



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVII

Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 3 de septiembre de 2014

Número 4104-I

## CONTENIDO

### **Petición de Consulta Popular relativa a reformas a la Constitución en materia energética**

Documentos relacionados con la entrega de firmas por los peticionarios de la consulta popular, llevada a cabo el miércoles 3 de septiembre de 2014

Publicados con fundamento en lo dispuesto por el artículo 28, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular

## Anexo I

**Miércoles 3 de septiembre**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

SECRETARÍA EJECUTIVA

INE/SE/0594/2014

México D.F., 3 de septiembre de 2014.

**Dip. Silvano Aureoles Conejo**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados**

**P r e s e n t e**

Sirva el presente para dar constancia de que el día de la fecha, a las 17:12 horas se hizo entrega en las instalaciones del Instituto Nacional Electoral, ubicadas en Avenida Viaducto Tlalpan No. 100, Col. Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, el oficio número LXII-III/PMD-ST/004/14, dirigido al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, Dr. Lorenzo Córdova Vianello y de sus anexos constantes de copia simple de dos escritos de los peticionarios y de 86 cajas que dicen contener el número suficiente de firmas para cumplir con el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señalado en el Artículo 12 fracción III de la Ley Federal de Consulta Popular. Las cuales, en presencia del Notario Público 97 del Distrito Federal, el Lic. Marco Antonio Espinoza Rommyngth, fueron selladas y serán trasladadas a las instalaciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ubicadas en Charco Azul, Número 40, Colonia Mixcoac, Delegación Benito Juárez.

En este último domicilio, y ante presencia de los representantes de los partidos políticos que deseen acompañarnos y del Notario Público, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizará la apertura de las 86 cajas a efecto de cuantificar su contenido. Por lo que una vez concluidas estas actividades, la Dirección Ejecutiva señalada enviará a esta Secretaría Ejecutiva la relación correspondiente, para que con la misma se proceda a formalizar la recepción a detalle de los anexos a que se refiere el oficio enviado por esa H. Cámara de Diputados.

Posteriormente, la DERFE continuará con el procedimiento legal que corresponda de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Consulta Popular y en los criterios que para tal efecto apruebe el Consejo General de este Instituto.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**

**El Secretario Ejecutivo**

**Lic. Edmundo Jacobo Molina**



## Presidencia de la Mesa Directiva

Palacio Legislativo de San Lázaro, 3 de septiembre de 2014  
LXII-III/PMD-ST/004/14

LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

**DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO**  
**Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral**  
**Presente**

Respetable Sr. Consejero Presidente

El pasado 24 de abril de 2014 la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, recibió, en el marco de lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular, un Aviso de Intención con petición de consulta popular relativa a reformas a la constitución en materia energética con la pregunta: "*¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?*" presentada por los ciudadanos Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, José de Jesús Zambrano Grijalva, Alejandro Sánchez Camacho, Eloí Vázquez López, Venancio Luis Sánchez Jiménez, Aleida Alavez Ruiz y María del Socorro Ceseñas Chapa.

Derivado de lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de dicho artículo, la Presidencia de la Mesa Directiva publicó el 30 de abril de 2014 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la constancia que acreditó la recepción del Aviso de Intención y entregó a los peticionarios el formato para la obtención de firmas dispuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular, el cual fue aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, previa opinión del Instituto Nacional Electoral y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2014.

En relación con ello, el día de hoy los peticionarios de la consulta antes referida han entregado a la Presidencia de la Cámara de Diputados, 86 cajas que dicen contener 2,356,064 firmas para cumplir con el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señalado en el Artículo 12 fracción III de la Ley Federal de Consulta Popular, esto es, al menos el 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores, para respaldar la solicitud referida.

Asimismo, me permito informarle que los promoventes de la referida consulta han manifestado que están en tránsito un número indeterminado de firmas que piden sean recibidas en su momento.

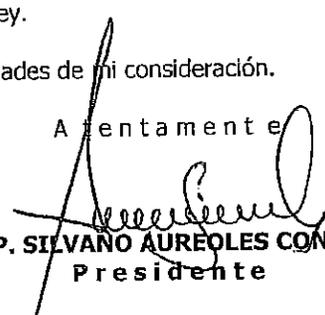
Al entregarse en esta fecha, la petición cumple con el plazo determinado por el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Por ello, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 28 fracción I de dicha Ley me permito remitir a usted las cajas que dicen contener las firmas de apoyo mencionadas, así como los documentos anexos I y II solicitándole muy atentamente que ese Instituto proceda a la verificación prevista en los artículos 32 y 33, y remita a esta Cámara de Diputados el informe a que se refiere el artículo 34 del mismo ordenamiento.

Lo anterior, a efecto de que esta Presidencia pueda contar con los elementos que le permitan continuar el procedimiento legal que corresponda, ya sea en términos de lo previsto por la fracción III del artículo 28, o de ser el caso, conforme a la fracción II del mismo artículo, en relación con última parte del tercer párrafo del artículo 15 de la misma Ley.

Sin más por ahora, reciba las seguridades de mi consideración.

Atentamente

  
**DIP. SILVANO AUREOLES CONEJO**  
Presidente



**ASUNTO: PETICION DE CONSULTA POPULAR RESPECTO A SI ESTA DE ACUERDO EN QUE SE MANTENGA EL DECRETO DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCION EN MATERIA DE PETROLEO Y ENERGIA ELECTRICA PUBLICADO EL 20 DE DICIEMBRE DE 2013.**

**C. SILVANO AUREOLES CONEJO  
DIPUTADO PRESIDENTE DE LA MESA  
DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
PRESENTE.**

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, José de Jesús Zambrano Grijalva, Alejandro Sánchez Camacho, Agustín Miguel Alonso Raya, Luis Espinoza Chazaro, Carlos Navarrete Ruiz, Jesús Ortega Martínez y otros, en nuestra calidad de peticionarios de la solicitud de realización de una consulta popular para la continuación de la vigencia o su modificación de la redacción a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos el piso ocho del número 84, calle Benjamín Franklin, colonia Escandón, código postal 11800, Delegación Miguel Hidalgo, de esta ciudad de México, autorizando como representante legal al primero de los firmantes, ante usted con el debido respeto comparecemos y exponemos:

Que hacemos propias las consideraciones lógico jurídicas del **Doctor Elisur Arteaga Nava**, respecto a la procedencia de la solicitud de consulta popular, a saber:

En la ciudad de México D.F., a los tres días del mes de septiembre del dos mil catorce y en los términos de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 3º, 5º, 9, 11, 13, 14, 16, 21, 23, 28 y 29 a 33 de la Ley federal de consulta popular, venimos a solicitar que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que usted preside, proceda el trámite que refiere el artículo 28 de Ley de la materia, para efectos de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncie sobre la declaración de constitucionalidad y la calificación de trascendencia nacional de la consulta popular que hemos promovido y se reconozca la legalidad de la pregunta que hemos formulado, al efecto, en los términos de Ley, por su orden manifestamos lo siguiente:

### **Antecedentes**

1. Por virtud de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta antes de diciembre de dos mil trece, la exploración y explotación del petróleo, hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos era una actividad confiada totalmente al Estado Mexicano.
2. Con fecha veinte de diciembre del año de dos mil trece, se reformaron, entre otros, los artículos 27, 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por virtud de la reforma referida, lo relativo a la exploración y explotación de del petróleo e hidrocarburos, dejó de ser una actividad confiada de manera exclusiva al Estado Mexicano.

En lo sucesivo, en la materia, tendrán intervención los particulares, nacionales y extranjeros.

3. El tema energético es algo que interesa a todos los mexicanos; hasta diciembre de 2013, se había considerado que la soberanía de la Nación se fundaba, entre otros elementos, en la independencia económica que se obtenía de la circunstancia de que era el Estado Mexicano quien desempeñaba las funciones de explorar y explotar el petróleo y los hidrocarburos.
4. Se ha producido un cambio y los promotores de la consulta popular consideramos que la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, afecta la soberanía nacional, fue realizada contra el sentir de la mayoría de los mexicanos y que la representación con que se ostentaron quienes la iniciaron, estudiaron, aprobaron y promulgaron, lo hicieron sin contar con aprobación del grueso de la ciudadanía.

La institución consulta popular fue introducida con el fin de que, a través de su ejercicio, se cuestionen decisiones adoptadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que afecten a los mexicanos, cuando se considere por un número crecido de ciudadanos, que ellas no corresponden al sentir de la mayoría ni preserva sus intereses.

5. Un número crecido de ciudadanos nos solicitaron organizar y encabezar un movimiento a fin de recabar la anuencia y firma de al menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Como resultado del ejercicio democrático que realizamos, fue factible alcanzar y rebasar el número de ciudadanos interesados en solicitar la consulta popular respecto de la reforma referida.

6. La documentación, firmas, número de credencial de elector y la solicitud, son el trámite que con la debida oportunidad ante esta Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, ejercemos por este medio.

## INTRODUCCIÓN

La primicia de la consulta popular, lo inusual de esta particular forma de intervención ciudadana y por ser la primera vez en que los Poderes y Órganos Públicos facultados para hacerlas operantes intervendrán, nos llevan a apuntar algunos elementos que, desde nuestro particular punto de vista, pudieran auxiliar, tanto para determinar la naturaleza de la institución, como para definir las funciones que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene confiadas cuando ejerce la función de pronunciarse respecto de la constitucionalidad y de calificar de la trascendencia nacional que le confieren la Constitución Política y la Ley Federal de Consulta Popular, y que la auxilien en al realizar la labor interpretativa de las normas que la regulan.

### **Materias que pueden ser objeto de una consulta popular.**

El determinar las materias que pueden ser objeto de una consulta popular incide en la definición de su naturaleza.

El artículo 35 de la Constitución Política, en su parte conducente, dispone:

*“Son derechos del ciudadano: .... VIII Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:...”*

De ese texto, se desprende que el objeto de las consultas puede ser amplio; se trata de **temas de trascendencia nacional**.

Para el caso no importa la materia; salvo aquellas mencionadas expresamente en el apartado 3 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, que tienen relación con ciertos principios relacionados con la estructura, organización, funciones y facultades del Estado Mexicano, división de poderes, el federal y, en general con los principios fundamentales.

Por tratarse de temas, el objeto de la consulta no está referido exclusivamente a leyes; en el ámbito federal comprende todo tipo de materias, sin importar que sean de índole legislativa y ejecutiva.

En ninguna parte de la Constitución Política se hace referencia a que las consultas populares se limitan a las revisiones de leyes ordinarias; el mismo apartado 3 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, señala, de forma expresa, como temas previstos en la Carta Magna que no puede ser objeto de consulta popular, los relativos a los derechos humanos reconocidos por dicha Constitución y los principios consagrados en el artículo 40 del mismo ordenamiento.

Aun en el supuesto de que en el texto constitucional se hiciera referencia a que el objeto de las consultas populares son las leyes, supuesto que no se actualiza, no se debe de perder de vista que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde el Amparo Camacho<sup>1</sup>, ha dado una interpretación amplia al concepto ley de acuerdo a la cual se estableció que la connotación de "ley" no es la de una norma emitida por un legislador en proceso ordinario, sino que el término "ley" se refiere a normas de carácter general.

---

<sup>1</sup> Amparo en revisión 1334/1998, Amparo Camacho. Criterio que ha sido reiterado en diversas ocasiones "... cuando se dio el amparo que se ha identificado aquí como Amparo Camacho, en donde se dio la procedencia del juicio de amparo, ahí se hizo una interpretación amplia del concepto ley y justamente se entendió que ahí la connotación de ley, no era la de una norma emitida por un Legislador en proceso ordinario, sino ley se refería ahí a normas de carácter general ..." Ministro Cossío, Acción de Inconstitucionalidad 58/2008, 59/2008 y 60/2008, sesión del lunes 28 de abril de 2008.

