



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DIPUTADO ROLANDO FORTINO ALCÁNTAR ROJAS
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E .

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió, para efectos de estudio y dictamen la **Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión** de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República. ELD 5/LXVI-MPD

Analizada la Minuta Proyecto de Decreto, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 89, fracción V, 111 fracción I, 171 y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

1. DEL PROCESO LEGISLATIVO

El 20 de octubre de 2024, se recibió en la Secretaría General a través de la Unidad de Correspondencia —por correo electrónico— el documento donde la Cámara de Senadores envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*. Se recibió en físico el 21 de octubre de 2024 en la Unidad de Correspondencia de la Secretaría General la Minuta Proyecto de Decreto de referencia, remitida mediante el oficio número DGPL-1P1A.-1417.10, de fecha 16 de octubre de 2024.

La minuta ingresó en la sesión ordinaria del 24 de octubre de 2024, acordando la presidencia su turno a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

2. MATERIA DE LA MINUTA

La minuta tiene como proyecto de decreto reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que no se consideren monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en sectores estratégicos como los correos, telégrafos, radiotelegrafía, minerales radioactivos, la generación de



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

energía nuclear, el servicio de internet provisto por el Estado, así como la planificación y control del sistema eléctrico nacional.

3. ALCANCES CONSTITUCIONALES DEL PRESENTE ESTUDIO

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones y, la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. En este mecanismo de reformas constitucionales, que se ha dado en llamar el Constituyente Permanente, el papel que los Congresos Estatales tienen se desprende del dispositivo enunciado y se traduce en la facultad para aprobar o no dichas reformas constitucionales. Por ello, la norma jurídica debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver, por una parte, las probables deficiencias y lagunas que contenga, y para que su contenido se mantenga acorde a la realidad que le corresponde regular. Esta dinámica de cambio normativo posibilita que la Norma Fundamental se encuentre cotidianamente sujeta a escrutinio. El depósito de esta responsabilidad en una entidad compleja, que rebasa la composición del Congreso de la Unión y que supone la participación de todas las Legislaturas de las entidades federativas, es lo que da a la Constitución General de la República su característica de rigidez. En ese sentido, es fundamental hacer hincapié sobre los alcances y estudio que realizó quien emite la minuta constitucional.

Así, manifestaron que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores fueron las encargadas del análisis y dictamen de la iniciativa que desarrolló los trabajos correspondientes a la Minuta Proyecto de Decreto conforme al procedimiento que a continuación se describe: (...)

«[...] Conforme a las facultades que nos confieren los artículos 85, numeral 2, inciso a), 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 178, 182, 188, 190, 220 y 221 del Reglamento del Senado de la República, formulamos el presente dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el apartado denominado "FUNDAMENTO", se enuncian las disposiciones normativas que precisan las facultades y atribuciones de estas Comisiones Dictaminadoras.¹

II. En el apartado denominado "TRÁMITE LEGISLATIVO", se da cuenta del trámite otorgado a la Minuta de mérito materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en estas Comisiones Unidas.

El apartado denominado "ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA MINUTA", se expone el objeto y razones que sustentan el Proyecto de Decreto. En el apartado denominado "CONSIDERACIONES", se determina el sentido del presente dictamen, se expresan los razonamientos referentes a la viabilidad y la oportunidad realizada por estas Comisiones Unidas en torno a la reforma constitucional. En el apartado relativo a "TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO", se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a estas Comisiones y se describen las

¹ Dictamen completo consultable en:
<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/9960-pleno-del-senado-inicia-analisis-de-reforma-constitucional-sobre-areas-y-empresas-estrategicas>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

disposiciones de naturaleza transitoria, que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.

FUNDAMENTO.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, numeral 2, inciso aj, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 113, numeral 2, 117, 135 fracciones I y 11 del Reglamento del Senado de la República y demás relativos y aplicables, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores de la LXVI, son competentes para dictaminar la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas; por lo que en ejercicio de sus atribuciones se abocaron al análisis, estudio y valoración de la Minuta referida.

TRÁMITE LEGISLATIVO

En su sesión ordinaria del 9 de octubre de 2024, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general, con 353 votos a favor y 122 en contra y en lo particular, con 350 votos a favor, 111 en contra y 1 abstención el dictamen por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas. De esta manera quedó aprobado en lo general y en lo particular, el citado dictamen; mismo que la presidencia de la Mesa Directiva ordenó su turno a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales procedentes.

