

JULIO - DICIEMBRE 2017

JURÍDICA IBERO

NUEVA ÉPOCA

REVISTA SEMESTRAL DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

3

3

JURÍDICA IBERO NUEVA ÉPOCA

REVISTA SEMESTRAL DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



Rector
DAVID FERNÁNDEZ DÁVALOS, S.J.

Vicerrector
ALEJANDRO GUEVARA SANGINÉS

JURÍDICA IBERO

NUEVA ÉPOCA

REVISTA SEMESTRAL DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Año 2, núm. 3

julio-diciembre 2017

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, A.C.

DEPARTAMENTO DE DERECHO

Director

José Luis Caballero Ochoa

JURÍDICA IBERO

Director

Diego García Ricci

Coordinación Editorial

Erik Alejandro Hernández Zúñiga

Baldomero Gómez de la Cruz

CONSEJO EDITORIAL

Olga Sánchez Cordero
Denise González Núñez
Arturo Cossío Zazueta
Gilberto Santa Rita Tamés
José Luis Caballero Ochoa

Mónica González Contró
Héctor Fix Fierro
Juan Federico Arriola Cantero
Geraldina González de la Vega
Rodolfo Gómez Alcalá

Rogelio Flores
Erik Alejandro Hernández Zúñiga
Diego García Ricci

COMITÉ EDITORIAL

José Luis Caballero Ochoa
Gilberto Santa Rita Tamés

Diego García Ricci
Erik Alejandro Hernández Zúñiga

Rosalinda Martínez Jaimes

JURÍDICA IBERO, año II, núm. 3 es una publicación semestral editada por el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, A.C. Prol. Paseo de la Reforma 880, Col. Lomas de Santa Fe, Ciudad de México, C.P. 01219. Teléfonos: 5950-5000 ext. 4124. Editor responsable: Diego García Ricci. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor: 04-2016-072816404700-102. Número de Certificado de Licitud de Contenido y de Título: 16843 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Domicilio de la publicación: Dirección de Publicaciones de la Universidad Iberoamericana. Prol. Paseo de la Reforma 880, Col. Lomas de Santa Fe, Ciudad de México, C.P. 01219. Impresión: Alfonso Sandoval Mazariego, Tizapán 172, colonia Metropolitana Tercera Sección, Nezahualcóyotl, Estado de México. C.P. 57750. Distribución: Universidad Iberoamericana, A.C. Prolongación Paseo de la Reforma 880, Col. Lomas de Santa Fe, Ciudad de México, C.P. 01219. Teléfonos: 5950-5000 ext. 7600.

Todo artículo firmado es responsabilidad de su autor. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio o procedimiento, del contenido de la revista, sin autorización previa y expresa, por escrito, de la Universidad Iberoamericana: publica@ibero.mx.

Este número se terminó de imprimir en junio de 2018, con un tiraje de 300 ejemplares.

ÍNDICE

	Página
<i>Editorial</i>	9
<i>La Constitución de 1917</i> MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ	13
<i>Evolución constitucional ambiental. Análisis abreviado</i>	27
CÉSAR NAVA ESCUDERO	
<i>Evolución del marco jurídico del sector energético en México</i>	47
MARTHA PATRICIA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ VALADEZ	

RESEÑA

<i>Sobre Cómo hicieron la Constitución de 1917, de Ignacio Marván Laborde</i>	79
MARIO CRUZ MARTÍNEZ	

INDEX

	Page
<i>Editorial statement</i>	9
<i>The Constitution of 1917</i>	13
MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ	
<i>Constitutional environmental development. A brief analysis</i>	27
CÉSAR NAVA ESCUDERO	
<i>Evolution of the legal framework of the energy sector in Mexico</i>	47
MARTHA PATRICIA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ VALADEZ	

REVIEW

<i>About Cómo hicieron la Constitución de 1917, of Ignacio Marván Laborde</i>	79
MARIO CRUZ MARTÍNEZ	

EDITORIAL

Editorial statement



Es para mí un honor presentar a ustedes el número 3 de *Jurídica Ibero*, la Revista del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Este año es muy especial para todos nosotros en el Departamento, pues celebramos el centenario de la Constitución de 1917. Por este motivo, el Consejo Editorial de la revista ha decidido, a través de este número, rendirle un pequeño homenaje a nuestra carta magna.

