

ESTUDIOS

SERIE

82

JURÍDICOS

NÚMERO

# Valoración constitucional de la Reforma Energética

Raúl Armando Jiménez Vázquez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESTUDIOS

SERIE

82

NÚMERO

JURÍDICOS

# Valoración constitucional de la Reforma Energética

RAÚL ARMANDO JIMÉNEZ VÁZQUEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2016

COLECCIÓN DE LECTURAS JURÍDICAS

Serie  
Estudios Jurídicos  
Número 82

Edición: Claudio Vázquez Pacheco y Andrea Lemus Rodríguez.

*Valoración constitucional de la Reforma Energética*

© Raúl Armando Jiménez Vázquez

Primera edición: marzo de 2016

© D.R Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Serie Estudios Jurídicos): 970-32-0140-7

ISBN (núm. 82): 978-607-02-7646-0

Impreso y hecho en México.

# Valoración constitucional de la Reforma Energética



# Índice

INTRODUCCIÓN . . . . .	7
CAPÍTULO I. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES IMPERANTES ANTES DE LA REFORMA ENERGÉTICA . . . . .	9
1. Principios constitucionales de la propiedad originaria y el dominio directo de la Nación . . . . .	9
2. Principio constitucional de la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos por parte de la Nación . . . . .	12
3. Principio constitucional de la exclusividad a favor de la Nación del servicio público de electricidad. . . . .	15
4. Principio constitucional de la inclusión de los hidrocarburos y la electricidad en el sector de las áreas estratégicas de la economía nacional y de su manejo exclusivo mediante organismos descentralizados sujetos a la propiedad y el control del gobierno federal . . . . .	16
CAPÍTULO II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL EMERGIDO DE LA REFORMA ENERGÉTICA . . . . .	17
1. Artículo 28 constitucional . . . . .	17
2. Artículo 25 constitucional . . . . .	18
3. Artículo 27 constitucional . . . . .	19
4. Artículos transitorios . . . . .	21
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA REFORMA ENERGÉTICA A LA LUZ DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL . . . . .	23
1. Fractura de los derechos históricos de la Nación . . . . .	23
2. Desvirtuamiento de la causa de utilidad pública. . . . .	26

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA REFORMA ENERGÉTICA A LA LUZ DEL CAPÍTULO ECONÓMICO DE LA CARTA MAGNA . . . . .	29
1. Categorías fundamentales del Capítulo Económico. . . . .	29
2. Alteración de las categorías fundamentales del Capítulo Económico . . . . .	32
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA REFORMA ENERGÉTICA A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	37
CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE LA REFORMA ENERGÉTICA A LA LUZ DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL . . . . .	41
CAPÍTULO VII. ANÁLISIS DE LA REFORMA ENERGÉTICA A LA LUZ DEL CAPÍTULO ENERGÉTICO DEL TLCAN . . . . .	43
CONCLUSIONES . . . . .	47
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	49

## Introducción

**L**a reforma constitucional en materia energética de diciembre del 2013 significó un quiebre histórico en la concepción de los hidrocarburos y la electricidad como elementos estratégicos del Estado Mexicano. Asimismo conllevó la ruptura de uno de los pilares del constitucionalismo social emergido del Congreso Constituyente de 1917. Ello hace necesario analizar el nuevo régimen constitucional a fin de contrastarlo con los principios primigenios de carácter nacionalista y con ello estar en aptitud de esclarecer las consecuencias jurídicas que aparejó esta trascendental modificación a la literalidad de la Carta Magna.

Este ejercicio académico cobra una especial relevancia a la luz de la información confidencial desclasificada proveniente de los archivos oficiales del Departamento de Estado de los Estados Unidos, según la cual la entonces titular de esa dependencia, Hillary Clinton, impulsó la privatización de la industria energética, alentó un acuerdo de apertura y ayudó a romper el monopolio de Pemex para favorecer a las grandes petroleras internacionales.

Dr. Raúl Armando Jiménez Vázquez





# Capítulo I

## Principios constitucionales imperantes antes de la reforma energética

**E**l régimen constitucional en materia energética vigente antes de la reforma en estudio estaba conformado por cinco principios capitales:

- a) Principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.
- b) Principio del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los hidrocarburos y los demás recursos naturales del subsuelo.
- c) Principio de la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos por parte de la Nación.
- d) Principio de la exclusividad a favor de la Nación de la conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público.
- e) Principio de la inclusión de los hidrocarburos y la electricidad en el sector de las áreas estratégicas de la economía nacional y de su manejo exclusivo mediante organismos descentralizados sujetos a la propiedad y el control del gobierno federal.

### *1. Principios constitucionales de la propiedad originaria y el dominio directo de la Nación*

Durante el Porfiriato se promulgaron diversos ordenamientos legislativos estableciendo que el dueño del suelo también lo era del sub-

suelo. Tal es el caso del Código de Minas de 1884, el Código Civil del mismo año, el Código de Minas de 1892, la Ley del Petróleo de 1901 y la Ley Minera de 1909.<sup>1</sup>

El efecto directo de esos instrumentos normativos fue verdaderamente catastrófico para la Nación porque literalmente se le despojó de los recursos petroleros, generándose un coto de poder definitivamente contrario a los intereses generales del país. Por ello, a lo largo de los años convulsos que van de 1911 a 1916 se hizo patente la necesidad de reivindicar el dominio de la Nación sobre los hidrocarburos.

Tal objetivo afloró en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro. Soportando las amenazas y las tentativas de cohecho de los personeros de las compañías petroleras, un puñado de diputados jacobinos o radicales encabezados por el general Francisco J. Múgica proyectaron en el artículo 27 constitucional los postulados que hicieron posible la reivindicación de la reivindicación de los recursos petrolíferos. Estos fueron el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y el principio del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre todos los recursos naturales ubicados en el subsuelo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De acuerdo al punto de vista de Francisco Arellano Belloc, visible en *La exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos petroleros*, Editorial Comaval, México, 1958, pp. 13 y 14, el prócer Francisco I. Madero estableció un primer impuesto al timbre de 3 centavos por barril de petróleo, secundado por otro gravamen de 20 centavos por tonelada de petróleo extraído; asimismo, expidió un decreto obligando a las empresas petroleras a inscribirse en un registro gubernamental. La respuesta del Embajador estadounidense Henry Lane Wilson, socio de la compañía Standard Oil y conocido como el “*embajador de los trusts*”, fue la planeación del asesinato del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez, así como la articulación del golpe de Estado perpetrado por el usurpador Victoriano Huerta.

<sup>2</sup> Pastor Rouaix, “*Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*”, Comisión Nacional Editorial del C.E.N del PRI, México, 1984, p. 89 y ss.

De ellos se desprende que el petróleo no es un simple *commodity*, una mera mercancía comercial ceñida a las leyes de oferta y demanda, sino que se trata de un recurso natural de carácter estratégico cuyo manejo concierne a la sociedad en su conjunto, y no sólo a unos cuantos privilegiados, por lo que no debe sujetarse al arbitrio de intereses privados, ni mucho menos debe servir para garantizar el abasto o fortalecer los márgenes de seguridad energética de otros países.