El 10 de octubre de 2024, el Senado de la República recibió de la Cámara de Diputados el oficio Número D.G.P.L. 66-11-7-0014, de esa misma fecha, suscrito por la Diputada Julieta Villalpando Riquelme, en su calidad de Secretaria de la Mesa Directiva, con el que remite el expediente con la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégica, con número CD-LXVI-I-IP-008, aprobada en esa fecha.

El 12 de octubre de 2024, mediante el oficio DGPL-IP1A.-1251 suscrito por la Senadora Verónica Noemí Camino Farjat en su calidad de Secretaria de la Mesa Directiva del Senado de la República, con fundamento en los artículos 67, párrafo 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 174, 175, párrafo 1, 176 y 178 del Reglamento del Senado, la Presidencia de la Mesa Directiva, dispuso la ampliación del turno correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos.

El 12 de octubre de 2024, mediante sendas comunicaciones, las Presidencias de estas Comisiones Unidas convocaron a sus integrantes a la Reunión Extraordinaria para discutir el Dictamen relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, lo cual quedó registrado en la Gaceta Parlamentaria. El 12 de octubre de 2024, las Presidencias de estas comisiones dictaminadoras circularon a sus integrantes el proyecto de dictamen correspondiente, en cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 186 numeral 2 del Reglamento del Senado de la República.

ANTECEDENTES Y CONTENIDO DE LA MINUTA

El 5 de febrero de 2024, la Secretaría de Gobernación, remitió a la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de Decreto que propuso la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, documento que el entonces titular del Ejecutivo Federal, Licenciado Andrés Manuel López Obrador, puso a consideración de ese órgano legislativo.

El 8 de febrero de 2024, la Mesa Directiva de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen, la iniciativa con proyecto de Decreto que propone la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas. En la misma fecha, la Comisión de Puntos Constitucionales, recibió el expediente para efectos de dictamen. (...)»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

3.1. TEXTO DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- Se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

...
...
...

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

...
...
...
...
...

Artículo 27. ...

...
...
...
...



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos y litio no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional en los términos del artículo 28 de esta Constitución, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones. Las leyes determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, que en ningún caso tendrán prevalencia sobre la empresa pública del Estado, cuya esencia es cumplir con su responsabilidad social y garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad.

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

...

...

...

Artículo 28. ...

...



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos, litio y generación de energía nuclear; el servicio de Internet que provea el Estado; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, cuyos objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la Nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca; así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que realicen las empresas públicas del Estado y las que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles, tanto para transporte de pasajeros como de carga, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar asignaciones, concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión tendrá un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones que resulten necesarias a las leyes secundarias correspondientes, en los términos de este.

Tercero.- Se derogan los artículos Transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, que se opongan a las disposiciones materia del presente Decreto

4. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

La Minuta Proyecto de Decreto que fue aprobada por mayoría en sus cámaras respectivas, tiene como objeto reemplazar el concepto de —empresa productiva del Estado— por el de —empresa pública del Estado—. En segundo lugar, establece que serán las leyes las que definirán cómo los actores privados podrán participar en la industria eléctrica, pero aclara que en ningún caso dichas actividades tendrán prioridad sobre la empresa pública del Estado, cuya misión principal es cumplir con su responsabilidad social y asegurar la continuidad y accesibilidad del servicio de electricidad para toda la población.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Es importante generar una cronología sucinta de la serie de reformas constitucionales en materia de energía. El sector eléctrico mexicano ha vivido importantes transformaciones constitucionales y legales a lo largo del siglo pasado y a principios de este. Durante la mayor parte del siglo XX fue un sector en el que participaron empresas privadas y públicas, nacionales y extranjeras. En 1960, el Ejecutivo decretó la nacionalización del sector eléctrico, y se llevó a cabo una reforma al artículo 27 constitucional, que estableció la exclusividad estatal del servicio público de energía eléctrica².

En 1992, se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir la participación privada en varias modalidades de servicio eléctrico consideradas diferentes del servicio público. En el primer lustro del siglo XXI se presentaron varias controversias constitucionales que cuestionaban la apertura del sector a la participación privada³. En 2013 se reformaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y se agregaron veintiún disposiciones transitorias en materia de energía⁴. En agosto de 2014 se expidió la legislación implementadora de la Reforma constitucional de 2013, incluyendo una nueva Ley de la Industria Eléctrica⁵. En abril de 2021, la LIE se reformó a partir de una iniciativa del presidente López Obrador⁶. El 1o. de octubre de 2021 el presidente López Obrador envió su primera iniciativa para reformar la Constitución en materia de energía. Esta iniciativa planteaba reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, e incorporaba nueve disposiciones transitorias⁷. Entre otros aspectos de esta amplia iniciativa, se devolvía a la electricidad el carácter de área estratégica exclusiva del Estado, se señalaba que las funciones del Estado en electricidad no constituirían monopolio, se hacía responsable de la planeación y control del sistema eléctrico nacional a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y se topaba a un máximo de 46% a la generación eléctrica privada⁸. La iniciativa fue votada y rechazada por la Cámara de Diputados el 17 de abril de 2022⁹.