La colección de ensayos inicia con el de María del Refugio González. En su texto “La Constitución de 1917”, la doctora González analiza el proceso de conformación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inspirada en Reinhold Zippelius —quien infiere que toda revolución supone la creación de un proyecto jurídico nuevo— la doctora González sostiene que, a diferencia de otros procesos revolucionarios que han tenido lugar en el país, el que culminó en 1917 verdaderamente logró implantar un nuevo sistema jurídico en México. En él se combinaron, nos explica, tres modelos de Estado: el liberal, representado por la influencia de la Constitución de 1847; el central, con elementos de tipo autoritario, provenientes de la forma como se ejerció el poder entre 1874 y 1911 y que fortalecieron al poder federal; y el social, que no sólo comprende principios emanados de las demandas de este tipo, sino que buscan ampliar las bases sociales de ese Estado surgido tras la Revolución mexicana. La doctora González nos recuerda que, si bien han existido numerosas reformas a su texto, la Constitución de 1917 sigue siendo la cabeza de nuestro sistema jurídico. Advierte, no obstante, que nuestro futuro constitucional es incierto, pues ni se ha logrado construir un verdadero Estado de Derecho en México, ni se han acotado las desigualdades que llevaron al movimiento armado de 1917, ni se ha alcanzado un desarrollo equilibrado en el país. Concluye diciendo que, con una adecuada interpretación de la Constitución mexicana, “la nación podrá seguir funcionando en este nuevo México democrático que estamos construyendo”.

El segundo ensayo incluido en este número es “Evolución constitucional ambiental. Análisis abreviado” de César Nava Escudero. En este trabajo, el doctor Nava presenta un desarrollo pormenorizado sobre cómo se ha ido incorporando la materia ambiental

a nuestra Carta Magna. Para él, es imposible que lo “ambiental” —tal y como la entendemos actualmente— haya estado presente en el pensamiento del Constituyente de 1917. Su surgimiento, más bien, se dio en la década de los sesenta y setenta del siglo xx. Y, si bien es cierto que el Artículo 27 constitucional en 1917 hacía referencia a la regulación del “aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”, también lo es que, para el doctor Nava, lo ambiental no se añadió a nuestra Carta Magna sino hasta 1971. En julio de ese año, se le hizo una adición a la base cuarta, fracción xvi, del artículo 73 constitucional, relativa a la prevención y combate a la contaminación ambiental en el marco de la salubridad general. Para el autor, este es el punto de partida del derecho constitucional ambiental en México. Ya en los ochentas y noventas del siglo pasado, reseña el doctor Nava, se incorporaron a la Constitución de 1917 conceptos más genéricos tales como “protección al ambiente” o “protección ambiental” y, hacia finales de los años noventa, se incluyó en el texto de nuestra Carta Magna el concepto “desarrollo sustentable”. Desde entonces, estos dos conceptos —derecho al ambiente y sustentabilidad— no han dejado de evolucionar al grado que, concluye el autor, “serán los *trending topics* del constitucionalismo ambiental mexicano”.

Martha Patricia Rodríguez González Valadez nos presenta, en “Evolución del marco jurídico del sector energético en México”, un recorrido histórico acerca del tratamiento que la Constitución de 1917 le ha dado tanto a la industria eléctrica como a la petrolera. Nos recuerda que, tras la entrada en vigor de nuestra Carta Magna, estas industrias permitieron la participación de particulares, pero, dadas las limitaciones económicas y tecnológicas de las empresas mexicanas, ambas industrias pronto quedaron en manos del capital extranjero. La maestra Rodríguez subraya entonces que la decisión de nuestro país fue la de crear una infraestructura institucional —compuesta primordialmente por Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)— que permitió que estos sectores se convirtieran en responsabilidad exclusiva del Estado tras la expropiación de la industria petrolera y la nacionalización de la industria eléctrica. Luego, la maestra Rodríguez nos presenta cronológicamente las reformas constitucionales y legales que llevaron a estas industrias a su situación actual. Desde 2013, en el caso de la industria petrolera, México mantiene la propiedad y el dominio directo de los recursos petroleros, pero permite la participación del capital privado. En el caso de la eléctrica, el país mantiene de manera exclusiva la planeación y control del sistema eléctrico nacional, pero los particulares pueden invertir y colaborar con el Estado de diferentes maneras. Se acabaron estos monopolios estatales que durante tanto tiempo previó nuestra Carta Magna. La maestra Rodríguez celebra, sin duda alguna, que nuestra Constitución de 1917 y demás leyes reglamentarias permitan la participación de particulares: también nos advierte, sin ambages, que el nuevo marco regulatorio es “complejo y numeroso” y “ha provocado, de hecho, un ambiente de inseguridad y poca certeza jurídica para los destinatarios de estas disposiciones jurídicas”. Finalmente concluye que no queda sino esperar a ver cuál será la evolución de este nuevo “Derecho Energético como rama del Derecho Administrativo”.

El número cierra con una reseña del libro *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, de Ignacio Marván Laborde, escrita por el doctor Mario Cruz Martínez.