Al no distinguir la Carta Magna entre que tipo de normas jurídicas son objeto de las consultas populares, el interprete no debe distinguir, esto de conformidad con el principio general de derecho "Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus".

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, con proyecto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, publicado en el Diario de Debates el 26 de abril de 2011, se hace referencia a temas, sin mencionar si son de índole constitucional o no, y de órganos representativos, lo cual incluye al conjunto de poderes reformadores de la Constitución:<sup>2</sup>

"La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además **una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre estos.**"

*(Énfasis añadido)*

En el artículo segundo transitorio del decreto publicado el 9 de agosto de 2012, por virtud del cual se introdujo la figura de la consulta popular, se confió al Congreso de la Unión una función específica, que va acorde con sus funciones: legislar en lo relativo a consultas populares en el ámbito federal. Ello no implica que las consultas únicamente puedan estar referidas al ámbito legislativo.

Con vista a lo dispuesto por el artículo 1º de la Carta Magna, a las normas que reconocen derechos a favor de la ciudadanía, debe darse una interpretación

---

<sup>2</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.

encaminada a hacerlos ejercibles con la mayor amplitud, en observancia, únicamente, de las limitantes expresas.

Tratándose de derechos humanos, la enumeración de las prohibiciones que aparecen en la Constitución es exhaustiva, no son susceptibles de ser incrementadas por el legislador ordinario, las que aparecen en forma expresa son las únicas jurídicamente válidas.

Por ser un derecho ciudadano, debe entenderse que el Congreso de la Unión, en su función de legislador ordinario, no puede:

Dejar de ejercer su facultad reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional;

Obstaculizar normativamente el ejercicio del derecho;

Agregar materias o supuestos diferentes de improcedencia a los enumerados expresa y limitativamente en el párrafo 3 de la fracción VIII en el artículo 35, respecto de las cuales no proceda la consulta popular; y

Por estar de por medio un derecho, en caso de dudas en cuanto a la procedencia o improcedencia de una solicitud, el Congreso de la Unión, al legislar, el Instituto Nacional Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de una solicitud, deben optar por la alternativa que le dé curso.

La consulta popular es una institución que permite una amplia intervención de la ciudadanía referida a todo tipo de materias, con excepción de las expresamente enumeradas en el apartado 3 de la fracción VIII y de las que tienen que ver con la estructura del Estado Mexicano.

### **Interpretación de las normas que regulan la consulta popular**

La reforma a la Constitución Política publicada el nueve de agosto de dos mil doce, por virtud de la cual se introdujo la figura de la consulta popular, estuvo encaminada a fortalecer las instituciones democráticas.

La reforma, si bien no afectó la naturaleza y elementos de la representación axiológica confiada a los representantes, en el caso Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, aportó elementos adicionales para encauzar y, eventualmente, neutralizar su acción.

Existe el principio de interpretación jurídica que dice: *Tratándose de particulares, cuando la Constitución confiere, confiere lo mínimo; y cuando ella limita, limita lo máximo.*

Lo anterior implica lo siguiente:

Que la Constitución reconoció a la ciudadanía un derecho adicional a los que ya tenía de elegir y de ser electo; en aplicación del principio de interpretación invocado, el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador ordinario, en la legislación reglamentaria, puede ampliar el derecho conferido;

Que el Congreso de la Unión, en la reglamentación de las normas fundamentales que regulan la consulta popular no puede:

Incrementar las limitantes al ejercicio del derecho que aparecen en la Constitución Política;

Hacer nugatorio el derecho de la ciudadanía; y

Conferir o negar a los Poderes y Órganos Públicos una función diferente a la que les concede la Constitución Política.

Esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y los restantes Órganos Autoridad que intervienen en la aplicación las normas que regulan la consulta popular, están obligados a hacerlo en observancia de esos principios.

Por lo anterior, cabe concluir que:

La interpretación de las normas que regulan la consulta popular debe estar encaminada a permitir el pleno ejercicio del derecho y nunca a obstaculizarlo, impedirlo o neutralizarlo;

El legislador no puede incrementar, por analogía o mayoría de razón, las causales de improcedencia de una consulta popular. Lo anterior implica que ni él, ni los interpretes, pueden hacer extensible la improcedencia a materias no previstas expresamente; y

El interprete, en caso de duda, debe pronunciarse en el sentido de dar curso a una consulta popular o por tener por legal y correcta la pregunta que debe ser sometida a ella.

### **Materia de la consulta**

Con la reforma constitucional en materia energética publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha veinte de diciembre de dos mil trece, se modificaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Entre las modificaciones que se realizaron a nuestra Constitución en Materia Energética está las siguientes:

1.- En el artículo 25 constitucional párrafo cuarto se adicionó: tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del

artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

2.- En el artículo 27 constitucional, párrafo sexto, se eliminó el mandato de que: tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, 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.

3.- Se adicionó un párrafo séptimo al artículo 27 en el que se permite el otorgamiento de contratos, de forma general, en lo que respecta al petróleo y a los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo. Se puntualiza que la permisión es de forma general debido a que en la redacción no se limita a la exploración y extracción:

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.

Como se señaló en el punto 2, en la redacción anterior del párrafo sexto del artículo 27 constitucional era general en cuanto a los contratos en materia de petróleo e hidrocarburos. Al excluirse, en el nuevo párrafo séptimo el término contratos de la prohibición general, a contrario sensu se permite la celebración de contratos en todas las áreas relativas al petróleo e hidrocarburos.

4.- En el mismo nuevo párrafo séptimo del artículo 27 constitucional se establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás

hidrocarburos se podrá realizar a través de contratos con particulares, que pueden ser nacionales o extranjeros y que incluso para cumplir con el objeto las asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado pueden contratar de igual forma con particulares nacionales o extranjeros.

5.- En el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional se elimino el mandato general de que el petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica son áreas estratégicas para únicamente establecer como áreas estratégicas la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos.

Las modificaciones citadas anteriormente y las demás que encuentren sustento en las primeras, son las que conforman la materia de la consulta popular que nos ocupa.

Es complejo incluir en una pregunta neutra, sencilla y comprensible todas las complejidades de la reforma energética:

1.- Eliminación de las demás actividades que no sean la exploración y extracción de las áreas estratégicas de la nación.

2.- Permiso de contratos con particulares nacionales y extranjeros en todas las áreas que correspondan a petróleo e hidrocarburos.

3.- Las reglas especiales en materia de exploración y extracción del petróleo e hidrocarburos.

Por lo anterior en un ejercicio de sencillez y claridad resumimos la materia en la siguiente pregunta:

***¿Está de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?***

## Procedencia la consulta

No existe ninguna duda de que el tema objeto de la consulta es de trascendencia nacional, a pesar de ello, a fin de cumplir con lo dispuesto por la Ley, formulamos las siguientes consideraciones:

Toda reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de trascendencia nacional por cuanto a que:

Ella regula los derechos y garantías de los habitantes del país y la reforma que cuestionamos está comprendida dentro del apartado *De los derechos humanos y sus garantías*.

Regula la organización, funcionamiento y facultades de los Poderes, federales y locales;

Prevé la existencia de los Entes y Órganos públicos que intervienen en el ejercicio del poder y de la autoridad.

En el ámbito concreto de la reforma sujeta a la consulta popular, el tema de la consulta popular tiene trascendencia nacional por razón de que:

La economía nacional gira en torno al petróleo y los hidrocarburos;

Se ha considerado que el petróleo y los hidrocarburos pertenecen a todos los mexicanos;

Repercute en todo el territorio nacional e impacta a toda la población, con lo que se cumple con los elementos establecidos en el artículo 6º de la Ley Federal de Consulta Popular;

La política nacionalista adoptada a partir del año de mil novecientos treinta y ocho, gira en torno al concepto de que es el Estado Mexicano el único que puede realizar las funciones de explorar el territorio nacional y de explotar el petróleo y los hidrocarburos.

### **Inexistencia de causales de improcedencia**

En la Constitución Política y en la *Ley federal de consulta popular*, se señalan, en forma limitativa, las causales de improcedencia de las consultas populares. En esa virtud, por tratarse de un derecho, sería de suponer que quienes niegan su ejercicio en un caso concreto, son quienes deberían demostrar que opera alguno de los supuestos previstos en ellas.

No obstante lo anterior, a fin de fundar debidamente la pretensión de la mayoría de los mexicanos, nos permitimos formular las siguientes consideraciones:

### **Análisis de las causales de improcedencia**

Se analizan las causales de improcedencia en función de la importancia que le han dado quienes han cuestionado la procedencia de la presente consulta popular y no en el orden en que aparecen consignadas en el apartado 3, de la fracción VIII del artículo 36 constitucional.

Se ha puesto al inicio este apartado en función de que, para algunos, es el punto medular que impide la consulta popular.

## **Improcedencia supuestamente por estar de por medio los ingresos y gastos del Estado**

Por tratarse de un derecho a favor de la ciudadanía, como se ha razonado anteriormente, a las normas que prevén y regulan la existencia de la consulta popular, debe darse la interpretación que permita el pleno ejercicio del derecho.

Por las mismas razones, a las normas que prevén causales de improcedencia debe darse una interpretación estricta y limitada; ello implica que:

Sólo está referida a lo previsto expresamente;

No es válido extender las limitantes por analogía o mayoría de razón; y

Los términos ingresos y gastos del Estado deben ser entendidos en un sentido estricto o técnico.

En los sistemas democráticos en que existe la consulta popular, por regla general, han quedado al margen de ella los impuestos, que es una forma a través de la cual el Estado obtiene ingresos; no puede decirse lo mismo de los gastos. Éstos, generalmente, quedan confiadas al parlamento o al poder legislativo y a la discreción de sus miembros, bajo el supuesto de que a través de ellos opera el elemento axiológico de la representación.

Es evidente que la ciudadanía nunca estaría de acuerdo en pagar impuestos y, de tener que hacerlo, se opondrá a que se incrementen. Esa es la razón por la que este renglón ha quedado al margen de las consultas populares.

Existen otras formas a través de las cuales el Estado se allega ingresos: aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, contribuciones, aprovechamientos, productos y otros.

Cuando en la Constitución Política y en la Ley reglamentaria se dispone que lo relativo a ingresos y su rubro genérico impuestos, es una materia que no puede ser objeto de una consulta popular, se están tomando las consideraciones anteriores.

Al término ingreso procede darle una connotación restringida, la relativa a impuestos; de otra manera, de ser considerado genérico, se haría nugatoria cualquier consulta. Estarían comprendidos, por ejemplo, los bienes que ingresan al patrimonio público por virtud de prescripciones adquisitivas, expropiaciones o confiscaciones. No tendría objeto haber reformado la Constitución Política para introducir la figura de la consulta popular.

El concepto impuesto debe ser entendido en su sentido técnico, aquel que se desprende del *Código fiscal de la Federación*:

*"Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo."*

En la reforma a los artículos 27 y 28, entre otros, no se alude a contribuciones específicas; tampoco se describen situaciones. Ciertamente se alude a impuestos, ingresos y, de alguna forma a gastos, pero no se hace en el sentido de establecer fuentes gravables.

En el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, publicada con fecha veinte de diciembre de dos mil trece, aparece en forma reiterada la mención de los términos "Obtener ingresos", "los ingresos derivados", "maximizar

los ingresos de la Nación", "obtener en el tiempo ingresos", "disponer de los ingresos", "ingresos petroleros", "ingresos del Estado Mexicano" y otros similares.

Ello ha llevado a algunos detractores a suponer que por virtud de que aparecen esos términos, opera en forma automática la causal de improcedencia para una consulta popular prevista en el apartado 3, de la fracción VIII, del artículo 35 constitucional.

Los detractores consideran que este es el argumento determinante para hacer improcedente la consulta popular. Nada más alejado de la realidad jurídica. El alegato es endeble y carente de fundamento.

La regulación en materia de ingresos supone la obligación a cargo de los ciudadanos de pagar impuestos y hacer frente a las cargas fiscales de distinta naturaleza y características, necesario para que la autoridad del Estado pueda recibir y recaudarlos para pagar los gastos estatales. Este no es el objeto de la reforma energética.