² La reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960, añadió un párrafo al artículo 27 constitucional, que señaló: "Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para tales fines". Sobre esta reforma véase Ortega Lomelín, Roberto, La evolución constitucional de la energía a partir de 1917, México, Secretaría de Energía/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, pp. 94-99.

³ Sobre las controversias constitucionales 22/2001 y 61/2004 en las que se impugnó la constitucionalidad de las reformas de diciembre de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica véase Hernández Ochoa, César Emiliano, La reforma cautiva. Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano, México, CIDAC, 2007, pp. 151-178.

⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2013 en lo sucesivo, Reforma constitucional de 2013.

⁵ Ley de la Industria Eléctrica, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.

⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, Diario Oficial de la Federación, 9 de marzo de 2021.

⁷ Andrés Manuel López Obrador, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, 1o. de octubre de 2021.

⁸ Morales Mar, Carlos Andrés, "Iniciativa de reforma constitucional en materia de electricidad 2021 y su relación con la seguridad, confiabilidad y continuidad del suministro de energía eléctrica", en AA VV, "La política eléctrica en México: Alcances y desafíos", Revista de Administración Pública, 157, vol. LVII, núm. 1, México, INAP, enero-abril 2022, pp. 107-125.

⁹ El domingo, 17 de abril, se llevó a cabo una sesión presencial en la Cámara de Diputados en la que se discutió el dictamen de reforma eléctrica. Con 275 votos a favor, 223 en contra y 0 abstenciones, la propuesta que reforma los artículos 4, 25, 27 y



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

El 5 de febrero de 2024, el titular del Ejecutivo federal presentó una segunda iniciativa de reformas a la Constitución en materia eléctrica. En paralelo, se presentaron otras diecisiete iniciativas de reforma constitucional, incluyendo una que propone eliminar los textos constitucionales alusivos a la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos¹⁰.

El 12 de enero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que presentaría varias reformas constitucionales el 5 de febrero de 2024, día de la Constitución. Sin embargo, sólo señaló que presentaría una iniciativa de reforma constitucional en materia de energía hasta el 1o. de febrero, un día después de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera varios amparos que declaraban inconstitucionales gran parte de las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica. Al respecto, el presidente señaló que la iniciativa que enviaría buscaría dejar la Constitución como estaba antes de la llamada reforma energética, dejarla como la dejó el Presidente López Mateos¹¹. En este contexto, la Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024 puede verse como parte de un amplio conjunto de iniciativas de reforma constitucional impulsadas por expresidente López en el último tramo de su gobierno, con las que pretendió cimentar su legado político. Además, la Iniciativa de 2024 puede entenderse como una reacción del titular del Ejecutivo federal a la sentencia adversa de la Suprema Corte que declaró inconstitucional su reforma legal en materia eléctrica¹².

La exposición de motivos de la Iniciativa de 2024 comienza diciendo que la visión de que la electricidad no es una mercancía sino un derecho humano... debe estar incluida como principio básico en el texto de la Constitución...¹³ Sin embargo, ni el texto vigente de la Constitución ni el texto de las reformas propuestas en la Iniciativa de 2024 incluye el establecer un derecho humano a la electricidad. La anterior referencia de la exposición de motivos es extraña, toda vez que el contenido de las reformas propuestas en la Iniciativa de 2024 no estatiza a la industria eléctrica mexicana ni excluye la participación privada nacional o extranjera en el sector. La exposición de motivos tiene varias críticas al papel de la competencia económica, así como al papel de los intereses económicos y empresariales en la industria eléctrica¹⁴; en paralelo la exposición de motivos encomia el papel de la empresa pública del Estado y la exige de participar en el sector eléctrico en condiciones

28 de la Constitución Política no alcanzó la mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores para que fuera aprobada. Redacción El Economista, Cronología de la reforma energética en materia eléctrica de 2022, El Economista, 25 de mayo de 2022. Disponible en línea en <https://www.economista.com.mx/politica/Cronologia-de-la-reforma-energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>

¹⁰ Andrés Manuel López Obrador, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de industrias estratégicas del Estado, 5 de febrero de 2024, en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Anexo XIV, núm. 6457-14, 5 de febrero de 2024, 22 pp.