Espero que el pequeño homenaje que hemos querido hacerle a nuestra Constitución de 1917 con la publicación de este número 3 de *Jurídica Ibero* sea del interés de todos nuestros lectores.

LA VERDAD NOS HARÁ LIBRES

Prof. Dr. Diego García Ricci
Director de *Jurídica Ibero*

LA CONSTITUCIÓN DE 1917¹



María del Refugio González²

Nuestra actual Constitución política es fruto de una revolución llamada “constitucionalista”, encabezada por don Venustiano Carranza, revolución cuya bandera era la restauración del régimen constitucional de 1857. Sin embargo, al triunfo de la causa constitucionalista, obedeciendo a impulsos sociales incontenibles, se expidió una Constitución totalmente nueva, y entonces se le ha atacado a nuestra actual Constitución de ser ilegítima en su origen porque no se expidió de acuerdo a las normas que establecía la anterior de 1857 para su reforma o alteración.[...] La Constitución siempre nace por virtud de un acto revolucionario y éste es un acto de fuerza desconocedor de las normas jurídicas anteriores, ya que es el paso de un régimen social jurídico-económico a otro que lo sustituye y no podría respetar la revolución lo que trata de romper o desconocer.[...]

ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ, “Apuntes de derecho constitucional...”³

Resumen

Este texto presenta, a grandes rasgos, un análisis del proceso de conformación de la Constitución de 1917 con ayuda de algunas ideas tomadas desde las perspectivas jurídica y sociológica de los movimientos revolucionarios. De forma particular, se analizan algunos de los movimientos sociales, actores y documentos jurídicos que dieron pie al nacimiento del Congreso Constituyente de 1916-1917 y, consecuentemente, la creación de una nueva Constitución mexicana.

¹ Las ideas de este ensayo fueron presentadas en la conferencia inaugural del Seminario Internacional: La tradición constitucional de México y la Constitución de 1917, organizado por Catherine Andrews, Coordinadora del proyecto “La Constitución de 1917 en su primer centenario” del CIDE; celebrado en la Rectoría de la UAM, del 17 al 19 de junio de 2015; para la edición del presente artículo se actualizó la bibliografía y se adicionaron algunos conceptos que permiten explicar mejor el tema de “la revolución”.

² Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es autora de los libros *Historia del Derecho Mexicano* y *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, entre otros.

³ Antonio Martínez Báez, *Apuntes de Derecho constitucional, III. Obra jurídica diversa*, prólogo de Fernando Serrano Migallón, compilación y notas de Miguel Pérez López, México, UNAM, 1998, p. 415.

Palabras Clave: Constitución; Revolución mexicana; Constituyente; movimientos sociales.

Abstract

This document examines, in general terms, the formation processes of the 1917 Mexican Constitution using legal and sociological perspectives on revolutionary movements. It analyzes the social movements, actors and legal documents that gave birth to the 1916-1917 Constituent Assembly, and, consequently, the enactment of a new Mexican constitution.

Keywords: *Constitution; Mexican revolution; Constituent Assembly; social movements.*

Introducción: Las revoluciones y los movimientos revolucionarios

En las páginas siguientes voy a ocuparme de la Constitución de 1917 y de la Revolución que le dio origen. Introduzco algunos elementos que permiten acercarse al concepto de Revolución, sobre el que no hay una propuesta unánime y como no es el tema central de este trabajo me enfocaré en algunas ideas en las que se estudia el significado del concepto desde una perspectiva jurídica, añadiendo consideraciones sociológicas.⁴

En estas páginas tomo algunos elementos de ambos enfoques con el fin de aplicarlos a la Revolución mexicana y los movimientos revolucionarios en que estuvo inmersa. Uno de los objetivos de la investigación es aplicar el marco conceptual que Ulises Schmill elabora, a la Revolución mexicana, lo que adelante se explica, porque el fenómeno de las revoluciones políticas ha sido una constante en los “órdenes jurídicos avanzados en su centralización como son los Estados modernos avanzados en su centralización como de un fenómeno histórico muy reiterado y poco comprendido”.⁵ Sin embargo, para los fines de este trabajo, resulta de gran importancia no sólo la teoría elaborada por Schmill sino también la forma en que desarrolla una delimitación cuidadosa, completando la teoría jurídica de Kelsen sobre el tema, la cual es de carácter exclusivamente normativo, por lo que no plantea ni toma posición sobre el siguiente problema: “cuál es la dimensión jurídica sobre el movimiento revolucionario, mientras dura, antes de su triunfo o fracaso”.⁶ Si seguimos esta línea de argumentación hemos de analizar, ya que Schmill engloba todos los hechos que se suceden bajo el rubro de revolución y los movimientos revolucionarios con todas las consecuencias teóricas y sociológicas, en primer lugar cómo concibe los presupuestos de un análisis sociológico de las revoluciones y los movimientos revolucionarios: Schmill analiza en primer lugar la Revolución, que supone la existencia de dos órdenes normativos con ámbitos de validez variable; cada uno tie-

⁴ Ulises Schmill Ordóñez, *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009.