En estricta técnica legislativa es impropio que el legislador incorpore en los textos de las leyes el fin o propósitos que se persiguen con ella. Hacerlo es propio de la exposición de motivos que preceden a las iniciativas y de los debates que se dan en comisiones y plenos. Las leyes están para mandar, prohibir, inhibir y sancionar.

Las veces que en los textos de la reforma aparecen términos de carácter impositivo, y sus variantes, no es con fines normativos, que es lo que se toma en consideración en el párrafo 3, de la fracción VIII; se consigna para justificar la novedad y determinar los propósitos de ella.

La limitante contenida en el párrafo 3, de la fracción VIII, está referida a leyes que señalan fuentes impositivas, sujetos pasivos de un impuesto, montos, momentos de cobro y sanciones a las infracciones. Nada tiene que ver con

propósitos ni buenos deseos, como los contenidos en la reforma: "*Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación.*" Ésta fórmula, y otras que aparecen a lo largo del texto de la reforma, por más que se quiera, no es ni son de naturaleza normativa, que es a lo que hace mención la limitante del párrafo 3.

Los autores de las limitantes contenidas, en el apartado 3 partieron del supuesto, válido por cierto, de que las habitantes del país no están de acuerdo en pagar impuestos, con las tasas que se fijan, entre otras. Por ello, se han excluido de ser objeto de una consulta popular.

Todo lo anterior lleva a tener que dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Es dable al legislador determinar la naturaleza de una reforma? ¿No es actuar en fraude a la ley atribuir a una norma una naturaleza que no tiene con el objeto de eludir una consulta popular? ¿Es admisible que el legislador actuar de mala fe en determinados casos?

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido mediante jurisprudencia, *P./J. 80/2003*, el alcance normativo que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas generales en materia de ingresos deben de prever. De conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación las leyes de ingresos de la federación deben tener un contenido normativo específico que debe ser por un lado tributarista, es decir, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y, por otro lado, proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos.

De acuerdo con el criterio definido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución establece un marco jurídico específico para el contenido de las normas jurídicas en materia de ingresos, dicho marco normativo no sólo debe entenderse para las leyes secundarias. Al establecer, la Carta Magna, el contenido normativo que deben tener las leyes en materia de ingresos, se definió un parámetro que, de acuerdo al principio de congruencia, debe ser el mismo para

toda norma jurídica, incluso para dicho ordenamiento.

**LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN  
DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU  
NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL.**

De la interpretación sistemática de los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Poder Reformador previó un régimen especial respecto de la expedición de las Leyes de Ingresos de la Federación, el cual está conformado por: A) Normas procedimentales particulares que se traducen en: a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello; b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión; c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos, mientras que cuando se trata de cualquier otra norma, su análisis conjunto o relacionado con otras disposiciones es una cuestión de conveniencia, pero no necesaria. B) Contenido normativo específico, que debe ser: a) Tributaria, esto es, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y b) Proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos, mientras que, por regla general, el contenido de los demás ordenamientos no está taxativamente limitado; y C) Ámbito temporal de vigencia que, por regla general y a diferencia de otros ordenamientos, es anual, sin perjuicio de que puedan existir en dicha ley disposiciones exentas de esa anualidad. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el hecho de que una norma no sea acorde con el contenido o con el título del ordenamiento jurídico que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad,

pues ello no deja de ser una cuestión de técnica legislativa deficiente, sin embargo, si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, se concluye que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2003 Y SU ACUMULADA 11/2003. Procurador General de la República y Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión. 14 de octubre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Marco Antonio Cepeda Anaya y María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número 80/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres.

Las referencias, que en el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, publicada con fecha veinte de diciembre de dos mil trece, se hacen en el sentido de "Obtener ingresos", "los ingresos derivados", "maximizar los ingresos de la Nación", "obtener en el tiempo ingresos", "disponer de los ingresos", "ingresos petroleros", "ingresos del Estado Mexicano" y otros similares, son lo que la doctrina ha conceptualizado como principios en el sentido de norma programática o directriz<sup>3</sup>, que son normas que se establecen con el propósito de perseguir determinados fines.

Las normas programáticas son directrices con las que se pretende dar lugar a un cierto estado de cosas en la mayor medida posible. Para que una norma general tenga un contenido normativo específico debe regular la materia mediante normas de acción. En el presente caso, en los artículos 27 y 28

<sup>3</sup> Atienza Manuel, Sobre principios y reglas, Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2001, página 104.

constitucionales no se establece el contenido tributarista ni el contenido proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos.

La aparición de los términos anteriormente transcritos no tiene la trascendencia que los detractores de la consulta pretenden darle; carece de carácter normativo e imperio. Se pretende dar a la reforma, en forma expresa, una naturaleza impositiva, misma del que carece, para enmarcarlo dentro de los supuestos previstos en el apartado 3, de la fracción VIII, del artículo 35 constitucional.

Ante el descontento de la ciudadanía y la oposición de un número crecido de legisladores respecto de lo que se ha llamado reforma energética, los autores de la reforma a la Constitución Política, ante la posibilidad de que se promoviera una consulta popular, pretendieron neutralizarla través de incorporar en el texto de ella los términos impuestos, ingresos y gastos del Estado.

La argucia es legaloide, el fin egoísta y la forma deleznable. Lo es por las siguientes razones:

Ciertamente se alude a esas materias, pero la declaración, más propia de una exposición de motivos, no contiene valor normativo alguno y tampoco establece situaciones jurídicas o de hecho o fuentes gravables, en el sentido técnico del concepto.

De los términos de la pregunta formulada para que sirva de base para la consulta popular no se desprende un indicio de requerir la anuencia de la ciudadanía respecto del pago de algún impuesto.

En virtud de todo lo anterior, resulta evidente que en el presente caso no se está frente al supuesto previsto por inciso 3, de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política ni en el previsto en la fracción IV del artículo 11 de la Ley

*federal de consulta popular*, por lo mismo procede y así lo solicitamos, se apruebe la pregunta que acompañamos.

### **Improcedencia de la consulta por tratarse de una reforma a la Constitución Política**

De la misma forma, también se ha afirmado que la consulta es improcedente por cuanto a que la pregunta que se propone someter a la consideración de la ciudadanía, está referida a una parte de la Constitución Política, la que se introdujo con motivo de la reforma de veinte de diciembre de dos mil trece. Se ha pretendido que este impedimento es determinante.

Este supuesto argumento es inexistente y, en el mejor de los casos, infundado. Al respecto es suficiente con tomar en consideración lo siguiente:

Una consulta referida a la Constitución Política en general, no aparece como causal de improcedencia en el apartado 3, de la fracción VIII del artículo 35 constitucional. Tampoco en el artículo 11 de la *Ley federal de consulta popular*.

Al respecto se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Por tratarse de limitaciones a un derecho, la enumeración que hacen los mencionados preceptos, debe considerarse que es limitativa, pero no enunciativa.

En esa virtud al intérprete y a quien aplica las normas, no les es dado incrementar las causales de improcedencia a supuestos no previstos expresamente.

Ciertamente el precepto alude a ciertas partes de la Constitución Política:

Restricciones a los derechos humanos reconocidos por la propia Carta Magna. En el caso, la defectuosa redacción de norma, debe ser interpretada en el sentido de que no es admisible la realización de una consulta por virtud de la cual se proponga restringir los derechos humanos.

En el caso de la consulta propuesta, no se propone restringir un derecho humano, tiene como fin específico el que la ciudadanía se pronuncie respecto de si está o no de acuerdo en que inversionistas extranjeros o nacionales tengan intervención en la exploración y explotación del petróleo y los hidrocarburos.

En la consulta no se propone alterar los principios consagrados en el artículo 40 constitucional, tiene el objeto limitado que se precisa anteriormente.

Respecto del objeto de la consulta popular, se debe tomar en consideración que, de conformidad con la fracción VIII del artículo 35 constitucional, de manera general, la misma procede respecto de temas, en el caso no importa que el tema esté relacionado con la Constitución Política o leyes que de ella emanan, salvo las materias que se ha precisado anteriormente.

Una variante del argumento es que la consulta no procede por cuanto a que la reforma fue obra de lo que cierta doctrina ha denominado Poder Constituyente.

Desde mil novecientos doce, en imitación de los sistemas constitucionales europeos, sobre todo de Alemania y Francia, la doctrina habla de la existencia de un Supremo Poder Nacional o de un Constituyente permanente, capaz de reformar la Constitución Política.

Con vista a la doctrina europea, algunos tratadistas mexicanos previeron la existencia de un poder constituyente. En el sistema fundamental mexicano el primero que insinuó esa posibilidad fue don Emilio Rabasa. Él, en su obra *La constitución y la dictadura*, sin atribuirle personalidad, con base en el artículo 127 de la Constitución de 1857, antecedente del actual artículo 135, supuso la

existencia de lo que él llamó un *supremo poder nacional*, capaz de modificar la Carta Fundamental. Sostuvo que algunas materias estaban al margen de su función reformadora.

Su alumno don Felipe Tena Ramírez fue más allá; con vista en el artículo 135 de la Constitución de 1917, habló de un Poder Constituyente. Doctrinarios, legisladores e, incluso la Suprema Corte, siguiendo a ese tratadista, aludieron a ese supuesto poder.

Un análisis de los antecedentes, los debates, opiniones doctrinales e, incluso, de recientes criterios de la Suprema Corte de Justicia, han puesto en duda tanto la doctrina, como la opinión de legisladores y jueces. Lo ha hecho con toda razón.

En efecto, los últimos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación han estado encaminados a ignorar la existencia del llamado Poder Constituyente.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> En la sesión de fecha lunes 28 de abril de 2008, que trató de la Acción de Inconstitucional 58/2008/59/2008 y 60/2008, hubo pronunciamientos por la inexistencia del "Poder Constituyente Permanente": "...Primero. No existe el "Poder Constituyente Permanente", lo que la Constitución prevé es un procedimiento de reformas constitucionales a cargo de órganos legislativos federal y estatales, que en su calidad de poderes constituidos; si bien es cierto que tanto la doctrina, la jurisprudencia y nosotros mismos cuando intervenimos en la discusión de algún asunto nos referimos al Poder Constituyente Permanente, u órgano reformador de la Constitución, esto no es más que una herramienta retórica que no puede tener el alcance de crear una entidad por encima de la misma norma fundamental. La Constitución, como norma controladora del poder, no enuncia a un poder omnímodo e incontrolable denominado "Poder Constituyente", sino que en el artículo 41, indica que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y de los Estados, y en el 135, encomienda la facultad de reformas constitucionales al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales, en el primer caso, con una votación calificada, y en el segundo, con el consenso de la mayoría de las Legislaturas estatales que realizan en esencia su actividad legislativa. La utilización de éste término obedece a una simplificación lingüística que tiende a englobar en una palabra la actividad que realizan diversos poderes dentro de un mismo procedimiento complejo. En lugar de decir: El Congreso, por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, más las legislaturas de los 31 Estados, decimos: El Constituyente Permanente, o el órgano reformador de la Constitución, al igual que decimos el Legislador en lugar del Congreso, el presidente y el secretario de despacho. Las reformas constitucionales se llevan a cabo mediante un procedimiento complejo, con reglas claras, en cuyo desarrollo pueden presentarse vicios como en cualquier otro; la utilización del artificio del Poder Constituyente no torna su actuación incontrolable, son los mismos diputados, los mismos grupos parlamentarios que intervienen en la actividad legislativa ordinaria; son los mismos grupos que algunas veces operan con las prácticas conocidas en contra de las minorías legislativas y que, por tanto, deben ser

En lo relativo al sistema para reformar la Constitución Política, los constituyentes mexicanos, desde 1824, pasando por la Constitución de 1857, hasta llegar a la actualmente en vigor, abrevaron en la Constitución de los Estados Unidos de América; prescindieron de hacerlo en la doctrina y legislación europea.