Esa epopeya jurídica motivó el desconocimiento de la Constitución por parte de las compañías petroleras y la emisión de diversas amenazas invasivas por parte del gobierno de los Estados Unidos. La Casa Blanca se negó a reconocer a Carranza mientras subsistiera el artículo 27 constitucional.<sup>3</sup>

Los gobiernos subsecuentes tampoco fueron reconocidos por Estados Unidos. Sin embargo, ansioso de ese reconocimiento, Álvaro Obregón accedió a la negociación de un acuerdo secreto con la Casa Blanca en el que se aceptó que el artículo 27 constitucional no fuese aplicado en forma retroactiva a los títulos de propiedad generados al amparo de las leyes porfiristas.<sup>4</sup> Nos estamos refiriendo a los famosos Convenios o Tratados de Bucareli de 1923, cuya suscripción motivó el asesinato a mansalva de un senador de Campeche, Alberto Field Jurado, así como el alzamiento de Adolfo de la Huerta enarbolando las proclamas contenidas en el Plan de Xilitla.<sup>5</sup>

El 25 de diciembre del año 1925 se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, recono-

---

<sup>3</sup> Lorenzo, Meyer, “*Las raíces del nacionalismo petrolero mexicano*”, Editorial Océano, México, 2009, p. 77 y ss.

<sup>4</sup> Raúl Prieto Ríodelaloza, “*Alvaro Obregón resucita: de los Tratados de Bucareli al Tratado de Libre Comercio*”, Editorial Daimon, México, 1993, páginas 41 y siguientes. Puede verse también, Pani, Alberto J., “*Las conferencias de Bucareli*”, México, Editorial Jus, 1993.

<sup>5</sup> Raúl Prieto Ríodelaloza, *op. cit.*, p. 153 y ss.

ciendo los derechos adquiridos por las compañías petroleras en base al acuerdo de la no retroactividad de la Carta Magna estipulado en los inverosímiles Convenios de Bucareli.

## *2. Principio constitucional de la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos por parte de la Nación*

Este principio fue el producto de dos reformas trascendentales al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, impulsadas, la primera, por el Presidente Lázaro Cárdenas a fines de 1938, y la segunda, por el Presidente Adolfo López Mateos, a principios de 1960.

La expropiación de los bienes pertenecientes a las compañías petroleras en base al decreto presidencial expedido el 18 de marzo de 1938 vino a romper el nudo gordiano en el que se encontraba inmerso el artículo 27 constitucional, sacudiendo las rémoras que gravitaban sobre nuestro país, lo que puso al Estado en posibilidad jurídica y material de hacer efectivo el mandato del dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos.<sup>6</sup>

Sin embargo, la expropiación en si misma resultaba insuficiente para lograr la consumación plena e íntegra de los fines reivindicatorios del artículo 27 constitucional. Para ello se requería dotar al Estado de otra herramienta estratégica, de otra arma de gran calado: el principio de la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos por parte de la Nación.

Una vez que las empresas petroleras abandonaron el país y luego de haberse superado el estado de emergencia nacional por ellas provocado, el gobierno de Cárdenas llegó a la conclusión de que la Nación debía tener el control absoluto de todas y cada una de las fases o etapas industriales inherentes a la explotación de los recursos petroleros; es decir, debía eliminarse, de todo a todo, la participación

---

<sup>6</sup> Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, Petróleos Mexicanos, México, edición conmemorativa, 1988, p. 40 y ss.

de los inversionistas privados, gestándose en ese momento histórico la idea estratégica de la nacionalización integral de los hidrocarburos. Fue así como el 22 de diciembre de 1938 se produjo la reforma al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional a fin de estipular el siguiente mandato jurídico: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.

A través del principio de la explotación exclusiva y directa de los hidrocarburos se hizo efectivo el postulado del dominio directo de la Nación ya que se le otorgó el usufructo exclusivo e integral de la renta petrolera, así como el derecho a planear, organizar, controlar y operar el andamiaje de la industria petrolera nacionalizada.

Para apreciar con mayor objetividad la riqueza ideológica y jurídica de esa decisión política, es conveniente reproducir al pie de la letra la parte conducente del informe presidencial del 1° de septiembre de 1938:

*Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.<sup>7</sup>*

La cita que antecede se complementa armónicamente con la verdad histórica deducida de la respectiva iniciativa presidencial:

Una vez que la Nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no sólo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior de petróleo, no se ve el motivo para permitir que continúen formándose

---

<sup>7</sup> Narciso Bassols, *Obras*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 552 y ss. Énfasis añadido.

y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagonicos, a lo menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía... Incorporado al Texto Constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la Nación corresponde, se le da una mayor fijeza y autoridad.<sup>8</sup>

Pese a la claridad y contundencia de la reforma cardenista y como consecuencia de las presiones ejercidas por la Casa Blanca y por las compañías expropiadas en 1938, en los años 1949 y 1951 se otorgaron diversos contratos de riesgo a las empresas pertenecientes al grupo Cima-Pauley, lo que significó una amenaza para la integridad de la industria petrolera nacionalizada.<sup>9</sup>

Tal determinación fue acremente criticada por el diputado y presidente de la Comisión del Petróleo, Natalio Vázquez Pallares, quien a lo largo de 22 artículos publicados en 1952 en el diario “*El Popular*” alertó a la opinión pública sobre la inconstitucionalidad de los contratos de riesgo y el peligro de la desnacionalización de la industria petrolera.<sup>10</sup>

Lo anterior fue secundado con una escalada de chantajes y presiones internacionales cuyo objetivo fue la reversión de la nacionalización del petróleo y la asunción de las funciones y cadenas de la industria petrolera nacionalizada por parte de los inversionistas privados. Debido a esa circunstancia, en un discurso de campaña pronunciado el 17 de noviembre de 1957, el candidato del PRI, Adolfo López Mateos, hizo el siguiente señalamiento categórico: “En el petróleo nacionalizado ni un paso atrás. Es conquista de la Revolución orientada hacia nuestra independencia económica:

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 547.

<sup>9</sup> *Vid. La Industria Petrolera en México, Una crónica*, edición conmemorativa, Tomo II, México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 425 y ss.

<sup>10</sup> Natalio Vázquez Pallares, “*En defensa de nuestro petróleo*”, Ediciones Solidaridad, México, 1979, p. 29 y ss.

nuestra riqueza petrolera es parte del patrimonio nacional, y no puede tocarse sino para bien de México”.<sup>11</sup>

Para no dejar duda alguna sobre la voluntad política de mantener intocado el edificio jurídico de la industria petrolera nacionalizada, en enero de 1960, ya como Presidente de la República, López Mateos impulsó una nueva reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer que en materia de petróleo: “No se otorgarán contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado”.