⁵ *Idem*, pp.15-22; cita en p. 15.

⁶ *Idem*, pp. 17-18.

ne por objeto conservar esos ámbitos de validez con la efectividad que el otro quiere hacerle perder, la instauración de una posible guerra entre los partidarios de uno y de otro.⁷

Este último punto es el que quiero destacar, porque es el que le permite a Schmill combinar lo jurídico y lo sociológico. Sin embargo, para este autor la teoría jurídica de la revolución es necesaria porque la Revolución es un fenómeno social vinculado con el Estado, que se dirige contra él y al que pretende sustituir; por ello la revolución debe tener una dimensión jurídica que se encuentra en las normas, pues con ella se deroga un orden jurídico y se instaura otro.⁸

Por razones que se explican y desarrollan en las páginas del libro, el caso que utiliza Schmill es el de la descripción que Tucídides hace de la Guerra del Peloponeso, por contar con el testimonio de uno de los más grandes historiadores, y se apoya en el estudio de numerosos autores, entre los que destaca Jonathan Price, historiador inglés que ha estudiado y ordenado pormenorizadamente los materiales sobre la guerra que utiliza Schmill para elaborar su teoría jurídica y sociológica. Schmill da cuenta de que para Price la larga guerra del Peloponeso es un conjunto de “guerras internas”. De ahí que considere a la revolución como una guerra interna “entre dos o más facciones con objeto de obtener el poder y someter y aniquilar a los partidarios de la facción opuesta, considerados como enemigos”⁹. Por tanto, utiliza como sinónimas las expresiones “guerra interna”, “revolución” y movimiento revolucionario”.

Sin embargo, para los efectos de esta explicación es necesario encontrar una teoría que permita identificar cuál es el momento exacto en que se produce la revolución, partiendo de la coexistencia de la “guerra interna” hasta que la revolución triunfe o fracase. Para ello encuentro de invaluable utilidad las ideas que expone Reinhold Zippelius.¹⁰ Por ello, en el apartado siguiente se siguen las propuestas de este autor porque ubican el fenómeno de manera más específica en el sistema jurídico.

Las revoluciones y las reformas en los sistemas jurídicos

Los sistemas jurídicos pueden ser modificados de varias maneras. Una de ellas proviene de las fuerzas que se producen en la sociedad en la que se hallan insertos, y que inciden en el orden jurídico con efectos diversos. Estas fuerzas se generan de las contradicciones que se van produciendo entre la dinámica social y el sistema, y se manifiestan en los procesos revolucionarios y de reformas.¹¹

⁷ *Idem*, p. 44.

⁸ *Idem*, p. 19.

⁹ *Idem*, p. 71

¹⁰ Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, traducción de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985

¹¹ María del Refugio González “Los nuevos comienzos en la historia del derecho en México (1810-1917)”, *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, México, UNAM-IIIH, 2007, pp. 167-186; asimismo, recupero propuestas del trabajo: *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, SCJN, 2015, p. 187.

Las revoluciones trastocan las estructuras de la sociedad en la que ocurren. Con relación al derecho, constituyen “la modificación extralegal de los principios fundamentales del orden constitucional existente” y generan una fractura en la vigencia del sistema jurídico y lo convierten, pasado el movimiento revolucionario, en el del antiguo régimen. Pero es necesario, además, que desde el tiempo anterior al movimiento armado, o durante éste, exista la manifestación de que ha de diseñarse un nuevo orden jurídico. La revolución se justifica a sí misma, porque “supuestamente sustituye un orden estatal considerado arbitrario por uno más justo.” Para el mundo del derecho las guerras civiles¹² y las revoluciones no son iguales; la diferencia está, en el caso de las segundas, en la necesidad de un proyecto jurídico “nuevo”, “distinto”, para el futuro, aunque este proyecto no se sostenga de manera inmediata en forma duradera.¹³

Como consecuencia de los procesos revolucionarios, los vencedores imponen su visión de las cosas y la plasman en ordenamientos que pueden ser o no ser acordes con la tradición jurídica local. Aquietadas las turbulencias del movimiento armado, en el nuevo orden jurídico se recogen, en buena medida, normas e instituciones que estuvieron vigentes hasta el estallido de la revolución. Como resultado de ésta se produce un sistema que es una mezcla de lo nuevo y lo que ya existía.