Desde 1857 está en uso, con algunas variantes, uno de los dos sistemas que para reformar la Constitución existen en ese país: el que da intervención a los Poderes Legislativos, federales y locales. Esto relaciona con la característica imprescindible de los sistemas federales de dar participación a los estados miembros en la creación y reforma de la Constitución General (artículos 73, fracción III y 135).

De los artículos 71, 72 y 135 constitucionales, más es válido sostener que una reforma a la Carta Magna deriva de agotar el proceso legislativo ordinario, con la salvedad de que en la reforma debe ser aprobada por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada Cámara y, además, por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Para reformar la Constitución política se adoptó el proceso legislativo que existe para iniciar, discutir y aprobar las leyes y decretos, con la salvedad de que se requiera el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores al Congreso de la Unión. Para llevar mayor ponderación, se hizo intervenir a las legislaturas de los Estados.

En el artículo 135 constitucional, que regula lo relativo a las reformas, no se dispone nada respecto de quien puede iniciar una reforma, cuál es el procedimiento que se debe observar en su estudio, discusión y aprobación de las iniciativas. Tampoco se reguló lo relativo a la publicación y entrada en vigor de las reformas. Los Constituyente de 1857 y de 1917, con todo acierto, se atuvieron a

---

revisables para que existe una verdadera democracia.

los principios que consignan los artículos 71, 72, 89, fracción I y 116 constitucionales.

En esa virtud, no es admisible pretender hacer improcedente la consulta popular bajo el argumento de que la llamada reforma energética derivó de la actuación de un supuesto poder denominado Constituyente Permanente.

Como se ha dicho anteriormente y ahora se reitera, no es admisible incrementar las causales de improcedencia previstas expresamente en la Constitución Política y en la ley reglamentaria.

Una reforma es una de las formas en que se manifiesta el proceso legislativo. El que se dé intervención a las legislaturas de los Estados; que una reforma sea parte de la Constitución Política y que, por ello adquiera, características especiales, una de ellas, la de ser de jerarquía superior, no implica que sea obra de un Supremo Poder Nacional o de un Poder Constituyente.

En el sistema jurídico mexicano, es válido afirmar que una reforma constitucional, si bien es de jerarquía superior por ser parte de la Carta Magna, no goza de sacralidad o de una virtud normativa diferente, por lo mismo, es un tema susceptible de ser cuestionada a través de una consulta popular.<sup>5</sup>

Debemos hacer notar que quienes sostuvieron la improcedencia de la presente consulta popular, con el fin de distraer la atención del electorado, ahora proponen otra diversa con vista a reformar la propia Constitución Política con el objeto de reducir el número de legisladores al Congreso de la Unión, lo que implica una modificación de naturaleza electoral lo que es contrario tanto a la

<sup>5</sup> En el Amparo en Revisión 186/2008, se resolvió que "... el poder de reforma es un poder limitado y sujeto necesariamente a normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquéllos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación de normas de procedimiento reformativo..."

Carta Magna, como al artículo 11, fracción III, de la *Ley federal de consulta popular*.

Con el fin de distraer a la ciudadanía, otro partido propone una consulta popular respecto del salario mínimo, derecho previsto en el artículo 123 de la Carta Magna.

**Restricciones a los derechos humanos reconocidos por la  
Constitución (Frac. I del artículo 11 de la *Ley federal de consulta  
popular*)**

Es evidente que la consulta que hemos planteado no está referida a establecer restricciones a los derechos humanos, eso se advierte del contenido de la pregunta y de la naturaleza de la materia, no obstante ello, se podrá afirmar que se está en el supuesto prohibido por la fracción I del artículo 11 de la *Ley federal de consulta popular*, por cuanto a que la reglamentación de lo relativo al petróleo y los hidrocarburos, se halla ubicada dentro del título primero de la Constitución Política, relativo a los derechos humanos y sus garantías.

A este respecto es pertinente tomar en consideración lo siguiente:

Que dentro del título primero de la Constitución Política, por razones que no viene al caso mencionar, se han incorporado materias que no son propiamente derechos humanos, como lo son la existencia y organización del Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y otros.

De esa manera, no toda consulta relacionada con el título primero de la Constitución Política, repercute en derechos humanos.

Por otra parte, la limitante está referida a un rubro específico: restricciones a los derechos humanos.

Es evidente que la consulta popular cuya realización hemos iniciado y la pregunta susceptible de ser sometida a la consideración de la ciudadanía, no esta referida a introducir alguna restricción a alguno derecho humano. Eso se desprende del texto de ella.

**No está referida a alterar los principios consagrados en el artículo 40 constitucional (Frac. II del artículo 11 de la *Ley federal de consulta popular*)**

Los principios que definen la forma de ser del Estado Mexicano están consignados en el artículo 40 constitucional: república, representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres y soberanos que están unidos por un pacto.

De los textos de la solicitud que hemos formulado y de la pregunta que se somete a su aprobación, se desprende que ambas no están referidas a alterar alguno de los principios que definen la naturaleza del Estado Mexicano.

~~La consulta tiene un objeto limitado: invitar a la ciudadanía a pronunciarse respecto si está de acuerdo o no con que los particulares extranjeros y nacionales intervengan en la exploración del petróleo y de los hidrocarburos propiedad de la Nación.~~

**Materia electoral (Frac. III del artículo 11 de la *Ley federal de consulta popular*)**

En la solicitud y en la pregunta no existe algún elemento que lleve a suponer que estén de por medio materias electorales. No alude a requisitos de elegibilidad ni a forma y términos para el ejercicio del derecho de elegir. No se comprende la organización y funcionamiento de los Entes públicos que intervienen como actores y calificadoros de las elecciones.

## **Seguridad nacional (Frac. IV del artículo 11 de la Ley federal de consulta popular)**

La consulta nada tiene que ver con la seguridad nacional. Éste concepto es específico:

### **Ley de Seguridad Nacional**

**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.*

**Artículo 5.-** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;*
- II. Actos de Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;*

- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;*
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;*
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;*
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;*
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;*
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;*
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;*
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y*
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.*

Como podrá observarse, la consulta popular que proponemos no está referida a ninguno de los rubros a que hace mención la norma transcrita.

**Organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente (Frac. VI del artículo 11 de la Ley federal de consulta popular)**

La consulta popular que promovemos no está referida a la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas Permanentes.

**Idoneidad de la pregunta**

Tal como lo manifestados en un principio el texto de la pregunta es la siguiente:

***¿Está de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicada el 20 de diciembre de 2013?***

No es de contenido tendencioso;

No contiene juicios de valor;

Ha sido formulada de manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo;

Se formuló en un lenguaje neutro, sencillo y comprensible;

Deriva directamente de la materia de la consulta; y

Está referida a un tema de trascendencia nacional.

En virtud de lo anterior, en los términos del artículo 16 de la *Ley federal de consulta popular*, procede que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación declare constitucional la pregunta y la califique de trascendencia nacional.

### **Constitucionalidad de la materia objeto de la consulta**

En virtud de todo lo anterior, cabe concluir que la consulta popular la hemos solicitado reúne los requisitos de Ley, concretamente los exigidos por el artículo 21 de la *Ley federal de consulta popular*, por cuanto a que fue formulada:

De manera oportuna;

Que ella tiene un objeto lícito;

Que fue solicitada por la ciudadanía excediendo el mínimo requerido;

## Forma de aprobar la declaración y la calificación

Dado a que en lo relativo al ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política y la Ley confieren a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación no está de por medio el ejercicio de una de las formas en que se manifiesta la actividad jurisdiccional que ella tiene confiada, procede y así lo solicitamos, la declaración y la calificación se hagan por simple mayoría del Pleno.

En diciembre del año pasado una aprobada la reforma Constitucional en materia energética y aun sin existir la Ley de Consulta Popular, los suscritos y diversos ciudadanos, presentamos ante la cámara de diputados más de un millón seiscientos mil firmas en respaldo a la solicitud de convocar a consulta popular, con carácter vinculatorio, la reforma a los artículos 27 y 28 Constitucionales, de tal suerte que aun cuando en la especie se agregan más de dos millones trescientas mil firmas y se colma de sobra el requisito a que refiere el artículo 28 fracción I de la Ley de Consulta Popular, solicitamos que las firmas de apoyo a la consulta popular presentadas en diciembre del año pasado a la mesa directiva de la Cámara de Diputados sean acumuladas a la presente petición como un anexo, ya que las mismas contienen nombre completo, clave de elector y numero identificador al reverso de la credencial de elector, derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar con fotografía vigente (OCR), así como firma o huella digital, por lo que solicito atentamente sean requeridas a la mesa directiva del Senado de la Republica y acumuladas a la presente solicitud de consulta.

Adjunto al presente como anexo, la relación detallada de las firmas de solicitud para la consulta popular.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a la Presidencia de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, atentamente pedimos se sirva:

**PRIMERO.** Tener por formuladas las consideraciones que se contienen en el presente ocurso.

**SEGUNDO.** Solicitar a la mesa directiva del Senado de la Republica, que las firmas presentadas en diciembre del año pasado ante esa autoridad, mediante las cuales se solicita al Congreso de la Unión convocar a Consulta popular con carácter vinculatorio, la reforma a los artículos 27 y 28 Constitucionales, derivado de las reformas en materia energética, ello en virtud de que las mismas contienen nombre completo, clave de elector y numero identificador al reverso de la credencial de elector, derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar con fotografía vigente (OCR), así como firma o huella digital, sean acumuladas a la presente petición como un anexo.

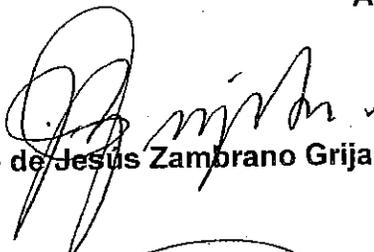
**TERCERO.** Con los anexos donde se detalla el contenido de las cajas que contiene las firmas y datos de los ciudadanos que solicitan la consulta popular, adjuntando todas las firmas de ciudadanos que hacen la petición, se solicite al Instituto Nacional Electoral, verifique se ha dado cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 28 numeral I, de la Ley Federal de Consulta Popular.

**CUARTO.-** Remitir el presente documento en original o copia certificada, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que las consideraciones plasmadas en este ocurso sean consideradas para la declaración de constitucionalidad de la pregunta objeto de la consulta.

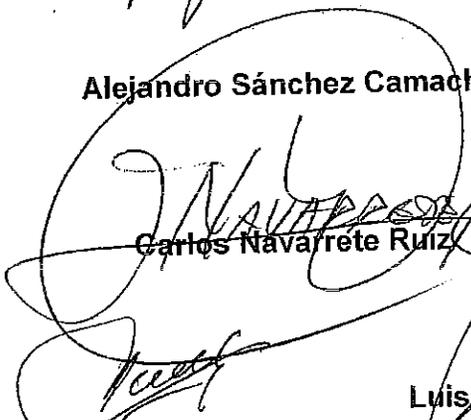
**QUINTO.-** En su oportunidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declarar constitucional la pregunta: *¿Está de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicada el 20 de diciembre de 2013?*, y que se califique de ser de trascendencia nacional el tema que se solicita sea sometido a consulta popular.

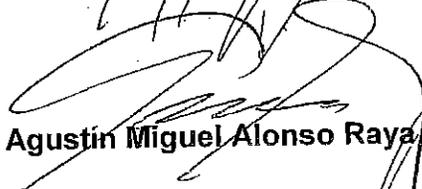
Protestamos lo necesario.