La lectura de la exposición de motivos no deja ningún espacio para la duda o la interpretación en contrario: “Debe asentarse de una vez por todas, de manera indiscutible, en el artículo 27 Constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y que sólo la Nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.

### *3. Principio constitucional de la exclusividad a favor de la Nación del servicio público de electricidad*

La visión nacionalista de López Mateos se extendió al campo de la electricidad y por ello el 29 de diciembre de 1960 se materializó otra adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Ley Fundamental, por virtud de la cual se atribuyó a la Nación la competencia exclusiva para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, y asimismo se proscribieron las concesiones en la materia a los particulares.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Francisco Arellano Belloc, *op. cit.*, p. 41.

<sup>12</sup> *Vid.* el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, en *Controversia en Materia Eléctrica*, Editorial Porrúa, México, 2004, páginas 403 y siguientes. También puede verse Ortega Lomelín, Roberto, Espinoza Fernández, Jorge y Rocher Salas, Héctor,



*4. Principio constitucional de la inclusión de los hidrocarburos y la electricidad en el sector de las áreas estratégicas de la economía nacional y de su manejo exclusivo mediante organismos descentralizados sujetos a la propiedad y el control del gobierno federal*

Los esfuerzos jurídicos desplegados por los presidentes Lázaro Cárdenas y Adolfo López Mateos en torno a la defensa de la industria petrolera nacionalizada alcanzaron su plena culminación con la reforma constitucional del 13 de febrero de 1983, apuntalada por el Presidente Miguel de la Madrid a efecto de incorporar un Capítulo Económico dentro de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Carta Suprema, atribuyendo al petróleo, a la petroquímica básica y a la electricidad la condición de áreas estratégicas de la economía nacional al cargo exclusivo del Estado, por conducto de organismos públicos sujetos a su propiedad y control absolutos.<sup>13</sup>

---

“Derecho de la Energía”, en “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Anuario 2003, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 2010 y ss.

<sup>13</sup> Cabe hacer notar que, además de esa decisión político-constitucional, en el Capítulo Económico se incorporaron las relevantes figuras jurídicas del Proyecto Constitucional, la Rectoría del Estado, las áreas estratégicas y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

## Capítulo II

### Régimen constitucional emergido de la reforma energética

**L**a reforma energética conllevó la modificación de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, cuyos nuevos contenidos se explican a continuación.

#### *1. Artículo 28 constitucional*

En su versión anterior, el párrafo cuarto de este precepto jurídico supremo disponía lo siguiente:

No constituirán monopolio 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.

Tal norma constitucional fue modificada para quedar redactada de la siguiente forma:

No constituirán monopolio 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.

Cómo se puede apreciar, el cambio medularmente consistió en la reconfiguración del universo de las áreas estratégicas relativas a los hidrocarburos, la petroquímica básica y la electricidad, reduciéndolas a las actividades consistentes en:

- a) Exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.
- b) Planeación y control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Ello quiere decir, en breves palabras, que fueron segmentadas o excluidas del sector de las áreas estratégicas las interfases de la industria petrolera inherentes a la refinación, la petroquímica básica, el transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del crudo y sus derivados. Lo mismo puede decirse en relación a las interfases correspondientes a la generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica.

Consecuentemente, al no ser parte integrante de las áreas estratégicas, dichas actividades industriales ahora pueden ser desarrolladas por los inversionistas privados.

## *2. Artículo 25 constitucional*

En la parte que nos atañe, el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional preceptuaba: “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”.

El texto resultante de la reforma energética quedó redactado así:

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

La diferencia entre una y otra gramática normativa salta a la vista: mientras en la versión precedente las áreas estratégicas sólo podían ser desarrolladas a través de organismos sujetos a la propiedad y el control absoluto del gobierno federal, esto es, organismos descentralizados, en el tiempo presente dicha actividad recaerá en empresas productivas del Estado, las cuales evidentemente no estarán inmersas dentro del catálogo de los modelos tradicionales de las entidades conformantes de la administración pública paraestatal.

### 3. Artículo 27 constitucional

El párrafo sexto del artículo 27 constitucional prescribía:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, 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.

La versión modificada de dicho precepto y el nuevo párrafo octavo rezan como sigue:

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.

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

Del contraste entre ambos enunciados prescriptivos se deduce sin lugar a dudas que en el vigente artículo 27 constitucional:

- a) Como reflejo directo e inmediato de la reforma al párrafo cuarto del artículo 28 de la Carta Magna, las prerrogativas de la explotación integral de los hidrocarburos y de la prestación del servicio público de energía eléctrica quedaron acotadas a las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos; a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.
- b) En ambos casos, tales actividades podrán ser acometidas por la Nación mediante asignaciones a las correspondientes empresas productivas del Estado, modelo organizativo al que serán sometidos Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y la Comisión Federal de Electricidad.
- c) Ello sin perjuicio de que los inversionistas privados también podrán intervenir en su desarrollo y ejecución material mediante la celebración de contratos.

#### *4. Artículos transitorios*

La reforma constitucional en materia energética aparejó asimismo la aprobación de 21 artículos transitorios, de los cuales el cuarto y los subsecuentes contienen diversos mandatos jurídicos cuyo sentido y alcance son de carácter sustantivo y de ninguna manera corresponden a un régimen de transición. Destacan por su importancia y trascendencia los siguientes aspectos:

- a) En el artículo cuarto transitorio se alude a las modalidades de contratación aplicables a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, las cuales deberán ser, entre otras,

de servicios, de utilidad, de producción compartida o de licencia. Ahí mismo se especifica que las modalidades de las contraprestaciones pueden consistir en efectivo, para el pago de servicios; en un porcentaje de la utilidad; en un porcentaje de la producción compartida; en la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo, cuando se trate de contratos de licencia; o cualquier otra combinación de las anteriores.

- b) En el artículo quinto transitorio se faculta a los particulares para que reporten para efectos contables y financieros los contratos suscritos con el Estado o alguna de sus empresas productivas, y sus beneficios esperados, a condición de que en los acuerdos de voluntades se afirme que los hidrocarburos que se encuentre en el subsuelo son propiedad de la Nación.
- c) En el artículo octavo transitorio se previene que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, se consideran de interés social y orden público, razón por la cual tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y el subsuelo de los terrenos. Consecuentemente, en la legislación secundaria deberán preverse los términos y las condiciones de la contraprestación a cubrir por la ocupación o afectación superficial.
- d) En el artículo décimo cuarto transitorio se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, fideicomiso público que tendrá a su cargo la recepción de todos los ingresos que correspondan al Estado provenientes de las asignaciones y contratos y la realización de los pagos pertinentes.

## Capítulo III

### Análisis de la reforma energética a la luz del constitucionalismo social

#### *1. Fractura de los derechos históricos de la Nación*

La corriente del constitucionalismo social surgió en el seno del histórico Congreso Constituyente de 1917, cuyo producto fue la primera constitución político-social del mundo. Ahí, junto a las garantías individuales tradicionales también se consagraron las garantías sociales, los derechos inherentes a la Nación y a los grupos económicamente débiles, especialmente los trabajadores y los campesinos.