Como consecuencia de los procesos revolucionarios, los vencedores imponen su visión de las cosas y la plasman en ordenamientos que pueden o no ser acordes con la tradición jurídica local. Aquietadas las turbulencias del movimiento armado, en el nuevo orden jurídico se recogen, en buena medida, normas e instituciones que estuvieron vigentes hasta el estallido de la revolución. Como resultado de ésta se produce un sistema que es una mezcla de lo nuevo y lo que ya existía.

Hasta 1917 nuestra historia institucional ofrece un panorama caracterizado por fracturas derivadas de movimientos sociales que buscaron constituir el orden jurídico sobre bases distintas a las del que las precedió: la Revolución de Independencia, la de Ayutla y la mexicana. Tras la primera, se expidió la Constitución de Apatzingán, cuya eficacia fue limitada, pero fue el resultado de la revolución encabezada por Hidalgo y por Morelos que fracasó; la segunda hizo posible convocar a un Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, lo que dio lugar a la guerra civil y posteriormente a la intervención francesa. En ambos casos se produjeron fuertes convulsiones y el sistema jurídico que generaron no logró sostenerse de manera duradera.

No es el caso del movimiento armado que culmina con la expedición de la Constitución de 1917, ya que, tras la lucha armada logró implantarse un sistema jurídico que, con múltiples reformas, celebra su primer centenario. La Universidad Iberoamericana ha decidido dedicar este número a la conmemoración del Centenario de la Constitución de 1917; me parece un acierto y me sumo con gusto, pues reconoce el amplio y complejo significado de los movimientos sociales en la elaboración de los textos constitucionales.

¹² Que podría equipararse a la “guerra interna” que refiere Schmill.

¹³ Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, op. cit., pp. 154-155

Se puede apreciar que en los tres textos constitucionales señalados se busca implantar el Estado de derecho;¹⁴ el primero intenta construir un Estado de derecho confesional sin definir la forma de gobierno; el segundo, uno no confesional bajo la forma de República representativa, democrática, popular y federal; y el tercero, un Estado social de derecho bajo la forma de gobierno de república representativa, democrática, federal, sin reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, que fue denominado Estado social de derecho por la inclusión de los llamados derechos sociales. Sin embargo, en el modelo de la Constitución de 1917, en la discusión y redacción final, sobre todo del artículo 27, se recuperaron singularidades del entramado jurídico de la Nueva España para satisfacer “necesidades seculares”, con el fin de nivelar a los hijos del país; se buscó con ello dar satisfacción al anhelo de justicia social del movimiento armado.

El 31 de enero de 1917, en la sesión de clausura del Constituyente, Carranza lo explicó de la siguiente manera:

Sean cuales fueren los defectos que por deficiencia o exceso pueda tener la obra a que dais cima en estos momentos, hay en ella una prenda que asegurará para lo futuro su estabilidad, ya que siendo *la expresión genuina de necesidades seculares y correspondiendo a los deseos ingentes de la nación*, no se verán en lo sucesivo como un sueño de difícil e imposible realización, sino algo que es fácil de entrar en los usos y costumbres nacionales, para formar el espíritu público y el concepto grandioso de la patria, *por la práctica de las instituciones democráticas, que, nivelando a todos los hijos de este país, los estreche en vínculo indisoluble con el sentimiento de solidaridad en los medios de acción y en el esfuerzo de buscar la felicidad común.*¹⁵

La etapa previa a la Revolución mexicana

El triunfo liberal de la segunda mitad del siglo XIX permitió la instauración de un modelo de Estado, plasmado en la Constitución de 1857, que establecía la división de poderes y los derechos fundamentales, cuya protección a través del amparo fue consagrada desde 1847. Sucesivas reformas hicieron posible la independencia del Estado y la Iglesia, y con ello la separación de las jurisdicciones civil y eclesiástica unidas por más de trescientos años. Sin embargo, no se logró la paz social y la marcha de las instituciones se obtuvo desatendiendo los postulados de la propia Constitución. Nuevas reformas fortalecieron los poderes federales, especialmente el legislativo y el judicial, en perjuicio de la so-

¹⁴ Basado en la división del poder y el respeto a los derechos del hombre en un régimen más o menos amplio de libertades; el tercer elemento, el control de la constitucionalidad, es posterior a 1847.

¹⁵ Venustiano Carranza, “Discurso de Carranza...”, en *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, oficial mayor de dicho Congreso. Versión taquigráfica revisada por Joaquín Z. Valadés, t. II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 847. Las cursivas son mías.

beranía de los estados, y permitieron la reelección indefinida del ejecutivo. Con ello se buscaba transitar por el camino del progreso, con paz social; pero no fue así, y la primera década del siglo xx estuvo presidida por protestas obreras y levantamientos campesinos.