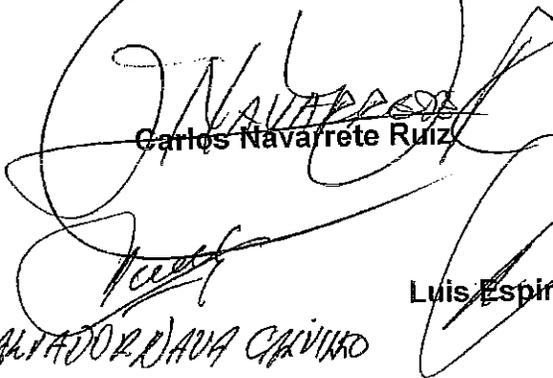
ATENTAMENTE

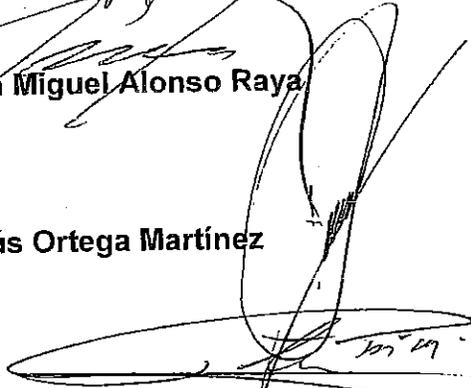
  
José de Jesús Zambrano Grijalva

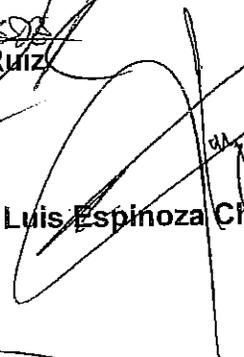
  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano

  
Alejandro Sánchez Camacho

  
Agustín Miguel Alonso Raya

  
Carlos Navarrete Ruiz

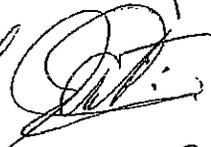
  
Jesús Ortega Martínez

  
Luis Espinoza Chazaro

  
Teresa Mojica Morya

  
SALVADOR NAVA CAVINO

~~Rodrigo González Barrios~~  
Arturo Cruz Ramirez

José Antonio León Mendivil 

Dip Fernando Belauzarán 

Dip. PAROL ANTONIO FRANIZANO 

Dip. Jessica Salazar Trejo 

Tema de trascendencia nacional que se propone someter a consulta popular:  
Reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución  
Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia  
Energética.

## Anexo I

Relación del contenido del expediente correspondiente de las fojas que contienen las firmas de ciudadanas y ciudadanos mexicanos solicitantes de la Consulta Popular.

Caja	Folio Inicial	Folio Final	Nota
1	1	3000	
2	3001	6098	
3	6099	9196	
4	9197	12294	
5	12295	15466	
6	15467	18054	
7	18055	21768	
8	21769	24329	
9	24330	27597	
10	27598	30840	
11	30841	34428	
12	34429	38749	
13	38750	42826	
14	42827	46162	
15	46163	48737	
16	48738	50959	
17	50960	52501	
18	52502	54749	
19	54750	57176	
20	57177	59661	
21	59662	61193	
22	61194	63249	
23	63250	66257	
24	66258	69495	
25	69496	72618	
26	72619	75818	
27	75819	78772	
28	78773	81984	
29	81985	85239	
30	85240	88618	
31	88619	91038	
32	91039	94207	

Tema de trascendencia nacional que se propone someter a consulta popular:  
Reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución  
Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia  
Energética.

Caja	Folio Inicial	Folio Final	Nota
33	94208	97501	
34	97502	99999	
35	10000	102590	
36	102591	103335	
37	103336	106521	
38	106522	110649	
39	110650	114491	
40	114492	119323	
41	119324	122137	
42	122138	125728	
43	125729	128291	
44	128292	131708	
45	131709	134201	
46	134202	137370	
47	137371	141882	
48	141883	145354	
49	145355	149478	
50	149479	152426	
51	152426	155790	
52	155791	158867	
53	158868	161882	
54	161883	164620	
55	164621	167618	
56	167619	170614	
57	170615	172832	
58	172833	176000	
59	176001	179388	
60	179398	182368	
61	182269	185368	
62	185369	188399	
63	188400	191197	
64	191198	194326	
65	194327	198136	
66	198337	200336	
67	200337	203304	
68	203305	205684	
69	205685	209365	
70	209366	211692	
71	211693	214782	
72	214783	217783	

Tema de trascendencia nacional que se propone someter a consulta popular:  
Reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución  
Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia  
Energética.

Caja	Folio Inicial	Folio Final	Nota
73	217784	220781	
74	220782	223779	
75	223780	227205	
76	227206	230207	Se omiten estos folios
77	230208	233204	
78	233205	236211	
79	234212	237218	
80	237219	239221	Se omiten los folios 239222 al 240211
81	240212	243213	
82	243214	246222	s
83	246223	249234	Se omiten estos folios
84	249235	252228	Se omiten estos folios
85	252229	282247	Se omiten estos folios
86	282248	285257	Se omiten estos folios
87	285258	287756	

Anexo 2

**ASUNTO: JUSTIFICACIÓN POLÍTICA Y  
TÉCNICA A LA PETICIÓN DE CONSULTA  
POPULAR RESPECTO A SI ESTA DE  
ACUERDO EN QUE SE MANTENGA EL  
DECRETO DE REFORMAS A LOS  
ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA  
CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE  
PETRÓLEO Y ENERGÍA ELÉCTRICA  
PUBLICADO EL 20 DE DICIEMBRE DE  
2013.**



**C. SILVANO AUREOLES CONEJO  
DIPUTADO PRESIDENTE DE LA MESA  
DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
PRESENTE.**

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, José de Jesús Zambrano Grijalva, Alejandro Sánchez Camacho, Agustín Miguel Alonso Raya, Luis Espinoza Chazaro, Carlos Navarrete Ruíz, Jesús Ortega Martínez y otros, en nuestra calidad de peticionarios de la solicitud de realización de una consulta popular para la continuación de la vigencia o su modificación de la redacción a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos el piso ocho del número 84, calle Benjamín Franklin, colonia Escandón, código postal 11800, Delegación Miguel Hidalgo, de esta ciudad de México, autorizando como representante legal al primero de los firmantes, ante usted con el debido respeto comparecemos y exponemos:

Que el pasado veintiocho de abril del año en curso, presentamos ante la presidencia de la Mesa Directiva del Senado anuncio sobre "la presentación de más firmas de ciudadanos que solicitan al Congreso de la Unión convoque una consulta popular sobre la reforma a los artículos 27 y 28 de la Carta Magna en materia energética", es así que el día de hoy atendiendo a lo preceptuado por el artículo 23 de la Ley Federal de Consulta Popular venimos a presentar los anexos que contienen los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, (relación detallada que habremos de entregar de manera física al momento de la entrega de las firmas, ello a efecto de dar cabal cumplimiento al artículo 24 de la ley reglamentaria)no sin antes hacer las siguientes consideraciones:

#### **I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013: EL FIN DEL PETRÓLEO NACIONALIZADO Y DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.**

La reciente reforma energética es el punto culminante de un proceso que comenzó hace más de veinte años, cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari emprendió una cruzada para liberalizar y privatizar la economía. A lo largo de esos años el Estado, en su calidad de operador e inversionista, fue desplazado paulatinamente de todos los sectores productivos. Su último reducto fue el sector energético, donde conservó una importante presencia a través de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La reforma constitucional de diciembre de 2013 tuvo precisamente el propósito de reducir en lo inmediato y eliminar a largo plazo, las actividades empresariales del Estado, consiste en analizar el contenido y las implicaciones de dicha reforma, con el objeto de mostrar su trascendencia para la Nación. La discusión se divide en cuatro partes: la primera describe las modificaciones y adiciones que se le hicieron a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución General; la segunda, presenta la estructura industrial resultante; la tercera, analiza lo que cambió con respecto al modelo anterior y las consecuencias previsibles; finalmente, y a manera de conclusión, se hace un análisis político de la reforma.

## 1. Descripción de la Reforma

El nuevo marco constitucional establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas de la economía. Dicha tarea se llevará a cabo a través de organismos públicos y "Empresas Productivas del Estado". Esta última figura es de nueva creación. En ambos casos, el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control de dichas entidades. En materia de energía las áreas estratégicas son, primero, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución; y, segundo, la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos. Las empresas productivas del estado que realicen esas actividades estarán sujetas a una normativa especial en materia de administración, organización, funcionamiento, contratación, remuneraciones y demás actos jurídicos que celebren. Ese régimen especial atiende, según lo aprobado por el Congreso, a la necesidad de garantizar eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.<sup>1/</sup> Las empresas productivas del estado podrán realizar actividades que no sean estratégicas. Se establece la obligación de apoyar e impulsar a las empresas privadas bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, así como implementar una política nacional para el desarrollo industrial sustentable.<sup>2/</sup>

Los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos en el subsuelo son propiedad de la Nación. Esa propiedad es inalienable e imprescriptible. De igual forma, sólo la Nación podrá llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, pero se apoyará en empresas productivas del estado, en empresas privadas o en ambas. El propósito de que la Nación lleve a cabo dichas actividades consiste en obtener ingresos para el Estado, ingresos que deberán contribuir al desarrollo de largo plazo del país. La exclusividad en exploración y extracción se limita a la celebración de asignaciones y contratos. Es una exclusividad jurídica con excepciones que impiden una exclusividad operativa, puesto que el sector privado podrá realizar dichas operaciones.

<sup>1/</sup> La Ley no aclara en qué consisten "las mejores prácticas", por lo tanto y hasta que no se aclara en la legislación secundaria es una zona gris que admite interpretaciones a conveniencia.

<sup>2/</sup> Antes de la reforma no se pedía que dicho desarrollo fuera sustentable. No se aclara en qué consiste la "sustentabilidad" y el "desarrollo industrial sustentable". El término sustentabilidad es ambiguo y ahora se utiliza para todos los propósitos y en todos los contextos.

Las concesiones están permitidas para todos los productos del subsuelo con dos excepciones: minerales radioactivos e hidrocarburos. La Nación llevará a cabo la exploración y extracción de petróleo y gas natural, ya sea mediante asignaciones a empresas productivas del estado, o a través de contratos celebrados con éstas o con particulares. Tanto en las asignaciones como en los contratos se deberá establecer que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación. Para cumplir con el objeto de las asignaciones y los contratos las empresas productivas del estado podrán contratar con particulares. Lo anterior abre la posibilidad de asociaciones, alianzas y coinversiones en cualquier campo, bloque, área, zona o región, siempre y cuando dicho acuerdo preserve a la empresa productiva del estado como titular de la asignación. No hay limitaciones constitucionales para que el capital extranjero participe en las actividades de exploración y extracción.<sup>3/</sup>

Con respecto a la electricidad, la exclusividad de la Nación se limita a la planeación y al control del sistema eléctrico nacional; así como al servicio público de transmisión y distribución. La exclusividad de la Nación es jurídica pero tiene excepciones que impiden su operatividad para evitar su materialización. El Estado podrá celebrar contratos con particulares en las materias reservadas. Empresas privadas podrán participar en la planeación y en el control del sistema eléctrico nacional, así como en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, siempre y cuando celebren un contrato con el Estado. Empresas privadas podrán también generar y vender electricidad, exportar e importar energía eléctrica; también podrán transmitir y distribuir electricidad cuando la finalidad no sea prestar servicio público. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios finales no se considera servicio público.

De la cadena de valor de los hidrocarburos únicamente se consideran estratégicas la exploración y la extracción. Todas las demás actividades quedan fuera de esa clasificación. No se consideran estratégicas la refinación de petróleo y el procesamiento de gas natural, es decir, la elaboración de derivados de petróleo y gas natural. Tampoco entran en dicha categoría las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, venta al mayoreo y al menudeo, así como la exportación e importación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. La petroquímica tampoco se considera estratégica. De la

<sup>3/</sup> El texto constitucional no establece la obligación de realizar una explotación racional y eficiente. No hay obligación de maximizar la recuperación de los hidrocarburos *in situ*.

cadena de valor de la electricidad se reconoce como estratégicas las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución. La generación, la venta y el comercio exterior de electricidad no se consideran actividades estratégicas; tampoco caen dentro de esa categoría la transmisión y distribución cuyo objeto sea distinto al servicio público.