¹¹ Conferencia matutina del 1o. de febrero del 2023.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicado de prensa núm. 028/2024, del 31 de enero del 2024, "Reforma de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica; En cuanto introduce nuevas reglas en el orden del despacho de energía, la forma de asignación de los contratos de cobertura eléctrica y el sistema de adquisición de certificados de energías limpias vulnera los principios de competencia, libre concurrencia y desarrollo sustentable".

¹³ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 2.

¹⁴ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 3.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

de igualdad con otras empresas. En otras palabras, crea un régimen de excepción en el cual la CFE no estaría obligada a observar las disposiciones de competencia económica en la industria eléctrica. Señala, por ejemplo, que el servicio público que presten las empresas del Estado, al no tener fines de lucro, no puede ser considerado en ninguna circunstancia un monopolio¹⁵. En la exposición de motivos se afirma que el régimen jurídico vigente en la industria eléctrica establece ventajas a favor de las empresas privadas en contra de la empresa pública, y que existe una falsa competencia donde la CFE está obligada a adquirir electricidad a las empresas privadas. La Iniciativa en su momento -hoy reforma constitucional- propone establecer que las empresas particulares no puedan tener prevalencia sobre la empresa pública del Estado, que es garante de la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad.

Establecer en la Constitución los objetivos de la planeación de un sistema eléctrico nacional ordenado es uno de los motivos principales que dice perseguir la Iniciativa de 2024, y que sí se reflejan en el texto constitucional reformado que propone. Al respecto, se señala que el sistema eléctrico vigente se desarrolla al margen de toda planeación y en ausencia de la atribución de control del Estado. En este vacío son las leyes secundarias las que regulan el sistema, sin obedecer un principio constitucional que se propone establecer¹⁶. La Iniciativa y hoy reforma constitucional busca eliminar el concepto de empresa productiva del Estado, que considera fue incorporado a la Constitución por recomendaciones de organismos internacionales financieros de otros sistemas de gobierno antes que el suyo, desnaturalizando la obligación del Estado de garantizar el servicio público de electricidad, convirtiéndola en una empresa que no se diferencia de una privada, y reduciendo su finalidad a la mera obtención de utilidades, sin ninguna función social.

Así, se propone reformar el artículo 25 de la Constitución para eliminar las referencias actuales que hace dicho artículo al concepto de empresa productiva del Estado, y al señalamiento de que en materia eléctrica la ley establecerá las normas relativas a [dichas empresas productivas del Estado]..., con base en las mejores prácticas. En sustitución del concepto de empresas productivas del Estado, propone introducir el término empresas públicas del Estado¹⁷. No obstante, de desaparecer el concepto de empresa productiva del Estado fundamentado en el artículo 25 constitucional, queda en vilo implícitamente lo dispuesto en relación con dichas empresas productivas en varios artículos transitorios de la Reforma Constitucional de 2013, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley de Petróleos Mexicanos, en la

¹⁵ Una crítica de la participación privada en el sector eléctrico puede verse en López López, Miguel, "Mecanismos de transferencias de recursos públicos al sector privado en el sector eléctrico mexicano", *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México,

¹⁶ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 4.

¹⁷ Consultable en: Hernández Mendoza, César Alejandro, "Los fines sociales y nacionales del Estado mexicano: factor determinante para rescatar a la CFE", en AA VV, "La política eléctrica en México: Alcances y desafíos", *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México, enero-abril 2022, pp. 127-150.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y en las diversas disposiciones jurídico-administrativas que lo implementaron a partir de agosto de 2014¹⁸.

Con esta reforma no hay certeza sobre la regulación en particular que se propone para la empresa pública del Estado. El concepto organismo descentralizado bajo el cual operaba la CFE antes de la reforma de 2013, y Pemex antes de la reforma de 2008¹⁹, estaba respaldado por una amplia doctrina jurídica de derecho administrativo, que trazaba sus orígenes a la tradición jurídica francesa de mediados del siglo XX. De entrada, al ser aprobada la reforma, podría dejar sin fundamento constitucional varias de las disposiciones y disciplinas de gobierno corporativo incorporadas actualmente en las leyes de Pemex y de la CFE. No obstante, las mejores prácticas de gobierno corporativo a las cuales están actualmente sujetos Pemex y la CFE también derivan del hecho de que ambas empresas cotizan en mercados de valores de México y otras partes del mundo.