La concreción de esta hazaña de ninguna manera fue una faena sencilla. Diputados constituyentes de la talla de Heriberto Jara y Francisco J. Múgica tuvieron que hacer añicos el paradigma clásico que postulaba que no era dable consignar dentro de las leyes fundamentales normas tuteladoras de los núcleos más vulnerables de la sociedad, pues ello equivaldría, según palabras del diputado conservador Fernando Lizardi, a “colocarle un par de pistolas a un Santo Cristo”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 50.



El puntal, la columna vertebral del constitucionalismo social fue sin lugar a dudas el artículo 27 constitucional, precepto en el que a partir del concepto capital de la propiedad originaria de la Nación se hizo derivar a la propiedad privada, limitándola al interés social, esto es, a los intereses colectivos. Así, en la Carta Magna quedó debidamente reflejada la tesis de la propiedad función social que posteriormente habría de ser acogida en la Constitución de la República de Weimar y en otros textos constitucionales del continente europeo.<sup>15</sup>

Como consecuencia de esa definición política fundamental al Estado le correspondió la dirección de un proyecto nacional en el que los intereses privados quedaron sometidos a los intereses sociales, gestándose el modelo de la economía mixta en el que la presencia vigorosa del Estado se complementaba dialécticamente con la acción de los particulares.<sup>16</sup>

La visión ideológica de carácter superior emanada del constitucionalismo social fue vertebrada a través de los principios constitucionales imperantes antes de la reforma energética. Por ello, a fin de hacer realidad la tesis de la propiedad función social asumida por los Constituyentes de principios del siglo XX, se atribuyeron a la Nación las atribuciones o facultades excepcionales antes referidas:

- a) Propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.
- b) Dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos y los demás recursos naturales del subsuelo.
- c) Explotación exclusiva y directa de tales recursos y de la prestación del servicio público de electricidad, confor-

---

<sup>15</sup> Vid. Jorge Witker, "La función del Estado en la Economía", en Ruiz Mas-sieu, José Francisco y Valades, Diego, "*Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*", México, Porrúa, 1983, pp. 68 y 69.

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p. 69.

mado por las actividades de conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica.

- d) Propiedad y control gubernamental de los organismos descentralizados encargados de desarrollar dichas actividades, consideradas como áreas estratégicas de la economía nacional.

Como se puede advertir, la noción de la propiedad función social, los principios constitucionales resultantes de la misma, los poderes otorgados a la Nación y el concepto de Estado apalancado en unos y otros, integran un conjunto armónico e indivisible estrechamente relacionado con la idea estratégica de la existencia de un proyecto nacional. Tal sistema ideológico y constitucional fue desarticulado a raíz de la reforma energética ya que:

- a) Acorde a lo señalado en páginas precedentes, la consecuencia más significativa que trajo consigo la reforma energética fue la reducción del área estratégica de los hidrocarburos a las fases de exploración y extracción y el acotamiento del área estratégica de la electricidad a la planeación y control del sistema eléctrico nacional y al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Con dicha restricción se fracturaron los derechos históricos de la Nación para desarrollar los recursos energéticos en forma exclusiva e integral, vía la operación de sendas industrias a cargo del Estado que abarcarían la totalidad de las etapas productivas del petróleo y la electricidad. Es decir, se le privó de la prerrogativa de llevar a cabo la explotación de las etapas de la industria de los hidrocarburos consistentes en la refinación, la petroquímica básica, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la venta de primera mano del crudo y sus derivados; y la explotación de las etapas del servicio

público de electricidad consistentes en la generación, la transformación y el abastecimiento del fluido eléctrico.

En esa virtud, tanto la categoría ideológica, política y constitucional de la propiedad función social como el paradigma de Estado asociado a la misma se hallan colocados en un severo predicamento.

- b) Las modalidades de la participación de los inversionistas privados dentro del estrecho universo de actividades petroleras a cargo del Estado especificadas en el régimen transitorio, a la par que los mecanismos de retribución ahí establecidos, generarán derechos sobre los hidrocarburos, los cuales serán registrados como activos en los balances corporativos. En este sentido, es dable afirmar que el dominio sobre la riqueza petrolera ya no será exclusivo de la Nación, sino que será compartido con particulares.
- c) Al haberse permitido a las empresas reportar para efectos contables y financieros los beneficios esperados de los contratos de exploración y extracción del crudo, éstas procederán a la colocación en bolsa de tales acuerdos de voluntades y los tenedores de los correspondientes títulos de deuda tendrán a su favor un derecho adquirido que en caso de *default* o incumplimiento lo harán efectivo con cargo a las reservas, que ahora estarán sujetas a un régimen de co-dominio jurídico, lo que significa una transgresión manifiesta al principio constitucional de la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos.

Con esta medida igualmente se está propiciando que los contratos sean bursatilizados en mercados financieros, que el papel crediticio derivado de este movimiento sea adquirido por los “*fondos buitres*” y que cualquier contingencia que afecte el pago de los pasivos pueda ser objeto de reclamaciones internacionales.

## *2. Desvirtuamiento de la causa de utilidad pública*

Como se ha venido señalando, el artículo 27 constitucional concedió a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y asimismo le otorgó el derecho de transmitir el dominio de éstas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, la que quedó sometida a los intereses colectivos.

Con esta decisión política fundamental la propiedad privada dejó de ser el derecho absoluto del individuo para usar, disfrutar y disponer ilimitadamente de sus bienes, como ocurría en el derecho romano, para convertirse en una función social; es decir, es una prerrogativa derivada de la propiedad originaria de la Nación y por ello su ejercicio debe aparejar una utilidad tanto para su titular como para la sociedad.

De lo anterior se deduce que, como ya se dijo, el interés general es cualitativamente superior a los intereses particulares y por consiguiente el Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada importantes limitaciones. Una de ellas, la expropiación, conlleva la supresión del derecho de propiedad y sólo podrá ser decretada por causas de utilidad pública, encaminadas a la atención de necesidades de carácter eminentemente social. La causa de utilidad pública sólo existe cuando la colectividad se sustituye en el goce de la cosa afectada, lo que no sucede al privar a una persona de lo que legítimamente le pertenece para beneficiar a un particular.

La disposición transitoria en la que se consigna la preminencia de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y la posibilidad de que los terrenos sean materia de ocupación o afectación superficial contraría la normatividad constitucional en cita; en efecto:

- a) La puesta de los terrenos a la disposición de los inversionistas privados redundará en su personalísimo provecho.

- b) Así pues, la ocupación tendrá como único objetivo la satisfacción de necesidades netamente particulares, ajenas por completo a los intereses sociales.
- c) En esa tesitura, es más que evidente la inexistencia de la causa de utilidad pública.