En los artículos transitorios se prevé que Pemex y CFE se transformen en empresas productivas del estado. Durante la transición Pemex queda facultado para recibir asignaciones y celebrar contratos; esta última prerrogativa de extiende a la CFE.

En materia de exploración y extracción de hidrocarburos el Congreso deberá regular los contratos de servicios, utilidad o producción compartida, licencia, entre otros, otorgados por la autoridad. En cualquier caso, los operadores actuarán por cuenta de la Nación. El Congreso también deberá regular las modalidades que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares. El Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación y lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo.<sup>4/</sup> Las contraprestaciones podrán ser en efectivo, en porcentaje de la utilidad o de la producción obtenida, con la transmisión onerosa de los hidrocarburos o con una combinación de las anteriores. Los titulares podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o el contrato correspondiente y sus beneficios esperados.

Pemex someterá a consideración de la Secretaría de Energía, la adjudicación de las áreas en exploración y los campos en producción que esté en capacidad de operar a través de asignaciones. El organismo deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. Si como resultado de la adjudicación de asignaciones se llegaran a afectar inversiones de Pemex, éstas serán reconocidas en su justo valor económico. Pemex podrá proponer a la Secretaría de Energía la migración de las

<sup>4</sup> Dicha maximización no significa necesariamente que la Nación se quedará con toda la renta petrolera, ni siquiera que se quedará con la mayor parte. En un contrato petrolero la distribución de ingresos y rentas es producto de la negociación. La maximización de ingresos para la Nación implica la minimización de ingresos para el operador porque se trata de un juego de suma cero, lo que obtiene uno lo deja de recibir el otro. Los ingresos que reciba la Nación quedan condicionados a lo que quiera aceptar el operador. El contrato se firma sólo si ambas partes están de acuerdo en el reparto. No hay maximización sino negociación. Como en toda negociación, el resultado estará en función de la correlación de fuerzas.

asignaciones a contratos. En dicha migración el organismo podrá optar por asociarse con el sector privado. En ese caso, la CNH llevará a cabo una licitación. La Secretaría de Energía establecerá los lineamientos técnicos y contractuales, a su vez, la Secretaría de Hacienda establecerá las condiciones fiscales.

Las actividades estratégicas de exploración y extracción de hidrocarburos y servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos donde aquellas se realicen. La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

La Secretaría de Energía otorgará permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural, de igual modo, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento. La CNH realizará las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos de exploración y extracción; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos. La CRE regulará el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; el acceso de terceros y las ventas de primera mano, así como la generación y las tarifas de porteo para transmisión y distribución. La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos regulará y supervisará la seguridad industrial, la protección al medio ambiente, las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. La Secretaría de Hacienda establecerá las condiciones económicas y fiscales, tanto en las licitaciones como en los contratos, que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.<sup>5/</sup>

<sup>5</sup> "En el tiempo" significa que la obtención de ingresos para la Nación se concentrará en la fase intermedia y final de explotación de los yacimientos. Por el contrario, el ingreso para el asignatario o contratista se concentrará en la fase inicial para recuperar lo antes posible la inversión.

El Congreso regulará las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la Nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. El Congreso realizará también adecuaciones al marco jurídico para que la CNH y la CRE se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia. Se prevé la creación del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos

Se prevé que el Ejecutivo Federal cuente con dos organismos públicos descentralizados. El Centro Nacional de Control del Gas Natural se encargará de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. La creación de dicho centro conlleva para Pemex la obligación de transferirle los ductos de transporte y la infraestructura de almacenamiento que tiene en propiedad. El Centro Nacional de Control de Energía se encargará del control operativo del sistema eléctrico nacional; la operación del mercado eléctrico mayorista, y el acceso abierto a las redes de transmisión y distribución. CFE deberá transferir los recursos que dicho Centro requiera.

En los artículos transitorios también se establece que el Congreso realizará las adecuaciones al marco jurídico para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del decreto, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos. En materia de electricidad, la ley deberá imponer a los participantes obligaciones de aprovechamiento de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes. En el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía se deberá incluir una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios. Además el Congreso emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos.

También se prevé que el objeto de las empresas productivas del estado será la creación de valor económico y el incremento de los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. Dichas empresas deberán contar con autonomía presupuestal pero estarán sujetas al balance financiero y al techo de servicios personales que apruebe el Congreso a propuesta de la Secretaría de Hacienda. Por lo que toca a su régimen de remuneraciones éste será distinto del previsto en el artículo 127 constitucional, al tiempo que su organización, administración y estructura corporativa serán acordes con las mejores prácticas a nivel internacional. Adicionalmente, dichas empresas contarán con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

Por último, uno de los artículos transitorios le ordena al Congreso establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, investigar, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones contrarios a la ley, entre otros, los que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto. En suma, la reforma implica una refundación completa del sector energético nacional a partir de nuevas premisas, principios, valores y objetivos.

## **2. La nueva estructura de las industrias energéticas**

El decreto de reforma constitucional, la documentación oficial subsecuente y las declaraciones de los funcionarios públicos del sector; nos permiten esbozar su nueva estructura industrial. Es decir, la organización y regulación de las industrias del petróleo, el gas natural y la electricidad.

## **2.1. Industria petrolera**

La Nación seguirá siendo la propietaria del subsuelo y los minerales que contiene; así como la única habilitada para explorar y extraer los hidrocarburos. Este último derecho lo ejercerá a través de operadores públicos y privados. Las empresas públicas de otros países, serán admitidas siempre y cuando cumplan algunos requisitos para evitar que los derechos otorgados por el gobierno mexicano queden en manos de estados o gobiernos extranjeros.

La Nación administrará el subsuelo a través del Poder Ejecutivo Federal. El Presidente de la República establecerá por decreto qué porciones del territorio nacional estarán abiertas a la búsqueda y extracción de hidrocarburos, y qué zonas se dejarán para una explotación futura. Del primer conjunto, la Secretaría de Energía determinará las áreas puestas a disposición de los productores, ya sea a través de asignaciones o de contratos; también se otorgarán, a través de la CNH, autorizaciones para el reconocimiento y la exploración superficial.

Por lo que toca a los contratos, la Secretaría de Energía diseñará los modelos y establecerá los lineamientos de los procesos de licitación. La Secretaría de Hacienda establecerá las condiciones económicas de las licitaciones y de cada contrato. La CNH realizará el proceso de licitación, asignará ganadores y suscribirá los contratos. Estos se otorgan a empresas privadas, pero también a Pemex que podrá ir solo o en asociación con otras firmas. Dentro de la familia de contratos la Secretaría podrá escoger entre una amplia gama de posibilidades, entre ellas, los contratos de servicio, los de riesgo puro, los de producción o utilidad compartida, los de recompra de crudo y las licencias. La selección dependerá fundamentalmente de las características petroleras de los bloques a ofertar y de la complejidad en la administración técnica, económica y fiscal del contrato. La remuneración será en efectivo, en especie o en una combinación según el tipo de contrato. En las licencias el contratista se quedará con toda la producción y en los contratos de producción compartida sólo con una parte.

Por lo que toca a las asignaciones, éstas serán solicitadas por Pemex y, eventualmente por otras empresas productivas del Estado que serían creadas ex profeso; la Secretaría de Energía evaluará las solicitudes -con apoyo técnico de la CNH-, y realizará la

adjudicación si lo estima conveniente. La CNH se encargará de la administración de las asignaciones y los contratos en lo que atañe a las materias técnicas; y la Secretaría de Hacienda se encargará de los aspectos económicos. El régimen fiscal de las asignaciones será similar al de las licencias (regalías más un impuesto petrolero). El primer asignatario será Pemex pero nada descarta la posibilidad de que sean creadas nuevas empresas productivas del estado en exploración y producción.

Los contratistas podrán disponer libremente de la producción que les corresponda: podrán exportarla, comercializarla localmente o aprovecharla en sus procesos pues toda la industria petrolera estará liberalizada. Los contratistas no podrán registrar las reservas como suyas pero sí podrán reportar a las bolsas de valores los beneficios que esperan obtener de los contratos celebrados con el Estado mexicano. En otras palabras, no podrán hacer el registro de manera directa pero sí de manera indirecta. Los contratistas podrán ceder sus derechos a otras compañías pero los asignatarios no podrán hacerlo.

Para cumplir con el objeto de sus asignaciones, Pemex podrá contratar a otras empresas petroleras mediante contratos de servicios operativos de largo plazo, por ejemplo, los utilizados en años recientes: Contratos Integrales de Exploración y Producción, Contratos Integrales de Servicio y Contratos de Obra Pública Financiada. La ley regulará dichos contratos.

La infraestructura de conducción de hidrocarburos de los campos de producción hasta las refinerías, centros de procesamiento o puntos de exportación estará abierta a terceros, por lo que Pemex, hasta ahora el único operador que dispone de esas facilidades, estará obligado a prestar los servicios de transporte y almacenamiento cobrando una tarifa establecida por la CRE.<sup>6</sup> Los sistemas construidos por los nuevos operadores también se regirán bajo el principio de *acceso abierto*. Es probable que las terminales y boyas de exportación de crudo, así como las terminales de importación y exportación de gas natural, se rijan por ese principio, incluyendo las plantas de licuefacción y de regasificación.

---

<sup>6</sup> La reforma no establece restricciones a la integración vertical pero es probable que se plasmen en la regulación para evitar prácticas discriminatorias. La consecuencia inmediata será, tal vez, que Pemex tenga que integrar las actividades de logística en una nueva empresa para ir más allá de la sola separación contable.

La regulación de la seguridad industrial, la seguridad operativa, la protección ambiental y los residuos de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos estará a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Las actividades de refinación y procesamiento de gas natural estarán a cargo de empresas públicas y privadas que cuenten con permiso de la Secretaría de Energía. La importación y exportación de petróleo crudo, gas natural y productos derivados serán libres. Los sistemas de transporte y distribución por ducto y los sistemas de almacenamiento asociados serán de acceso abierto con tarifa regulada por la CRE. El Centro Nacional de Control del Gas Natural se encargará de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento de gas natural. La propiedad de la infraestructura de transformación, conducción, almacenamiento y venta; podrá ser pública, privada o mixta.

La venta al consumidor final de combustibles será libre y las estaciones de servicio podrán tener bandera nacional o extranjera. La calidad de los productos estará sujeta a normas establecidas por la CRE. La Comisión Federal de Competencia vigilará que no se desarrollen prácticas de poder de mercado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que las actividades se desarrollen de acuerdo a las mejores prácticas ambientales. La Procuraduría Federal del Consumidor protegerá contra abusos de los comercializadores de combustibles.

## **2.2. Industria eléctrica**

Empresas públicas o privadas podrán generar y vender electricidad. Los generadores podrán utilizar cualquier fuente de energía disponible, con excepción de la nuclear la cual estará reservada para la Nación, seguramente a través de la CFE o de una empresa productiva del estado específica. La venta de electricidad al mayoreo se realizará a través del mercado mayorista (mercado spot) o mediante contratos bilaterales convenidos entre generadores y grandes consumidores (usuarios calificados). La CRE regulará los requisitos para ser usuario calificado y el proceso para ampliar su número hasta comprender la totalidad de los consumidores. La generación con fuentes de energía

renovables gozará de subsidios y tendrá condiciones especiales para incentivar su desarrollo.

El despacho económico de carga y la operación del mercado mayorista estará a cargo de la Centro Nacional de Control de Energía. La propiedad y la operación de la red nacional de transmisión y distribución estarán a cargo de la Comisión Federal de Electricidad. La operación de dichas redes, siempre bajo el principio de *open acces*, con tarifas reguladas por la CRE, podrá encargarse a empresas privadas mediante alguna modalidad de contratos de servicios operativos. El sector privado podrá tener sus propias redes de transmisión pero deberán ser operadas bajo el principio de acceso abierto a terceros. La integración vertical de la CFE hacia la generación y hacia la venta estará restringida para evitar prácticas de poder de mercado, esa restricción significa que CFE tendría que vender la mayor parte de sus centrales térmicas pero conservaría las hidroeléctricas y la planta nuclear de Laguna Verde.