Por su parte el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. Así, se propone adicionar que dichas leyes deberán tener como principio garantizar la justicia social. En el mismo sentido, en lo que respecta a las empresas particulares, se propone establecer que no pueden tener prevalencia sobre la empresa pública del Estado, que es la garante de la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad.

Respecto a las reformas propuestas al artículo 27 constitucional, es claro que se están estableciendo limitaciones a la participación privada y al régimen de libre competencia en electricidad, pero es incierto el alcance de las limitaciones. La incertidumbre tiene que ver con conceptos no desarrollados en cuanto a su significado ni en la Iniciativa hoy reforma constitucional, ni en la doctrina jurídica. ¿Qué significa o podría significar la no prevalencia? Dado que no existe una doctrina jurídica que desarrolle este concepto, es preciso acudir a una definición gramatical. Por ejemplo, para la Real Academia Española, prevalecer es sobresalir, tener alguna superioridad o ventaja, o bien imponerse o triunfar una persona o cosa sobre otra²⁰. Actualmente la Ley de la Industria Eléctrica establece en su artículo 4 que la generación y la comercialización de energía eléctrica son actividades que se prestan en un régimen de libre competencia. Y en la libre competencia no puede haber ganadores o perdedores designados ex ante, dado que cualquier competidor podría ganar o perder, es decir, prevalecer o no.

¹⁸ Véanse las referencias a las empresas productivas del Estado en los transitorios tercero, cuarto, quinto, noveno y vigésimo de la Reforma Constitucional de 2013, así como por ejemplo las leyes y reformas legales incluidas en el Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el DOF del 11 de agosto de 2014.

¹⁹ Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2008.

²⁰ Diccionario panhispánico de dudas (edición en línea), Real Academia Española. Disponible en: <https://www.rae.es/dpd/prevalecer>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

De igual manera ocurre con la referencia que se hace a un servicio público de electricidad cuya continuidad y accesibilidad debe garantizar la empresa pública del Estado conforme a la nueva redacción del artículo 27 constitucional. Hoy día el único servicio público en el sector eléctrico expresamente considerado como tal es el de transmisión y distribución. La generación y comercialización no son considerados hoy servicios públicos en el sentido orgánico que la doctrina jurídica tradicional asignaba al término, aunque están sujetos a obligaciones de servicio público y universal establecidas en el artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica²¹.

Con este contexto, el sistema que plantea la reforma establece la prelación del interés privado sobre el interés público y nacional, que representa la empresa del Estado. El artículo 28, cuarto párrafo del texto vigente establece que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional no constituyen monopolios, sino actividades que el Estado debe ejercer de manera exclusiva como área estratégica. Sin embargo, no se define cuál es su objetivo, lo que provoca que el sistema eléctrico vigente se desarrolle al margen de toda planeación y en ausencia de la atribución del control del Estado. Ante esta situación, las leyes secundarias regulan el sistema, sin obedecer a un principio constitucional.

Respecto a esa área estratégica, la adición de la reforma propone que sus objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la Nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca²². La redacción del artículo 28 constitucional propuesta indica que las facultades de planeación y de control del sistema eléctrico nacional se pondrán a cargo de una misma y nueva empresa pública del Estado que se establezca. Actualmente, por disposición de los transitorios de la Reforma Constitucional de 2013, ambas facultades son ejercidas por autoridades diferentes.

La nueva redacción propuesta permitiría que en una misma persona se concentraran responsabilidades de fijación de política energética, de control del sistema y operación del mercado eléctrico mayorista, y de competidor en este mercado. Los potenciales conflictos de interés serían mayores, y afectarían el terreno parejo en perjuicio de los participantes privados en la industria eléctrica. Por otra parte, los transitorios décimo y décimo sexto de la Reforma Energética de 2013 que aluden a las facultades del Cenace y la Sener no se derogan de manera expresa sino, parecería, de manera tácita, al asignarse algunas de sus facultades a una nueva empresa pública del Estado. Lo anterior estaría generando incertidumbre jurídica.

²¹ Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta Ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Artículo 4, segundo párr., Ley de la Industria Eléctrica.

²² Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 9



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Se establecen también los objetivos de la empresa pública del Estado que se establezca. En la nueva empresa se concentrarían atribuciones de naturaleza diferente —por ejemplo, autoridad, operador de mercado, y competidor— que darían pie a conflictos de interés. Las tensiones anteriores también se manifiestan en los objetivos. La nueva empresa pública que se establezca deberá, por ejemplo, proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro. Si la nueva empresa pública asumiera junto con el control operativo del sistema eléctrico nacional, las demás atribuciones actuales del Cenace, entonces tendría la facultad de operar el mercado eléctrico mayorista. En ese mercado participan generadores y comercializadores privados, que son empresas mercantiles, es decir, empresas que por definición buscan obtener ganancias, beneficios, utilidades; en otras palabras, se trata de empresas que tienen fines legítimos de lucro. ¿Qué impacto tendría el que empresas privadas que buscan tener utilidades legítimas, operen en un mercado eléctrico a cargo de una empresa pública del Estado obligada a evitar el lucro y a proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible? Pero la anterior no es la única tensión observable en el nuevo listado de objetivos rectores de la nueva empresa pública que estaría a cargo de la planeación, control del sistema y mercado eléctrico —además de ser potencialmente la misma que compite en dicho mercado—.

A su vez, el Cenace está a cargo del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes eléctricas. ¿De qué forma se podría garantizar el acceso a estas redes para los competidores del mercado? La reforma no es clara al respecto, por lo que no puede saberse. No obstante, parecería que, en los hechos, estos principios no serían observados. En el listado de nuevos objetivos de la empresa pública del Estado también es notable la ausencia de algún objetivo vinculado a la idea de sustentabilidad, que jugó un papel notable en la Reforma Constitucional de 2013, y en la fallida Iniciativa de Reforma Energética de 2021, pero que está totalmente ausente en la esta reforma de 2024.

Se establece que el servicio público de internet que preste la empresa del Estado, de la misma manera que la electricidad, constituye un servicio público estratégico, cuyo objetivo es evitar que una parte importante de la población, por razones económicas, carezca de este instrumento fundamental para la educación, la cultura, la economía y la información.

Sin embargo, esta reforma no adapta el marco constitucional a los retos contemporáneos en materia de áreas y empresas estratégicas; con la finalidad de garantizar la seguridad, autonomía y accesibilidad de los recursos energéticos del país bajo la responsabilidad del Estado. Esta propuesta no se traduce en garantizar la seguridad, autonomía y accesibilidad de los recursos energéticos del país bajo la responsabilidad del Estado.

No omitimos manifestar que el día 31 de octubre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de áreas y empresas estratégicas y entró en vigor el 1 de noviembre.

Los contenidos de la reforma que ya hemos descrito en general son, que se reconozca la propiedad y el control sobre las empresas públicas del Estado, y que la ley regule su actividad. Se busca reafirmar el papel prioritario de las empresas públicas estatales, particularmente de CFE y Petróleos Mexicanos (PEMEX), el objetivo es que ninguna empresa privada tenga predominio sobre ellas. Atribuir a la Nación la planeación y control del sistema eléctrico nacional. En ningún caso los particulares que participan en la industria eléctrica tendrán prevalencia sobre la CFE cuya esencia es cumplir con su responsabilidad social y garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad. Que el Estado sea el abastecedor de todo el mercado de energía eléctrica para que el pueblo tenga acceso con precios más bajos y lograr así la soberanía y la autosuficiencia energética. Instalar el predominio de la energía bajo el control de la CFE, considerando que el sistema actual favorece el interés privado sobre el interés público nacional, formando así monopolios y obligando a la CFE a comprar energía a las empresas privadas. No considerar monopolio el control que el Estado mantenga sobre el servicio de internet que provea, ni sobre el sistema eléctrico nacional. Se establece que, dentro de los objetivos de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, deben incluirse también la preservación de la seguridad, la autosuficiencia eléctrica y la garantía de precios bajos a la población.

En términos generales, la justificación del Ejecutivo Federal, fue hacer competitivas a estas empresas y garantizar su desempeño futuro sin afectar a las finanzas públicas. Es decir, se buscó liberarlas de la carga burocrática tanto de las secretarías de Hacienda y Energía, del cual dependían directamente, y prepararlas para competir en el nuevo contexto del sector energético sin afectar los derechos de sus trabajadores en activo, jubilados y pensionados. De esta manera, a PEMEX y CFE se les otorgó personalidad jurídica y patrimonios propios que se reflejaron en la estructura programática del presupuesto de egresos de 2015. De igual forma se les otorgó autonomía técnica, operativa y de gestión para que en términos presupuestarios el gobierno federal dejara de administrar a ambas, pero sin perder el control. También, se diseñó un régimen jurídico fiscal flexible que, hasta cierto punto, les permitió mayor autonomía operativa y financiera. El fin fue dotarlas de una estructura con visión empresarial que redujera la carga presupuestaria al gobierno federal. El propósito de la reforma es ocultar la ineficiencia de PEMEX y CFE, por medio de la simple eliminación del concepto de empresas productivas en la Constitución, argumentando que es una recomendación internacional de corte neoliberal y eliminando, de esta manera, la responsabilidad de ser empresas productivas que pueda competir con las demás empresas privadas en el afán de ofrecer un servicio eléctrico de calidad y sostenible.