Sin duda, en este apartado del régimen jurídico de la reforma energética permea una deliberada distorsión de los imperativos constitucionales cuyo propósito es legitimar un genuino atraco en despoblado, mediante el desvío en favor de poderosas empresas de instituciones de derecho público que fueron concebidas para el beneficio exclusivo del pueblo de México.

## Capítulo IV

### Análisis de la reforma energética a la luz del Capítulo Económico de la Carta Magna

#### *1. Categorías fundamentales del Capítulo Económico*

Como ya se expuso, en 1983 el entonces Ejecutivo Federal Miguel de la Madrid impulsó una trascendental reforma a la Carta Magna con el propósito, entre otros, de proyectar en los artículos 25 a 28 el llamado Capítulo Económico. Ahí se consagraron cuatro figuras de enorme relevancia jurídica y política: el Proyecto Nacional, la Rectoría del Estado, las Áreas Estratégicas y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, a las que haremos alusión en los párrafos subsecuentes.

El Proyecto Nacional no figuró dentro del articulado primigenio de la normatividad constitucional. Ello a pesar de que se trata del punto de convergencia de las decisiones políticas fundamentales presentes en la trama y urdimbre del tejido jurídico superior de los mexicanos. Una sociedad históricamente marcada por el signo de la injusticia y la desigualdad social requiere de un Estado dotado de atribuciones distintas a las facultades de mera supervisión del correcto funcionamiento de los mercados competitivos.

Este importante vacío jurídico fue cubierto cuando el Constituyente Permanente prescribió lo siguiente en el artículo 26 de la Ley

Fundamental:<sup>17</sup> “Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”.

El Proyecto Nacional está estrechamente vinculado con la categoría fundamental de la Rectoría del Estado que, acorde a la literalidad del artículo 25 constitucional, se desdobra en los siguientes principios vertebrales:<sup>18</sup>

- a) Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.
- b) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades constitucionales.

La Rectoría del Estado se materializa, primordialmente, a través del ejercicio exclusivo y excluyente de las funciones inherentes a las áreas estratégicas previstas en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, las cuales antes de la reforma constitucional en materia energética abarcaban: correos, telégrafos y radiotelegrafía,

---

<sup>17</sup> Leonel Péreznieto Castro, compilador, *Reformas constitucionales de la Renovación Nacional*, México, Porrúa, 1987, p. 145 y ss.

<sup>18</sup> *Vid.* Jorge Witker, *op. cit.*, p. 67 y ss; Antonio Martínez Baez, “El derecho constitucional económico mexicano”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 171 y ss; y Alfonso Noriega Cantú, “La Rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la Constitución”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 193 y ss.

petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y las demás actividades que expresamente señale las leyes que expida el Congreso de la Unión.<sup>19</sup>

Las áreas estratégicas son segmentos definidos de la actividad económica a cuyo cargo exclusivo y excluyente se encuentra la Nación, por conducto del Estado como su representante jurídico y político. Comprendían, entre otros sectores, la totalidad de los actos, fases o actividades constitutivas de las industrias nacionalizadas; es decir, constituían un formidable instrumento diseñado para la realización del Proyecto Nacional.<sup>20</sup>

En el dictamen de la iniciativa presidencial que dio origen al Capítulo Económico se expuso lo siguiente en relación a los hidrocarburos: “Con base en los principios nacionalistas de la Constitución, el Estado mexicano reivindicó la riqueza del subsuelo. A partir de la nacionalización del petróleo, se desarrolló una amplia industria de hidrocarburos y de petroquímica básica. Simultáneamente, una diversidad de importantes recursos naturales quedaron bajo el dominio directo de la Nación”.

De suyo importante es el mandato constitucional que determina que en el ámbito de las áreas estratégicas el gobierno federal debe siempre mantener la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan para ese propósito. Congruentemente, con base en el artículo 26 constitucional, sus actividades deben encuadrarse dentro del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, esto es, deben regirse por la Ley de Planeación, el Plan Nacional

---

<sup>19</sup> Jorge Ruiz Dueñas, “Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 179 y ss.

<sup>20</sup> Jacinto Faya Viesca, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 2009, p. 41 y ss.



de Desarrollo, los programas nacionales, sectoriales, regionales, especiales e institucionales.<sup>21</sup>

La Rectoría del Estado igualmente cobra vida mediante el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo, por sí o con la participación de los sectores social y privado, o bien apoyando, bajo criterios de equidad y productividad, a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.<sup>22</sup>

Finalmente, el Proyecto Nacional, la Rectoría del Estado y las Áreas Estratégicas se complementan armónicamente con el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional previsto en el artículo 26 de la Carta Magna, donde se preceptúa: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

## *2. Alteración de las categorías fundamentales del Capítulo Económico*

Existe un encadenamiento congruente y lógico entre los conceptos y categorías constitucionales que se han venido mencionando: el Proyecto Nacional es el hilo conductor del Texto Constitucional; la Rectoría del Estado es el instrumento propicio para impulsar el Proyecto Nacional y se apalanca en las áreas estratégicas de la economía nacional; las áreas estratégicas deben ser desarrolladas por conducto de Organismos sujetos en su totalidad a la propiedad y el control del gobierno federal; tales Organismos deben someterse

---

<sup>21</sup> Vid. Valdez Abascal, Rubén, “La dimensión jurídica de las vertientes de la planeación”, y J. Jesús Orozco Henríquez, “Marco constitucional de la planeación”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985, pp. 363, 327 y ss.

<sup>22</sup> Jorge Witker, *op. cit.*, p. 179 y ss.

a los objetivos, instrumentos y procedimientos del Sistema de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Se trata, entonces, de un todo conjugado cuyo objetivo estratégico y eminentemente pragmático es garantizar que el desarrollo sea integral y no en beneficio de unos cuantos individuos o grupos. El eje rector de ese conjunto armónico es indiscutiblemente la categoría capital de las áreas estratégicas, particularmente los recursos energéticos, pues son la palanca del desarrollo, el pivote de las finanzas públicas y el eslabón primigenio de infinidad de cadenas industriales. Son recursos esenciales para garantizar el desarrollo, la soberanía, la seguridad energética y la seguridad global de las naciones.

A este respecto, en el libro “La cara oculta del petróleo”<sup>23</sup> se lee lo siguiente: “El control del petróleo ha sido para las grandes potencias uno de sus principales objetivos, de su dominio depende su poder hegemónico”.

Asimismo, dentro de un documento atribuido al Departamento de Defensa de los Estados Unidos se postula enfáticamente: “Seguridad energética, para nosotros, representa tener asegurado el acceso a un abasto confiable, pero también la posibilidad de proteger ese abasto y proporcionar la energía suficiente para cubrir nuestras necesidades operativas”.

El caso concreto del vecino del norte corrobora sin lugar a dudas dicha importancia. Un conspicuo autor<sup>24</sup> sostiene que la fuerza de ese país radica en su economía y que ésta tiene como cerebro al sector financiero y al petróleo como las venas que irrigan su cuerpo; ambos influyen determinadamente en los sistemas productivos y las

---

<sup>23</sup> Eric Laurent, *La cara oculta del petróleo*, España, Editorial Documentos Arcopress, 2006, p. 21.

