFE se señala que la Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades

empresariales, económicas, industriales y comerciales, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su “propietario”.

- Se elimina la regulación con principios de derecho público a regirse por el derecho privado: al quitarse el principio de servicio público por el de creación de valor económico, define a las nuevas empresas productivas del Estado con características corporativas de derecho privado para evitarle el control, vigilancia y transparencia que el propio Estado ejerce sobre los organismos públicos. Sólo por citar una referencia que avala la afirmación anterior, en el artículo 7, segundo párrafo, de la Ley de CFE se señala que los contratos y, en general, todos los actos jurídicos que celebre la Comisión Federal de Electricidad para el cumplimiento de su objeto podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil y común, y deberán cumplir con la regulación aplicable en las materias que corresponda.
- Se le otorgan poderes extraordinarios a los Consejos de Administración, por encima del Legislativo, disponiendo de los destinos y operación de las empresas productivas del Estado: en primer lugar, se genera un régimen de contrataciones excepcional y extraordinario; como complemento a lo señalado anteriormente respecto de la exclusión de la aplicación de la ley en materia de adquisiciones y obra pública, con la incorporación de una Sección Segunda, denominada “De las medidas para garantizar la integridad en las contrataciones”, incluida en los artículos 84 a 88 de la Ley CFE. Con esta base, se le dota al Consejo de Administración la facultad de emitir “disposiciones y políticas” para prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares o ilícitos en los procedimientos de contratación.

En segundo lugar, hay un régimen extraordinario para la decisión de la desincorporación de sociedades, tal procedimiento está previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, pero al quedar la CFE excluida de esta ley en virtud de su cambio de naturaleza jurídica, se faculta al Consejo de Administración en el artículo 68 Ley CFE para aprobar la forma y términos en que se podrá dar la

constitución, escisión, liquidación o fusión de otras sociedades o de la participación en las mismas por parte de sus respectivas empresas productivas del Estado.

- Las empresas filiales de CFE tendrán naturaleza de derecho privado, nacional o extranjero: Las filiales pasan a ser totalmente privadas e incluso constituirse como empresas extranjeras, en los términos establecidos en el artículo 59 de la Ley CFE, que las define como aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera. Con esto, en su calidad de empresas privadas, los controles del Estado, incluidos los que tienen que ver con vigilancia y auditoría, quedan eliminados e incluso excluidos de la jurisdicción nacional.

V. REFLEXIONES FINALES

Una vez realizado el planteamiento, desarrollo y análisis de las implicaciones del cambio del andamiaje constitucional y legal en materia energética, queda de manifiesto que fue el resultado de un proceso a partir de las graves crisis económicas de los años ochentas y noventas, donde los gobiernos de México optaron por plegarse a los dictados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, con una visión de apertura a la inversión privada supranacional y los acuerdos de libre comercio.

Así pues, en lo que corresponde a las reformas del artículo 25 constitucional se logró la desarticulación del proceso integral tanto en hidrocarburos como electricidad, dejándole sólo a la nueva figura de empresas productivas del Estado, un tramo de dicho proceso, y bajo nuevas reglas corporativas cuyo objetivo privatizador ya se ha explicado anteriormente.

La inclusión de dicha figura de empresas productivas y su enfoque corporativo y de competencia abandona el principio de servicio público, que implica toda actividad destinada a satisfacer una necesidad

de carácter general, cuyo cumplimiento debe estar en todo momento asegurado, regulado y controlado por el Estado, con un régimen jurídico que asegure el beneficio indistinto de toda persona. Estos servicios debieran cumplir con los requisitos de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad y, en algunos casos, de gratuidad.

Al sustituirse el principio de servicio público por el de creación de valor económico para la explotación de la propiedad privada, perfila a las nuevas empresas productivas del Estado con características corporativas de derecho privado y así evitar su control, vigilancia y transparencia que el Estado hace a las instituciones públicas.