Al observar la realidad de PEMEX y CFE con los datos corroborados de la ineficiencia operativa y financiera, se concluye que éstas no garantizan un abastecimiento y cobertura generalizada de energía en el país, ni asegura el sostenimiento de tarifas bajas para el caso de la última. En 2024, los apoyos a Pemex equivalen al 156% del presupuesto total de



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

inversión en infraestructura. Durante el primer trimestre del año, la empresa recibió apoyos por 77.2 millones de pesos (mdp). En total, durante todo el sexenio, el gobierno otorgó apoyos por 2.1 billones de pesos. Estos apoyos han sido a través de transferencias y reducciones en la tasa del Derecho de Utilidad Compartida (DUC) lo que representa 6.1% del Producto Interno Bruto (PIB).

Fiscalmente, la administración del titular del Ejecutivo Federal otorgó 4.5 veces más apoyo a PEMEX que la administración previa según datos de México Evalúa. Por otro lado, durante el primer trimestre de 2024 Pemex registró una utilidad neta, sin embargo, ésta registró una caída de (-)92% comparado con el primer trimestre de 2023, al pasar de 57 mil millones de pesos (mmdp) a 4.68 mmdp. Entre el 1 de enero y el 31 marzo de 2024, Pemex observó una reducción de (-)3% en sus ventas de bienes y servicios. Asimismo, la empresa registró una reducción de (-)73% en su utilidad cambiaria (33.4 mil millones). A pesar de que el proyecto hace énfasis en la eficiencia y la soberanía eléctrica que buscan obtener mediante la CFE, las cifras arrojan una realidad distinta, por una parte, en el 2023 generaron ingresos por concepto de venta de bienes y servicios por 458,012.7 mdp; pero el presupuesto que se le asignó para el mismo año fue de 480,857.5 mdp, lo que significa que es una empresa ineficiente, dado que son mayores los gastos de operación que los ingresos que genera²³, lo que significa subsidios y pérdidas constantes de ingresos de la Federación. Al finalizar el segundo semestre de 2023, la deuda de CFE ascendió a 23.6 mil millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB) de México.

La Reforma Constitucional supone entonces un replanteamiento significativo de la última reforma constitucional aprobada en 2013, con el potencial de incrementar el control estatal y fortalecer la participación de CFE en las actividades del sector eléctrico. Sin embargo, su redacción es amplia y sujeta a interpretación. Algunos de los aspectos más importantes que deberá resolver el Congreso de la Unión en materia de electricidad son: (i) cuál será la empresa pública a cargo del control y planeación del Sistema Eléctrico Nacional; (ii) si el mandato de no prevalecer sobre CFE dará sustento al despacho prioritario o incluirá otras medidas adicionales; (iii) cuál será el alcance del servicio público de electricidad, así como sus implicaciones frente al Mercado Eléctrico Mayorista; y (iv) qué aspectos efectivamente se abandonarán del régimen transitorio de la reforma energética de 2013. Asimismo, existen diversos factores que pueden impactar en la implementación de la Reforma Constitucional, entre los que destacan: los posibles riesgos de conflicto bajo el T-MEC; la interacción con el sector privado para definir los detalles regulatorios; así como la simplificación orgánica derivada de otra iniciativa de reforma constitucional que pretende eliminar ciertos órganos como la Comisión Reguladora de Energía (CRE). La instrumentación completa de reformas constitucionales suele ser un proceso de largo plazo.

²³ Datos obtenidos de las Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas 2023. SHCP



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Es decir, esta reforma establecería un nuevo sistema jurídico en energía discordante con el vigente y aplicable al resto de los sectores económicos en la Constitución y en los tratados internacionales. Mientras que en los demás sectores económicos la libertad de comercio e industria, y la libre competencia rigen al sector, en energía se establecería un sistema excepcional. A diferencia de la fallida Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2021, donde muchas de las implicaciones de la reforma sobre el resto de la constelación normativa constitucional eran evidentes, por ejemplo, derogándose expresamente las disposiciones antes vigentes de la Reforma Constitucional de 2013, detallándose las nuevas facultades constitucionales de la CFE sobre el sistema eléctrico nacional y sobre los participantes privados de manera clara, o estableciendo un plazo cierto para la expedición de las leyes que implementarían dicha reforma, en la esta reforma 2024 las implicaciones sobre el conjunto de reglas constitucionales vigentes para el sector eléctrico son potencialmente grandes, pero no son claras.