<sup>24</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Democracia Republicana*, México, Debate, 2010, p. 577.

relaciones políticas, lo que explica la fuerte relación existente entre los grandes bancos y las más poderosas empresas petroleras.

Todo lo anterior permite comprender a cabalidad las razones por las que en el artículo 28 constitucional se contemplaba a los hidrocarburos y a la electricidad como áreas estratégicas de la economía nacional y por ello su desarrollo correspondía solamente al Estado, por conducto de organismos públicos sujetos a su propiedad y control absoluto. Este principio vertebral es reflejo fiel de la idea básica de la nacionalización integral de la industria petrolera que tuvo en mente el presidente Lázaro Cárdenas al promover la histórica reforma de 1939 al párrafo sexto del artículo 27 de la Carta Magna.

Con la partición del universo de las áreas estratégicas del petróleo, la petroquímica y la electricidad se produjo un cambio radical en la concepción y la trascendencia del patrimonio energético nacional, pues detrás de la entrega a los inversionistas privados de las fases industriales distintas a la exploración y extracción de los hidrocarburos, a la planeación y control del sistema eléctrico nacional y al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, lo que subyace es la visión de que estos recursos naturales son simples mercancías o *commodities* cuyo proceso económico está sujeto a las reglas del mercado, a la ley de oferta y demanda, al mecanismo de la libre formación de los precios.

De esta manera, la explotación de los recursos energéticos será realizada bajo enfoques depredatorios, cortoplacistas, mercantilistas y extranjerizantes, ajenos por completo a la soberanía nacional, al desarrollo con equidad y a los intereses superiores de la Nación.

Con esa grave fractura constitucional se alteraron las categorías fundamentales del Capítulo Económico en virtud de que la privatización del grueso de las actividades industriales inherentes a las áreas estratégicas del petróleo, la petroquímica básica y la electricidad dejó vacía de contenido a la Rectoría del Estado, pulverizó el régimen de economía mixta, afectó severamente el Sistema de

Planeación Democrática del Desarrollo y trastocó significativamente el Proyecto Nacional.

Este cuestionamiento se magnifica con el hecho de que al ya no ser organismos descentralizados sujetos a la propiedad y control absoluto del Estado, Pemex, sus organismos subsidiarios y CFE serán empresas *sui generis* susceptibles de una eventual privatización.



## Capítulo V

### Análisis de la reforma energética a la luz de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos

**E**l 11 de junio del 2011 entró en vigor la histórica reforma por la que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano fueron elevados a rango constitucional. A partir de ese día,<sup>25</sup> todas las autoridades tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios angulares de universalidad, indivisibilidad y progresividad. Están igualmente obligadas a favorecer en todo tiempo la protección más amplia a las personas e interpretar las normas relativas a dichas prerrogativas fundamentales de acuerdo a lo dispuesto en los tratados de la materia, lo que dio curso al llamado control de convencionalidad *ex officio*, que consiste en que los jueces deben desaplicar todas aquellas disposiciones que se opongan a preceptos emanados del derecho internacional de los derechos humanos.

Con la aprobación de la reforma energética se violentaron diversos derechos fundamentales, a saber:

- a) Primeramente, al poner a la disposición de los inversionistas privados los recursos energéticos del país se vulneró el

---

<sup>25</sup> *Vid.*, Artículo 1º constitucional.

derecho humano al desarrollo reconocido en los siguientes instrumentos del derecho internacional:<sup>26</sup>

- Declaración adoptada por la Asamblea General de la ONU el 4 de diciembre de 1986, en la que se proclama que el derecho humano al desarrollo implica el ejercicio del derecho inalienable de los pueblos a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.
  - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el artículo 1, párrafo 2, se contemplan dos principios medulares: el primero, indica que los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales; el segundo, enuncia que en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
- b) Al haberse trastocado la institución de la causa de utilidad pública a fin de dar curso a la inverosímil figura de la expropiación por “causa de utilidad privada”, se resquebrajó el derecho humano a la legalidad y certidumbre jurídica previsto, entre otros tratados internacionales de la materia, en el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- c) En aras de brindar el máximo blindaje a sus intereses, les fue confeccionado un verdadero “*traje a la medida*”, pues:
- Se les transfirieron derechos históricos, áreas y actividades propias de la Nación.

---

<sup>26</sup> Luis T. Díaz Müller, *El derecho al desarrollo y el nuevo orden mundial*, México, UNAM, 2004, p. 25.

- Con impresionante nitidez, se pormenorizaron los esquemas jurídicos bajo los cuales intervendrán en el desarrollo de la industria energética.
- Se acotaron severamente los campos de acción de Pemex, sus organismos subsidiarios y CFE.
- Se elevaron a rango constitucional los tratados de libre comercio, generándose con ello derechos de carácter supranacional que harán de éste un sector literalmente intocable, puesto que la más leve afectación a las ganancias esperadas representará una transgresión a las reglas del TLCAN y los demás acuerdos comerciales. El Estado se verá imposibilitado para imponer requisitos de desempeño o de contenido.

Así pues, estamos en presencia de un inédito “*apartheid constitucional*” que vulnera el derecho humano a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- d) No obstante ser uno de los principales grupos afectados por estos cambios normativos, a los pueblos indígenas se les coartó el derecho humano a la consulta previa, informada y de buena fe, estatuido en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT.
- e) La asignación del carácter preferencial o preeminente a las actividades energéticas a cargo de los inversionistas privados es igualmente conculcatoria del derecho humano a la preservación de las tierras o territorios indígenas, componente *sine qua non* del respeto a las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas y tribales proclamado por el artículo 13 del mencionado Convenio 169 de la OIT.
- f) Finalmente, los mega proyectos empresariales provenientes de la reforma energética demandarán la utilización de



insumos industriales y la depredación de los ecosistemas, lo que conllevará la afectación del derecho humano a un medio ambiente sano proyectado en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

Así pues, la reforma energética hizo trizas el flamante paradigma constitucional de los derechos humanos y colocó al Estado Mexicano en el escenario de una responsabilidad internacional cuyas consecuencias son verdaderamente insospechadas.

## Capítulo VI

### Análisis de la reforma energética a la luz del artículo 135 constitucional

**E**n el artículo 135 de la Ley Fundamental se prevé el procedimiento de reformas o adiciones a la Carta Constitucional. En el artículo 136, a su vez, se establece el principio de la inviolabilidad de la Constitución. De la interpretación armónica de ambos dispositivos se desprende que la Carta Magna puede ser adicionada o reformada, pero no es dable alterar o modificar su sentido ontológico ni su espíritu o finalidad, esto es, no es posible desvirtuar o trastocar los principios que ella sanciona.<sup>27</sup>

Lo anterior nos conduce necesariamente al tema relevante de las decisiones políticas fundamentales, entendiendo por éstas aquellos principios que, conforme a la opinión del jurista Jorge Carpizo,<sup>28</sup> revisten una importancia y jerarquía jurídico-política tal, que sólo al pueblo corresponde reformarlos, no así al poder revisor de la Constitución.