La modificación del párrafo cuarto del artículo 25 constitucional fue un cheque en blanco para la legislación secundaria, ya que la incorporación de un Cuarto Transitorio de la reforma constitucional abre la posibilidad que las modalidades de contratación puedan ser muy amplias, que incluso se asemejen a las concesiones, mismas que aparentemente quedaron prohibidas en los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional, es decir, desde estas reformas se fue sembrando el principio de que lo prioritario es la “productividad”, “competitividad”, “costos”, “negocios”, no importando que se haga por empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, siempre en favor del libre mercado.

Respecto a las reformas al artículo 27 constitucional, los cambios en el párrafo sexto dejaron prácticamente toda la definición del régimen de contratos y las formas de explotación al arbitrio de la legislación secundaria. En el caso específico de la electricidad, con la eliminación del concepto “servicio público” y pasarlo a denominar “industria eléctrica”, se pretende regularizar los hasta entonces contratos anticonstitucionales que para generación de energía de habían otorgado desde hace más de dos décadas. Con esta afirmación en el texto constitucional respecto a la posibilidad de celebrar contratos con particulares, se elimina la exclusividad del Estado en materia de hidrocarburos y electricidad, consecuentemente ya no se excluye la inversión extranjera en el sector.

Destaca el hecho que las modificaciones en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional genera un régimen extraordinario para las áreas estratégicas en materia energética –irónicamente así definidas-, pues aunque se suponen por ello “exclusivas” del Estado, se pueden celebrar contratos con particulares, lo cual abre al sector a un proceso privatizador que no aplica para el resto de las áreas que aún quedan como estratégicas dentro de la rectoría del Estado.

Aunque en estos textos constitucionales ya se podría ir identificando el replanteamiento hacia este nuevo modelo de apertura del sector energético y las garantías a sus inversiones, es en los 21 artículos transitorios donde se puede advertir el perfilamiento del nuevo modelo.

Finalmente, el sector eléctrico está sufriendo actualmente este proceso de regímenes extraordinarios y de falta de definición clara, que por una parte convierten al ámbito del derecho privado lo que antes era de derecho público, abren a la inversión y operación privada no sólo la generación, sino la transmisión y distribución de lo que antes eran áreas estratégicas para proveer el servicio público de energía eléctrica, y la conversión de la CFE en un competidor más del ahora mercado eléctrico, con una previa conversión en una empresa productiva del Estado para generar valor económico, pero mediante un desmembramiento de la misma mediante los mandatos de separación no sólo legal, sino contable y operativa.

FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.

Banco Mundial CIADI, *Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados*, 2006.

BOLÍVAR MEZA, Martha Laura, “Los Regímenes Extraordinarios derivados de la Reforma Energética”, en: *Revista de Administración Pública* 135, México, INAP, 2015.

- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995.
- Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y Estados Unidos de América, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 1995.
- ITAM-Woodrow Wilson Center, *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*, México, ITAM, 2013.
- OCDE, *Principios de Gobierno Corporativo*, París, 2004.
- OCDE, *Corporate governance and Board arrangements at Petroleos Mexicanos: Evaluations and recommendations*, París, 2010
- OCDE, *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, París, 2011
- OCDE, *Getting It Right. Una Agenda Estratégica para las Reformas en México*. México, diciembre de 2012.
- Organización Mundial del Comercio, *Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio*, 1996.

2. INICIATIVAS, LEYES Y DECRETOS:

- Decreto por el que se crea la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1937.
- Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 1992
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República

- en materia federal, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1996.
- Decreto por el que se reforma reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013.
- Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Coordinados en Materia Energética y se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Cámara de Diputados, Iniciativas de Reforma a los Artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía Eléctrica, México, enero 2005.

Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía, 10 de diciembre de 2013.

Partido Acción Nacional, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 31 de julio de 2013.

Poder Ejecutivo Federal, Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de septiembre de 2009.

_____, Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 14 de agosto de 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 22/2001 promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación.

ESTUDIOS JURÍDICOS