El régimen porfirista, próximo a celebrar con pompa el centenario de la Independencia nacional, menospreció la posibilidad de que la prosperidad lograda fuera distribuida por toda la pirámide social. En el seno de la propia burguesía, favorecida por el *statu quo*, se produjeron los hechos que desembocaron en la Revolución; una moderada, que pretendió encauzar Francisco I. Madero, y otra llamada constitucionalista, encabezada por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza. Esta última buscaba restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 y con ello los poderes constitucionales, formalmente nulificados tras la renuncia y posterior atentado contra Madero y Pino Suárez por parte de Victoriano Huerta; a ella pronto se sumaron otras fuerzas que incluían a sectores marginados de la población.¹⁶

Desde antes que se generalizara la lucha armada era clara la necesidad de instrumentar una serie de reformas para actualizar el sistema de gobierno que, cada vez más, daba signos de agotamiento. Entre las críticas de los opositores, las más significativas se plasmaron en el Programa del Partido Liberal, del 1 de julio de 1906; el Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, y el Plan de Ayala, del 28 de octubre de 1911.¹⁷ El primero hacía propuestas sobre el capital y el trabajo, la cuestión agraria, los impuestos, el amparo, la reorganización del municipio y la abrogación de las reformas que el general Porfirio Díaz había hecho a la Constitución. El segundo, además de declarar nula la elección de Díaz y de todos los miembros del poder judicial y legislativo, señalaba el mal funcionamiento de las instituciones, el escaso respeto a los derechos del ciudadano, la corrupción de los poderes de la unión, el despojo de tierras que habían sufrido los campesinos, especialmente los indígenas, y convocaba a todos los ciudadanos a “tomar las armas para arrojar del poder a todas las autoridades que actualmente gobiernan”. El tercero se adhería al Plan de San Luis Potosí, adicionando una serie de propuestas en favor de “los pueblos oprimidos”, entre ellas regresar a sus antiguos propietarios los terrenos, montes y aguas que les habían sido arrebatados por los hacendados, científicos y caciques, a la sombra del despotismo y la justicia venal, y expropiar los monopolios a fin de que se constituyeran ejidos, colonias y fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor.

¹⁶ Parte de la historiografía sobre el periodo refiere que la Revolución mexicana empezó en 1910, con el levantamiento en armas de Madero tras el fraude electoral de Díaz y terminó en 1920 con la muerte de Carranza; así, los hechos que se desencadenan a partir del asesinato de Huerta serían “el periodo de guerra civil”. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, como en la “revolución maderista” no hay ruptura del sistema, sería realmente un proceso reformista; en cambio, la revolución constitucionalista inició tratando de restaurar un sistema que fracturó Huerta y que desconoció Carranza. Véase *La administración de justicia antes...*, op. cit., nota 5.

¹⁷ Javier Garcíadiego Dantán, *La Revolución mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios. Estudio introductorio, selección y notas de...* México, UNAM, 2008, Biblioteca del Estudiante Universitario, 138: “La Revolución mexicana. Una aproximación sociohistórica,” p. LXXXIX-XC; *Programa del Partido...*, pp. 57-67; *Plan de San Luis...*, pp. 95-107; y *Plan de Ayala...*, pp. 145-157; cita en p.102

Del lado institucional, durante el gobierno de Madero la XXVI Legislatura (1912-1913) discutió algunos de los asuntos que para entonces preocupaban a los mexicanos, aunque no todos pudieron plasmarse en una ley de aplicación general. Las iniciativas provinieron tanto del ejecutivo como del propio legislativo. Las primeras fueron de corte administrativo, tarifas aduanales, ley de ingresos, educación y aduanas marítimas y fronterizas, entre otras; las segundas sí se ocuparon de algunos de los asuntos que se hallaban en debate desde la expedición del Programa del Partido Liberal: cuestión agraria, duración del proceso penal, voto de los militares, exención de impuestos a los artículos de primera necesidad; construcción de carreteras rurales y una propuesta de Ley sobre las escuelas rudimentarias, a más de otras cuestiones. Hubo también iniciativas provenientes de los ejecutivos o legislativos locales entre las que destacó la de suprimir la vicepresidencia de la República.