Dicho aserto se refuerza con el criterio sustentado por el maestro Ignacio Burgoa<sup>29</sup> en el sentido de que ninguno de estos postulados

---

<sup>27</sup> Porfirio Martínez González, *¿Y de quién es México?*, México, Edición del autor, 2014, p. 95.

<sup>28</sup> Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, UNAM-Porrúa, México, 1999, p. 445.

<sup>29</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, pp. 438 y 439.

básicos puede ser restringido, suprimido o sustituido por el Congreso de la Unión ni las legislaturas de los Estados.

Al respecto, el jurista italiano Guastini nos dice que la Corte Constitucional Italiana sostiene que el poder reformador, incluso en ausencia de cualquier prohibición explícita en ese sentido, no es competente para tocar los principios supremos de la constitución, porque no es un simple conjunto de normas, sino una totalidad cohesionada de principios y valores en los que reside su identidad; en consecuencia, una reforma que tocara los principios supremos no sería una genuina reforma desde el punto de vista sustancial, es decir, sería una alteración constitucional disfrazada de reforma.<sup>30</sup>

Un ejemplo es suficiente para poner de relieve la trascendencia de este asunto: la forma de Estado y la forma de gobierno son una decisión política fundamental y por esta razón no es dable convertir al Estado federal en un Estado centralista o a la república en una monarquía, no obstante que el grupo en el poder tenga a su disposición los votos que se requieren a fin de sacar adelante una reforma constitucional.

Lo mismo puede decirse en relación al carácter eminentemente estratégico de los recursos energéticos, cuya fuente de emanación son los derechos exclusivos e irrenunciables de la Nación previstos en el artículo 27 constitucional. Afectar esa condición inmanente, convirtiendo al petróleo y la electricidad en meras mercancías sujetas a la dinámica, prioridades e intereses de los mercados, implica el derribo de una decisión política fundamental que, además, se encuentra hondamente arraigada en el ser, el modo de ser y el querer ser del pueblo mexicano.

Por tanto, la reforma energética tiene un vicio de origen en virtud de que a través suyo se modificó una decisión política fundamental del congreso constituyente, sin que el órgano revisor de la Constitución, el llamado Constituyente Permanente, tenga atribuciones para ello.

---

<sup>30</sup> Riccardo Guastini, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Mínima Trota, 2007, p. 101.

## Capítulo VII

### Análisis de la reforma energética a la luz del capítulo energético del TLCAN

**D**entro del Anexo 602.3 “Reservas y disposiciones especiales” del capítulo VI “Energía y Petroquímica Básica” del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se acordó una reserva energética a favor del Estado mexicano en los términos siguientes:

1. El Estado mexicano se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, las siguientes actividades estratégicas:
  - a) Exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y producción de gas artificial, petroquímicos básicos y sus insumos; y ductos;
  - b) Comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución, hasta e incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes:
    - i) Petróleo crudo;
    - ii) gas natural y artificial;
    - iii) Bienes cubiertos por este capítulo obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y
    - iv) petroquímicos básicos;
  - c) La prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluyendo la generación, conducción, transformación, distribución y venta de primera mano de electricidad.

Así pues, en el contexto del tratado trilateral de libre comercio nuestro país se reservó para sí la exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del crudo y sus derivados; así como la prestación del servicio público de energía eléctrica, incluyendo la generación, conducción, transformación, distribución y venta de electricidad.

La reforma energética es abiertamente contraria a este derecho adquirido de carácter internacional pues trajo como consecuencia el acotamiento del monopolio estatal sobre los hidrocarburos a la fase de exploración del petróleo, y la circunscripción del monopolio de la electricidad a la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución.

Por consiguiente, las demás actividades industriales listadas dentro de la reserva prevista en el capítulo energético del TLCAN quedaron a la entera disposición de los particulares, a saber: refinación, petroquímica básica, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del petróleo y sus derivados; al igual que la generación, transformación y abastecimiento del fluido eléctrico.

Ello quiere decir que en forma totalmente unilateral, sin haber mediado una renegociación del acuerdo y sin haber obtenido nada a cambio de parte de Canadá y Estados Unidos, el gobierno renunció a esta auténtica joya de la corona, a esta preciada reserva del mercado energético nacional expresamente reconocida por nuestros socios comerciales, lo que, además, implica la alteración de un tratado internacional sin la previa intervención del Senado de la República mandatada en los artículo 76, fracción I, y 133 constitucionales.

Tales fallas se magnifican si se considera que al perder su carácter estratégico, los energéticos serán un *commodity* más sujeto a las disciplinas zonales aplicables al comercio de bienes, es decir, estarán constreñidos a los principios vertebrales del trato nacional, la no discriminación y la no restricción de exportaciones e importaciones.

Cabe hacer notar que el impacto de la reforma energética en el apartado correspondiente del TLCAN no guarda relación alguna con la posición adoptada por el Estado Mexicano al suscribir el Protocolo de Adhesión al esquema multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), ya que ahí se reconoció expresamente la condición de país de menor grado de desarrollo relativo; se garantizó el derecho a recibir en todo momento un trato diferenciado y más favorable; se explicitaron los derechos soberanos sobre los recursos naturales yacente en el subsuelo, sobre todo el petróleo; y se hizo reserva del derecho a manejar los recursos energéticos privilegiando nuestras necesidades sociales y de desarrollo.



## Conclusiones

**D**e lo expuesto es dable concluir que la reforma energética alteró de modo significativo las decisiones políticas fundamentales inherentes a la propiedad función social y el sometimiento de la propiedad privada a los intereses colectivos; los derechos exclusivos de la Nación en materia de propiedad, dominio directo, inalienable e imprescriptible y la explotación integral de la riqueza energética; el Proyecto Nacional, la Rectoría del Estado, la economía mixta, las áreas estratégicas y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Con ello, se desvirtuó el Texto Constitucional emergido del Congreso Constituyente de 1917, se trastocó el modelo de Estado previsto en el Capítulo Económico de la Carta Magna, se dio curso al Estado neoliberal, se lesionó la soberanía nacional y se diluyó el Proyecto Nacional.

Se trata, entonces, de un cambio normativo de carácter regresivo que propició el despojo de los derechos históricos de la Nación sobre el patrimonio energético de los mexicanos, a fin de transferirlos a los inversionistas privados, circunstancia que se agrava con el hecho de que el órgano revisor de la Constitución no tiene atribuciones para aprobar un salto cualitativo de ese calibre. A esta grave irregularidad se añade la violación a diversos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y la renuncia unilateral a la reserva nacional establecida en el capítulo energético del TLCAN.