Implícitamente, esta reforma estaría derogando varias de las disposiciones constitucionales transitorias de la Reforma de 2013. Sin mencionarlo, deja sin fundamento en el texto constitucional sustantivo la obligación de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a redes, o el mercado eléctrico mayorista, conceptos y principios constitucionales vigentes, pero que hoy día cuelgan, todos ellos, de las redacciones vigentes de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y de los transitorios de la Reforma Constitucional de 2013. Esta reforma constitucional y la legislación secundaria podría mantener el acceso abierto a las redes o el mercado eléctrico mayorista. Pero nada en la Constitución mencionaría dicho principio o institución.

Como ya lo referimos, esta reforma podría ocasionar que México fuera demandado por sus socios del Tratado México, Estados Unidos, Canadá, toda vez que, al limitarse los derechos que los inversionistas privados tenían al momento de la firma del tratado, sería violatoria del T-MEC. Así, México enfrentaría una nueva controversia energética que seguramente perdería, y podría dar pie a represalias comerciales. Además, México llegaría débil a la revisión programada del TMEC el 1o. de julio de 2026, donde Canadá o Estados Unidos podrían argumentar esa disputa y usarla de pretexto para confirmar su deseo de no prorrogar la vigencia del T-MEC.

Además, estamos en la posibilidad de generar importantes afectaciones económicas a los particulares. Esto porque limita sus derechos —por ejemplo, a participar en contratos de transmisión y distribución—, los sujeta a participar en una industria eléctrica donde la empresa pública del Estado debe prevalecer sobre ellos, y donde una nueva empresa pública planearía, controlaría y operaría el sistema eléctrico nacional sin considerar los legítimos beneficios o utilidades de los participantes privados. Se afectarían una serie de derechos constitucionales y condiciones de participación de los que actualmente gozan los particulares en la industria eléctrica: las libertades de industria y de comercio, la competencia económica y la libre concurrencia, entre otros.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

La introducción de las normas contenidas en la reforma generará una amplia gama de problemas de implementación, porque sus principios y conceptos son ajenos y antagónicos a los que actualmente incorporan las leyes y la regulación aplicables a la industria y al mercado eléctrico mexicanos. Esta reforma requerirá de un amplio despliegue de nuevas normas legales, reglamentos, y otras regulaciones implementadoras, que estarán guiados por principios frecuentemente en conflicto con los hoy vigentes —y que se incorporaron al sistema a lo largo de más de treinta años—. Armar ese nuevo rompecabezas implicará un gran reto técnico-jurídico de varios años para reguladores y funcionarios federales. Mientras se logra, la parálisis de sector se mantendrá. En el fondo, los problemas que esta reforma constitucional enfrentará se resumen en uno solo: regresar a instituciones y modelos de organización industrial eléctrica de los años 1960, 1970 y 1980, lo cual es una tarea increíblemente costosa y complicada en el México de los 2020.

Así, la propuesta de reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas, no es idónea a la finalidad de garantizar la seguridad, autonomía y accesibilidad de los recursos energéticos del país bajo la responsabilidad del Estado. Objetivos con los que esta comisión dictaminadora no tiene coincidencia, con quienes remitieron la Minuta como parte del Constituyente Permanente y hoy derecho vigente.

Por lo antes expuesto y derivado del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, las y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Sexta Legislatura consideramos improcedente la reforma constitucional en los términos propuestos porque atenta contra de la competitividad del sector petrolero y eléctrico y pretende que, en el caso de la provisión de internet, la CFE se convierta en un monopolio, con fundamento en los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 145 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 171 y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:

ACUERDO

Único. No se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *en materia de áreas y empresas estratégicas*, que remite la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Senadores, así como a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para los efectos del párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GUANAJUATO, GTO., A 6 DE NOVIEMBRE DE 2024
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Juan Carlos Romero Hicks

Dip. Susana Bermúdez Cano

Dip. María Eugenia García Oliveros

Dip. Aldo Iván Márquez Becerra

Dip. Rocío Cervantes Barba

Voto en contra
Dip. Sergio Alejandro Contreras Guerrero

Dip. Rodrigo González Zaragoza