La Constitución de 1917 se nutrió de diversas fuentes legales:¹⁸ una de las más importantes fue la Constitución 1857; también el Proyecto de Carranza y las reformas a la Constitución realizadas hasta 1912, pues ya formaban parte de su texto cuando estalló la Revolución.¹⁹ Ignacio Marván indica que el texto a reformar era “el vigente en 1916”, lo que incluiría las reformas de Madero y las que dictó Carranza en el periodo preconstitucional. También se refiere a las fuentes utilizadas por los constituyentes: los principales planes revolucionarios anteriores y posteriores a 1910, las críticas y propuestas de los positivistas al texto de 1857, la legislación y los debates jurídicos del Porfiriato, algunas de las ideas de la XXVI Legislatura y la experiencia constitucional “*vivida durante el gobierno de Madero y la usurpación de Huerta*”.²⁰

Lo anterior enriquecería el Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1817²¹ presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente que fue convocado tras el triunfo de la lucha armada, para “cimentar sobre bases sólidas las instituciones”. A ello hay que sumar las modificaciones que se hicieron al Proyecto durante los debates del Congreso, centradas sobre todo en los artículos 3, 24, 27, 123 y 130.²²

¹⁸ Javier Garciadiego Dantán, “¿Cuándo, cómo, por qué y quiénes hicieron la Constitución de 1917? Historia Mexicana”, en *Historia Mexicana, El Colegio de México*, vol. 67, núm. 3 (267) p. 1183-1270, enero-marzo de 2017. ISSN 2448-6531. Disponible en: <<http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3380/3175>>. El autor analiza, entre otras muchas cuestiones, las fuentes de la Constitución, poniendo especial atención a la legislación preconstitucional, pp. 1198-1201.

¹⁹ En el año de 1917 se publicó una comparación entre la Constitución de 1917 y la de 1857, con las reformas hasta 1912, incluidas algunas frases de la ley de 6 de enero de 1915, plasmadas en el artículo 27. véase *The Mexican Constitution compared with the Constitution of 1857*, Translated and Arranged by H. N. Branch, LL. B, with a Forword by L.S. Rowe, Ph. D., LL. D. [A reprint, by permission, of the Supplement to The Annals of the American Academy of Political Science, May 1917], Washington, Government Printing Office, 1926, p. 119.

²⁰ Véase Ignacio Marván Laborde, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009, pp. 353-398 (cita en p. 355). No señala si circulaba una edición que las contenía todas o un registro, por lo menos. Las cursivas son mías. En la Universidad Iberoamericana hay una edición de 1905, con sus reformas.

²¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Periodo Único, Estados Unidos Mexicanos, t. 1, núm. 19, pp. 345-364, Querétaro, 6 de diciembre de 1916. Cita en primer párrafo del Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente.

²² Cfr., María del Refugio González, *Las constituciones políticas de 1857 y 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe. Análisis comparativo*, México, División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.. Disponible en: <<http://cide-constituciones-1857-1917.mx/>>.

El Plan de Guadalupe, sus adiciones y la legislación preconstitucional

En uso de las facultades que le concedía el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, dictó una serie de medidas para el restablecimiento del orden constitucional; el Plan fue adicionado el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz. Desde ahí se expidieron diversas disposiciones para “dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables”. El artículo 2º de estas reformas ya deja ver la existencia de un proyecto “nuevo”, “distinto” y “más justo” que exige la teoría del derecho a las revoluciones para ser consideradas como tales.²³

El Plan de Guadalupe debe ser considerado como la constitución del movimiento revolucionario, ya que rechazó el nombramiento de Huerta como Presidente de la República, por parte del Senado, después de haber apresado a Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, asesinados poco después. En las adiciones del 12 de diciembre de 1914 se concedieron facultades a Carranza para desconocer los actos jurídicos realizados hasta entonces y para lograr la “restauración” del orden constitucional; para ello se convocó a elecciones, desde Veracruz, el 19 de septiembre de 1916. De manera que el Congreso convocado, que será constituyente, es “en realidad un órgano constituido con base en las normas reformadas del Plan de Guadalupe”.²⁴

Aunque los objetivos de Carranza eran muy amplios porque quería responder tanto a las demandas de su propio movimiento como a las de villistas y zapatistas, sólo pudieron expedirse algunas leyes, cuyo contenido sería recuperado en el texto de la Constitución. Entre ellas hay que destacar las del municipio libre y del divorcio, del 25 de diciembre de 1914; la agraria y la obrera, del 6 de enero de 1915; y las reformas al código civil, del 29 de enero de 1915.