## Bibliografía

- ALEMÁN VALDÉS, MIGUEL, *La verdad del petróleo en México*, México, Petróleos Mexicanos, 1988.
- ANGELES CORNEJO, SARAHÍ, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, UNAM-Porrúa, 2001.
- ARELLANO BELLOC, FRANCISCO, *La exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos petroleros*, México, Comaval, 1958.
- BARTLETT DÍAZ, MANUEL. *Las iniciativas petroleras, un modelo privatizador*, México, Edición del autor, 2008.
- , Coordinador, *Estrategia urgente en defensa de la Nación*, México, Edición del Partido del Trabajo, 2013.
- BASSOLS, NARCISO, *Obras*, México, FCE, 1964.
- BURGOA, IGNACIO, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973.
- CÁRDENAS, LÁZARO, *Apuntes*, México, UNAM y Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, A. C., 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *En defensa del petróleo*, México, UNAM, 2009.
- , *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014.
- CARPISO, JORGE, *Estudios constitucionales*, UNAM-Porrúa, 1999.
- COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA, *Controversia en materia eléctrica*, México, Porrúa, 2004
- DANIELS, JOSEPHUS, *Diplomático en mangas de camisa*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1949.
- DÍAZ MÜLLER, LUIS T., *El derecho al desarrollo y nuevo orden mundial*, México, UNAM 2004.

- FAYA VIESCA, JACINTO, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 2009.
- GERSHENSON, ANTONIO, *El petróleo de México: La disputa del Futuro*, México, Debate, 2010.
- GUASTINI, RICCARDO, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, España, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Mínima Trotta, 2008.
- JALIFE-RAHME, ALFREDO, *Muerte de Pemex y suicidio de México*, México, Editorial Orfila, 2014.
- LAURENT, ERIC, *La cara oculta del petróleo*, España, Documentos Arcopress, 2007.
- MARTÍNEZ BÁEZ, ANTONIO, “El derecho constitucional económico mexicano”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, PORFIRIO, *¿Y de quién es México?*, México, Edición del autor, 2014.
- MEYER, LORENZO, *Las raíces del nacionalismo petrolero mexicano*, México, Editorial Océano, 2009.
- MORALES ARAGÓN, ELIEZER, Y DÁVALOS LÓPEZ, JUAN JOSÉ, coordinadores, *Reforma para el saqueo*, México, Ediciones Proceso, 2014.
- NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, “La Rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la Constitución”, en *“La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta”*, Porrúa, México, 1985.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS, “Marco constitucional de la planeación”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Editorial Porrúa, 1985.
- PADIERNA, DOLORES, *La nueva tragedia de México: La reforma energética*, México, Ediciones Proceso, 2015.
- PANI, ALBERTO J., *Las conferencias de Bucareli*, México, Jus, 1953.

- PÉREZNIETO CASTRO, LEONEL, compilador, *Reformas constitucionales de la Renovación Nacional*, México, Porrúa, 1987.
- PRIETO RÍODELALOZA, RAÚL, *Alvaro Obregón resucita: de los Tratados de Bucareli al Tratado de Libre Comercio*, México, Daimon, 1993.
- ROUAIX, PASTOR, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional del CEN del PRI, 1984.
- RUIZ DUEÑAS, JORGE, “Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985.
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS, *Democracia Republicana*, México, Debate, 2010.
- SILVA HERZOG, JESÚS, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, México, Petróleos Mexicanos, 1988.
- Tratado de libre comercio de América del Norte*, México, Porrúa, 1993.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO, *Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1970.
- Valdez Abascal, Rubén, “La dimensión jurídica de las vertientes de la planeación”, en *La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1985.
- Vázquez Pallares, Natalio, *En defensa de nuestro petróleo*, México, Solidaridad, 1979.
- WITKER, JORGE, “La Función del Estado en la economía (El nuevo derecho constitucional económico de la Constitución Mexicana)”, en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- , *Introducción al Derecho Económico*, México, UNAM, 2014.

*Valoración constitucional de la Reforma Energética*, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir y encuadernar en marzo de 2016 en los talleres de Creativa Impresores S. A. de C. V., calle 12, número 101, local 1, colonia José López Portillo, Iztapalapa, 09920, Ciudad de México, tel. 5703-2241. Tipo de impresión Offset, las medidas finales 14 x 21 cm. Los interiores se imprimieron en papel Cultural de 90 gramos y los forros en cartulina Sulfatada de 14 puntos. En su composición tipográfica se utilizó el tipo Times New Roman. La edición estuvo al cuidado de Claudio Vázquez Pacheco y consta de 500 ejemplares.

# Últimas obras publicadas en la Serie Estudios Jurídicos de la Colección Lecturas Jurídicas

Consulte las versiones electrónicas en:  
[www.derecho.unam.mx](http://www.derecho.unam.mx)

60. *Leges et iura*, Alejandro Pizzorusso.
61. *Argumentación jurídica en la formación y aplicación del Talmud*, César Benedicto Callejas.
62. *Los derechos de la mujer: media luz de la ilustración*, Adriana Terán Enríquez.
63. *La interpretación conforme a la Constitución*, Fernando Serrano Migallón.
64. *El islam, ¿un rector económico global?*, José Rafael Martínez García.
65. *La justicia social como valor del Estado democrático moderno en un mundo globalizado y de libre mercado —El caso México—*, Ruperto Patiño Manffer.
66. *Isidro Fabela La cultura de la justicia*, Fernando Serrano Migallón.
67. *150 Años de Las Leyes de Reforma 1859-2009*, Fernando Serrano Migallón.
68. *El Federalismo mexicano: Una ficción política*, Leonel Alejandro Armenta López.
69. *80 años de la autonomía universitaria. Lo jurídico en la obra de Alfonso Reyes*, Fernando serrano Migallón.
70. *La pluma en la balanza. Lo jurídico en la obra de Alfonso Reyes*, Fernando Serrano Migallón.
71. *Alfonso Noriega Cantú. La justicia de la bonhomía*, Fernando Serrano Migallón.
72. *Reseña de las conferencias realizadas con motivo de los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución durante el año 2009, Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana.*

73. *Los Derechos ciudadanos en el último tercio del siglo XIX*, Ma. Macarita Elizondo Gasperín.
74. *Independencia y Geopolítica*, Juan José Mateo Santillán.
75. *Guillén de Lampart, precursor de la Independencia de México*, Consuelo Sirvent Gutiérrez.
76. *Los derechos Humanos en la Independencia y en la Revolución Mexicana*, Jorge Carpizo.
77. *Pensar el derecho. Dos ensayos sobre ética y derecho*, Alberto J. Montero.
78. *Evolución de la estructura orgánica y funcional del Instituto Federal Electoral*, María Macarita Elizondo Gasperín.
79. *Derecho Económico: ariete contra los oligopolios y escudo de los consumidores*, Ruperto Patiño Manffer y Alejo Martínez Vendrell.
80. *35 años de la enseñanza del Derecho Económico en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México 1979-2014*, Emma C. Mendoza Bremauntz.
81. *La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y las Leyes de Reforma*, Fernando Serrano Migallón.