La entrega física de la energía eléctrica estará a cargo de la CFE a través de la división de distribución, pero los generadores privados también podrán hacerlo utilizando sus propias líneas. El suministro estará sujeto a los principios del llamado "servicio universal": igualdad, continuidad, calidad, cobertura y algunos servicios específicos.

Las ventas al menudeo estará a cargo de comercializadores privados y empresas comercializadora regionales de la CFE; en caso de que la CFE actué a través de divisiones tendrá que separar la contabilidad de las actividades de transmisión y distribución. La Secretaría de Hacienda continuará fijando las tarifas, con excepción de los precios que se pacten en los contratos bilaterales. Los subsidios generalizados serán reemplazados por subsidios específicos dependiendo de las circunstancias en las que se encuentren los usuarios.

La planeación de la transmisión y la distribución estará a cargo de la Secretaría de Energía y el programa de obras e inversiones resultante será vinculante para la CFE. Los proyectos serán ejecutados por empresas privadas. Las licitaciones de los proyectos estarán a cargo de la CFE pero será la Secretaría de Hacienda la que establezca las condiciones económicas y financieras. Como la generación y venta estarán sujetas a las

fuerzas del mercado la planeación que establezca la Secretaría de Energía será únicamente indicativa.

### **3. Lo que cambió con la reforma y sus consecuencias**

1. La propiedad de la Nación sobre el petróleo quedó limitada al petróleo que se localiza en el subsuelo. Antes, el petróleo era de la Nación en todo momento, en el subsuelo y en la superficie, en forma de crudo o de productos derivados. La propiedad del petróleo se transfería hasta al final de la cadena, en el momento de la venta al consumidor final. La propiedad a lo largo de la cadena fortalecía el control de la Nación sobre su recurso natural. Ya no será así.
2. Fue eliminada la exclusividad del Estado "en petróleo", la cual comprendía todo el ámbito de los hidrocarburos. Sólo se conservó la exclusividad en exploración y extracción. Todas las demás actividades, desde la refinación hasta la venta al consumidor final fueron liberalizadas. Además, dicha exclusividad tiene excepciones que impiden una exclusividad operativa. El Estado será el único autorizado para otorgar asignaciones y contratos petroleros, pero empresas privadas podrán desempeñarse como operadores, controlar el flujo de hidrocarburos y acaparar la renta.
3. El Estado ya no está obligado a ejercer su derecho constitucional de buscar y extraer petróleo a través de entidades, organismos o empresas públicas. En adelante podrá hacerlo recurriendo únicamente a compañías privadas. Si el Gobierno Federal adopta esa política, en algunos años el Estado podría verse desplazado como productor de hidrocarburos, quedando las compañías privadas, mayoritariamente extranjeras, como únicas beneficiarias de ese desplazamiento.
4. Las concesiones siguen proscritas pero se eliminó la prohibición de otorgar contratos petroleros. Ahora la Constitución General permite de manera explícita la celebración de contratos, incluyendo las licencias que es otro nombre con el que se conocen las concesiones en la industria petrolera internacional, dado que el efecto económico de unas y otras pueden ser equivalentes.

5. El nuevo texto constitucional nace con una aporía: un artículo prohíbe algo pero otro artículo lo permite. En el caso que nos ocupa, el texto principal de la Carta Magna prohíbe las concesiones pero uno de sus artículos transitorios las permite con el nombre de licencias, que es una modalidad contractual cuyos efectos económicos pueden ser similares a las concesiones. La carga histórica del vocablo "concesión", asociado al régimen político previo a la Revolución Mexicana, llevó a los impulsores de la reforma a utilizar el pudoroso manto semántico que confiere el concepto de "licencia".
6. La prohibición que le impedía al sector privado buscar y extraer hidrocarburos quedó eliminada. Ahora empresas privadas pueden realizar directamente dichas actividades mediante contratos celebrados con el Poder Ejecutivo Federal, o de manera indirecta a través de los contratos de servicio otorgados por Pemex. Jurídicamente las compañías actuarán por cuenta de la Nación o de Pemex, pero en la práctica actuarán por su cuenta y riesgo exigiendo a cambio una parte de la renta petrolera.
7. Se autorizó a las empresas extranjeras explotar el petróleo, el gas natural y los demás hidrocarburos, tener la propiedad y el dominio, así como hacer usufructo de bienes nacionales. Se estableció un régimen contractual flexible y adaptable a las necesidades de empresa petroleras grandes y pequeñas. Se establecieron las condiciones para el regreso de las grandes compañías petroleras internacionales que no se sintieron atraídas por reformas anteriores.
8. En adelante la Nación compartirá la renta petrolera con las empresas privadas, mayoritariamente extranjeras. Esto será así porque los contratos petroleros reparten las rentas económicas entre el propietario y el productor de los hidrocarburos; entre el Estado y las compañías petroleras. De otra manera estas últimas no firmarían tales contratos. Nadie asume un riesgo geológico sin la garantía de obtener parte de la renta petrolera. El porcentaje de la renta que reciban los operadores privados, dependerá de la correlación de fuerzas, sin soslayar el problema de la asimetría de información entre ejecutivos internacionales acostumbrados a este tipo de negociaciones y funcionarios neófitos y peor aún, deseosos de "fomentar" la inversión privada.

9. La inversión extranjera está ahora permitida a lo largo de toda la cadena de valor: el transporte y almacenamiento de petróleo crudo, gas natural, condensados y los demás hidrocarburos; la refinación de petróleo y el procesamiento de gas; el transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de petróleo y del gas natural; la licuefacción, regasificación y almacenamiento subterráneo de gas natural; la importación, exportación y comercialización de petróleo crudo y sus derivados, así como la elaboración y comercio de petroquímicos. Todas esas actividades ya no se consideran estratégicas y por lo tanto ya no están reservadas para el Estado: quedan liberalizadas y expuestas a las fuerzas del mercado. En consonancia con lo anterior, ahora se permite la propiedad privada de infraestructura petrolera y la venta directa al público. Habrá refinерías, plantas de gas, oleoductos, poliductos, terminales, y estaciones de servicio de empresas distintas a Pemex. Con el tiempo, la mayor parte de la infraestructura de suministro se utilizará para servir a intereses particulares ajenos al bienestar colectivo.
10. Se eliminó la obligación del Estado de abastecer la economía en petróleo crudo, gas natural, gasolina, diesel, gas LP y otros productos petroleros. En adelante dicha obligación descansará en el mercado es decir, en todos y en nadie. El Estado ya no es el garante de la seguridad energética en combustibles.
11. Pemex pasó a ser un actor entre muchos otros. Con la desaparición del monopolio del Estado en algunas áreas del petróleo, Pemex dejó de ser el operador único nacional de la cadena de valor de ese recurso natural. Se le quitaron todos sus privilegios. Ni siquiera será el único titular de las asignaciones otorgadas por la Secretaría de Energía, pues éstas podrían entregarse a otras empresas públicas. Fuera de las asignaciones, Pemex deberá competir contra las grandes compañías petroleras y otros rivales comerciales para conseguir las áreas petroleras que la Secretaría de Energía ponga a disposición de los productores bajo la modalidad de contratos. En refinación, transporte, distribución, venta y comercio internacional, también concluyeron las prerrogativas de la empresa nacional.

12. Pemex perdió activos y redujo su tamaño al quitarle de golpe su red de gasoductos. La red troncal pasará a formar parte del Centro Nacional de Control del Gas Natural pero ya no será de Pemex. Con la reforma de 1995 Pemex perdió sus redes de distribución de gas natural; con la reforma de 2013 perdió sus redes de transporte y sus sistemas de almacenamiento. Esa amputación condena a Pemex Gas y Petroquímica Básica a la desaparición. A la pérdida de sus ductos podría sumarse la de campos petroleros, cuando concluya el proceso de re-acreditación forzada al que Pemex ha sido sometido en la llamada "Ronda Cero".
  
13. Pemex dejará de ser un organismo público descentralizado para convertirse en una empresa productiva del Estado. En el papel se establece que tendrá mayor autonomía presupuestal y de gestión, menor carga fiscal, la posibilidad de asociarse con otras empresas y un gobierno corporativo organizado para una toma de decisiones más ágil y rápida, sin la presencia de sindicatos o representantes de los trabajadores. También contará con un régimen laboral y de contratación distinto al del resto de la administración pública federal. Sin embargo, tal libertad será condicional e incompleta, pues persistirán limitaciones establecidas por la Secretaría de Hacienda. En principio las facilidades que se le otorgan a Pemex tienen por objetivo que la empresa tenga atributos suficientes para competir en los mercados recién creado. Sin embargo, no hay garantía de que dichas facilidades sean efectivas y de ninguna manera compensan las pérdidas que sufrió con la reforma.
  
14. El servicio público de energía eléctrica desapareció y la electricidad se convirtió en un negocio. Por un lado, la generación y el suministro de electricidad ya no se consideran servicio público, es decir, dejaron de estar sujetos a principios fundamentales de interés colectivo, para en adelante gobernarse por las fuerzas del mercado. Ambas actividades se transformaron en un negocio que será tan lucrativo como puedan conseguir los nuevos operadores. Por otro lado, la transmisión y la distribución continúan formalmente bajo la denominación "servicio público", pero éste se limita a permitir el acceso a un grupo de empresas privilegiadas capaces de comprar y vender electricidad en grandes cantidades, por lo que ese "servicio público" dista mucho de lo que es ahora.

15. La obligación constitucional del Estado de generar y suministrar electricidad quedó cancelada. En adelante dicha obligación descansará en las fuerzas del mercado. El Estado conservó la exclusividad en el despacho y en la planeación, sin embargo esta última no será vinculante para generadores y comercializadores; el único actor que está obligado a cumplir los planes y programas sectoriales será CFE, y eso únicamente en lo que atañe a la transmisión y la distribución. En términos constitucionales, el Estado ya no es el garante de la seguridad energética en electricidad: esa responsabilidad se ha dejado en manos del mercado.
16. Se permitió al sector privado realizar cualquiera de las actividades que forman parte de la cadena de valor de la electricidad, mediante permiso otorgados por la CRE o contratos celebrados con el Estado. Nada queda inaccesible para el sector privado, ni siquiera el despacho económico de carga y la operación del mercado eléctrico, pues podrían encargarse a un privado mediante un contrato de servicios operativos.
17. CFE perderá activos y reducirá su tamaño con la separación del Centro Nacional de Control de Energía. Sus obligaciones y facultades quedaron sustancialmente reducidas. Su responsabilidad quedó limitada a la transmisión y la distribución, en tanto que la generación y venta de electricidad son ahora actividades opcionales, que en el futuro podrían convertirse en marginales por dos razones: la primera es la obligación de concentrar atención y recursos en el funcionamiento y expansión de las líneas eléctricas. La segunda, es el conjunto de restricciones a la integración vertical que serán incluidas en la regulación, para que ningún actor tenga posibilidades de obstaculizar la competencia, lo cual implicará para la CFE la venta obligatoria de activos de generación. De cualquier forma, al no tener la obligación de generar, CFE podría desprenderse de la mayor parte de sus centrales y conservar sólo las hidroeléctricas y Laguna Verde por razones de seguridad nacional. La estricta separación contable entre generación, transmisión y distribución podría no ser suficiente para el regulador de la competencia y ordenar la fragmentación completa de la CFE en tres empresas distintas.
18. CFE dejará de ser un organismo público descentralizado para convertirse en una empresa productiva del Estado, pero su vocación no será competir en el mercado, al contrario se transforma en una compañía pasiva, en una empresa transportista,

obligada a servir a las empresas que tendrán los verdaderos hilos del negocio: la generación y la venta.

19. Se prohibieron las concesiones en la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como en la transmisión y distribución de electricidad, pero se le permitió a la CFE celebrar "contratos", argucia legal que posibilita que empresas privadas se conviertan en los operadores efectivos del despacho económico de carga, las líneas de transmisión y los sistemas de distribución, en condiciones similares a las de una concesión. CFE podría acabar convertida en una empresa de papel, en una empresa administradora de contratos.

#### 4. Análisis político

La reforma erosiona la soberanía energética. México ya no podrá decidir soberanamente lo que quiere hacer con su petróleo y su electricidad, pues en adelante estarán atados a los compromisos establecidos por el Gobierno Federal en las licencias y los contratos, que invariablemente contienen cláusulas de protección contra cualquier acción soberana del Estado.

La reforma privatiza y desnacionaliza el sector energético, pues deja su operación y desarrollo en manos privadas, mayoritariamente extranjeras por las características de las actividades económicas que lo componen. Desestatiza y extranjeriza la industria petrolera y la industria eléctrica.

La reforma privatiza los hidrocarburos porque éstos quedarán atados a los contratos que celebre el Gobierno Federal con las compañías petroleras. Se trata de instrumentos jurídicos en los que se compromete el petróleo, el gas natural y los demás hidrocarburos hasta el agotamiento de los yacimientos. También privatiza los terrenos donde se localizan los campos de producción, porque la explotación petrolera pasa a tener prioridad sobre todas las demás actividades, incluidas las que realizan las comunidades indígenas y campesinas, en ejidos y tierras comunales. La reforma también privatiza los recursos naturales que se aprovechan para producir energía eléctrica.

La reforma privatiza todas las actividades que integran el suministro de combustibles y electricidad, incluyendo aquellas que se reservó el Estado para facilitar la logística y la

coordinación técnica, pues podrán ser operadas por empresas privadas bajo contrato celebrado con el Estado. Privatiza la mayor parte de las funciones, facultades y responsabilidades que hasta hoy han permanecido en el seno del Estado. Privatiza los ingresos, las ganancias y las rentas económicas. Privatiza la infraestructura de Pemex y CFE, la cual será entregada al sector privado para su operación. No es una privatización velada, encubierta, escondida. Es una privatización directa, absoluta, total, sin cortapisas. La privatización de activos vendrá después, con el tiempo, cuando se establezcan restricciones a la integración vertical o cuando Pemex y CFE hayan transferido sus operaciones al sector privado mediante contratos.

La reforma desplaza y empobrece al Estado de las decisiones de inversión y por lo tanto de la conducción directa de la industria petrolera y la industria eléctrica. Profundiza el desmantelamiento del Estado, al tiempo que acelera su transformación en un actor neutro, en un simple regulador y árbitro de la competencia, en un espectador de la voluntad de los mercados y de la acumulación de la riqueza que resulte. La reforma convierte al Estado en garante de los intereses privados nacionales y extranjeros. La reforma empobrece al Estado y le resta poder.

La reforma socava las bases fundacionales del Estado. Alienta la entrada de actores muy poderosos y experimentados, que contarán con respaldo de países poderosos, capaces no sólo de influir en las decisiones, sino también de presionar, enfrentar y poner en jaque al Estado mexicano. Las presiones que ejercerán si algo no les parece podrían desestabilizar al país. Es una reforma desde el Estado contra el Estado. Los principios de soberanía, patriotismo, independencia, seguridad nacional han sido dejados de lado.

La reforma plantea un problema de seguridad nacional pues deja en empresas privadas, mayoritariamente extranjeras, no sólo el abasto de bienes básicos, fundamentales e imprescindibles para la economía, sino también información estratégica que las transnacionales utilizan en los tiempos económicos y políticos que les convienen. Las empresas transnacionales no se conducen ni por el interés nacional, ni por el interés público, sino por el afán de lucro y conforme a criterios estratégicos ajenos al país.

## Anexo 2

La reforma profundiza, amplía y acelera la integración energética asimétrica y subordinada con los Estados Unidos. Pone los recursos naturales de México al servicio de la seguridad energética de otro país. Ofrece el mercado nacional a extranjeros dando prioridad a compañías de países que han firmado tratados comerciales con México, encabezados por los Estados Unidos y Canadá. Ata el futuro energético del país al futuro energético de la primera potencia mundial y a sus juegos hegemónicos. Los recursos e infraestructura energética de México se transforman en blanco militar de los enemigos de los Estados Unidos.

La reforma cancela la apropiación colectiva de la renta petrolera para instaurar un modelo de apropiación mayoritariamente privada. En adelante, el reparto de esa ganancia extraordinaria quedará supeditado a lo que el Gobierno Federal logre negociar con las compañías petroleras. Tanto las licencias como los contratos son instrumentos perfeccionados por el capital petrolero para ingresar a los países productores y expoliarlos de sus riquezas con una fachada de legalidad.

La reforma profundizará la desigual distribución del ingreso. La participación del sector privado en la creación y apropiación de la renta petrolera concentra la riqueza en pocas manos, al tiempo que disminuye los recursos del Estado para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La equidad y la justicia social dejan de ser los principios básicos del reparto de las rentas económicas.

La reforma instaura un modelo energético basado en la explotación acelerada del petróleo y el gas natural, que son recursos finitos y no renovables. La política económica y energética subyacente a la reforma es irresponsable e insustentable, pues se propone producir la mayor cantidad de combustibles fósiles en el menor tiempo posible, como si el país tuviera una dotación infinita que se renueva continuamente, como si fueran recursos inutilizables en el futuro o mercancías que hay que vender antes de que se echen a perder, como si la transición energética hacia las fuentes renovables ya estuviera lista y asegurada.

La reforma estimula el regreso del país a una economía petrolizada y vulnerable. Lejos de aprender de los errores del pasado y de las experiencias internacionales se plantea de nueva cuenta hacer del petróleo el motor económico por excelencia. La producción de

energía crea valor, cierto, pero no tiene comparación con el valor que se crea cuando esa energía es transformada en productos manufacturados y servicios para mejorar el nivel de vida de la población.

La reforma impulsa la contaminación, en particular las emisiones de gases de efecto de invernadero. Le da la espalda a los compromisos internacionales del país y a los esfuerzos que se han realizados en la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global. La reforma es un franco retroceso en términos de sustentabilidad.

La reforma es un gran salto hacia el vacío, sin red de protección, sin planes contingentes. Tan profundo es el cambio y tantos los intereses en juego que será imposible dar marcha atrás cuando la energía se convierta en un artículo de lujo por los altos precios y las cadenas de suministro sean presa de la escasez. Estos últimos serán dos problemas graves e inevitables en razón de las premisas del nuevo modelo industrial y energético, basado en la ausencia de responsables y planes vinculantes basados en el interés colectivo.

La reforma cambia de golpe y de manera simultánea, las estructuras de las industrias petrolera y eléctrica, sin existir una crisis energética que justifique ese radicalismo ciego e irreflexivo. A falta de crisis inmediata o en el horizonte, los promotores y operadores de la reforma han inventado un sinnúmero de problemas urgentes, graves e irresolubles, que en realidad no pasan de ser mentiras y medias verdades. Los problemas reales se hubieran podido resolver sin necesidad de desbaratar lo construido, sin privatizar y desnacionalizar, sin poner en riesgo el abasto y la economía de los consumidores.

La reforma no fortalece la seguridad energética. Al contrario, la pone en riesgo de manera sistemática. Antes de la reforma constitucional el Estado garantizaba la seguridad energética con bastantes buenos resultados, excepto en algunas áreas puntuales por ejemplo en los segmentos donde esa tarea se había dejado al mercado.<sup>7</sup> En lugar de enmendar el error, la reforma extiende esa falla estructural a todo el sector energético, dejando en manos del mercado la tarea de garantizar el suministro de combustibles y electricidad.

---

<sup>7</sup>Nos referimos concretamente a la logística y el abastecimiento de gas natural.

La reforma liberaliza el comercio y la inversión en el sector energético de manera desventajosa. En primer lugar, porque México no negoció dicha liberalización con los socios comerciales del país y no recibió nada a cambio, más allá de felicitaciones y calurosas muestras de agradecimiento. No se aprovechó el poder de negociación de México para transformar la ventaja geológica del país en ventajas competitivas de Pemex en los mercados energéticos. En segundo lugar, porque al basar el desarrollo del sector energético en la inversión extranjera, se aceptó entrar en el círculo vicioso del otorgamiento de incentivos, facilidades, protecciones y cuidados, con la esperanza pero sin la garantía de que llegarán las inversiones. En tercer lugar, porque se liberaliza en condiciones de captura ideológica de los funcionarios públicos encargados de diseñar y poner en marcha las reformas. Esta situación los lleva a defender más el interés de los inversionistas que el de la Nación. La actitud de diversos funcionarios de la Sener y la CNH hacia Pemex, con motivo de la Ronda Cero, dan cuenta fehaciente de lo anterior.

La reforma se impuso de manera autoritaria, antidemocrática, sin seguir adecuadamente el proceso legislativo y a contrapelo del sentir de la sociedad mexicana, a la que se le niega el derecho a ser consultada en un tema de vital importancia para el presente y el futuro del país. La reforma se diseñó, negoció y aprobó fuera de los recintos legislativos. El Congreso quedó anulado en su tarea fundamental de elaborar leyes y servir de contrapeso al Poder Ejecutivo. Su papel quedó limitado a la aprobación formal en un proceso relámpago sin precedentes.

La reforma reduce la soberanía sobre los hidrocarburos. Antes de la reforma, la Nación mantenía todos los derechos de propiedad independientemente de si el recurso se encontraba en el subsuelo o en la superficie. De igual modo, la Nación realizaba directamente las actividades productivas desde la prospección hasta la venta, para mantener el control total y absoluto sobre la cadena productiva y, a final de cuentas, para retener todo el valor generado. Después de la reforma, la soberanía sobre el recurso natural se reduce a casi nada: cuadricular el territorio, asignar las áreas a los operadores, vigilar que no se realicen excesos, cobrar impuestos y perseguir a los evasores. La Nación mantiene los derechos de propiedad únicamente cuando los hidrocarburos están en el subsuelo, pero una vez que el petróleo y el gas son extraídos y llegan a la superficie

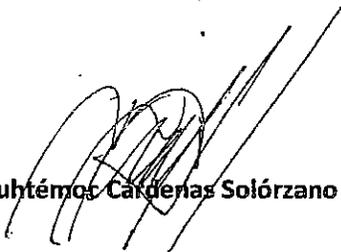
los derechos de propiedad pasan a los las compañías petroleras para que hagan uso y usufructo, y obtengan el mayor beneficio a costa de los legítimos dueños de esa riqueza natural.

Pasar de un régimen de explotación directa a un régimen de licencias y contratos disminuye la soberanía, porque la Nación pierde solvencia técnica en el manejo y control del recurso. Pasar de un régimen de explotación directa a un régimen de concesiones y contratos, lesiona y fragiliza al Estado.

En suma, la reforma significa una gran ofensiva de intereses económicos y financieros para reducir y debilitar al Estado en su capacidad de dominio y control directo sobre bienes estratégicos.

Atentamente  
**ATENTAMENTE**

**José de Jesús Zambrano Grijalva**

  
**Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano**

**Alejandro Sánchez Camacho**

**Eloi Vázquez López**

**Luis Venancio Sánchez Jiménez**

**Aida Álvarez Ruíz**



**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI, presidente; José Isabel Trejo Reyes, PAN; Agustín Miguel Alonso Raya, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; María Sanjuana Cerda Franco, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Silvano Aureoles Conejo; vicepresidentes, Tomás Torres Mercado, PVEM; Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; María Beatriz Zavala Peniche, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Laura Barrera Fortoul, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Graciela Saldaña Fraire, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fernando Bribiesca Sahagún, NUEVA ALIANZA.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>