Antes de la expedición de estas leyes, Carranza convocó a una Convención de gobernadores y generales en la Ciudad de México, con el fin de conciliar las posiciones de los diversos grupos revolucionarios, tarea casi imposible por las enormes divergencias. Sin acuerdos, la asamblea se trasladó a Aguascalientes, desconociendo la jefatura de Carranza. Los trabajos de la Convención no llegaron a buen puerto; sin embargo, se alcanzó a elaborar el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, aprobado en Jotutla, Morelos, el 18 de abril de 1916.²⁵ Al igual que en otros documentos de la época, en éste se propusieron soluciones al problema agrario y a las demandas de los trabajadores. Asimismo, se buscaba la reforma de la educación, la reorganización del

²³ Manuel Aguirre Berlanga, *Génesis de la Revolución constitucionalista. Revolución y Reforma*, edición facsimilar de la de 1918, México, INEHRM, 1985. Plan de Guadalupe, pp. 34-40; Adiciones y reformas, pp. 77-81.

²⁴ Ulises Schmill Ordóñez, “El concepto jurídico de la Revolución”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, Alicante, Universidad de Alicante, 2007, pp. 335-353; y del mismo autor: *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009, véase el apartado XIII del capítulo 1, “Aplicación de la teoría a la revolución mexicana”, pp. 35-42.

²⁵ Una transcripción del documento está disponible en: <http://histmove.ouvaton.org/pag/chr/pag_003/es/docu_01.htm>; consultado el 16 de enero de 2016.

municipio y se proponía el divorcio. Pero el avance de las fuerzas carrancistas dispersó a los miembros de la Convención.

La Revolución mexicana y la Constitución de 1917

Para plasmar en normas jurídicas “la voluntad nacional”, después de la Revolución, Venustiano Carranza convocó un congreso constituyente cuya encomienda era reformar la Constitución de 1857, buscando la legitimidad del movimiento armado que encabezaba.²⁶

Felipe Tena Ramírez cuestiona la legitimidad originaria de cualquier constitución emanada de una revolución, condicionándola al referéndum; sin embargo, admite que en el caso de la Constitución de 1917, que “fue en sus orígenes una constitución impuesta”, nadie discute su vigencia porque la paz se organizó de acuerdo con ella: “sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes”.²⁷

Sin dudar de la legalidad de sus acciones, con la fuerza de una revolución que se impone sobre sus contrarios y cobrando paulatinamente legitimidad, Carranza convoca, conforme a las reformas a los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto de las Adiciones al Plan de Guadalupe, a elecciones “para un Congreso Constituyente” que debía conocer “el Proyecto de Constitución Reformada”; se limitó su mandato al estudio de dichas reformas y se fijó un plazo de dos meses para realizar la tarea. Al congreso sólo fueron convocados quienes “no eran enemigos de la Revolución”,²⁸ muchos habían abandonado el país durante la lucha armada²⁹ y sólo varios lustros después de la expedición de la Constitución regresaron, pero no a sumarse al proyecto emanado de ella.³⁰

²⁶ Manuel González Oropeza realizó un planteamiento muy claro y concreto de los contenidos fundamentales de la Constitución de 1917 y elaboró las listas de los constituyentes: “Los Constituyentes y la Constitución de 1917”, *Anales de Jurisprudencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. 248 (sexta época), 2000, pp. 289-334.

²⁷ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 73; en particular, véase el capítulo cuarto, “El Constituyente revolucionario”, pp. 65-74; cita en p. 73.

²⁸ Juan Bernardino Sánchez Aguilar, “La integración del Congreso Constituyente en 1917”, en *Historia Mexicana*, vol. 66, núm. 3 (263), enero-marzo 2017, México, El Colegio de México, p. 1271-1322, ISSN 2448-6531. DOI: <<http://dx.doi.org/10.24201/hm.v66i3.3381>>. Disponible en: <<http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3381/3176>>. Consultado el 21 de noviembre de 2017. El autor analiza las discusiones suscitadas por la presentación de las credenciales para acceder al congreso.

²⁹ Jorge Vera Estaño, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919. Artículos publicados en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio, Texas, que buscan “demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional” [p. 3].

³⁰ Es importante “la visión de los vencidos”, en este caso, en la pluma de Salvador Abascal, quien desmenuza a los personajes que participaron en la redacción del texto constitucional y analiza sus opiniones desde “la otra perspectiva”. Véase Salvador Abascal, *La Constitución de 1917, destructora de la nación. Estudio histórico-crítico*, México, Tradición, 1982, p. 199

En la apertura de sus sesiones, Carranza reiteró que presentaba “el proyecto de Constitución reformada”, advirtiendo que de ella –la de 1857– habría de conservarse “intacto el espíritu liberal”, y la forma de gobierno, reduciéndose las reformas a quitarle lo que la hacía “inaplicable”. Sin embargo, después de una revolución triunfante no era posible constreñir al congreso a la voluntad del primer jefe; por ello, al discutir el proyecto de Carranza le fueron incorporados algunos de los postulados revolucionarios, en los artículos 3, 24, 27, 115, 123 y 130, por lo menos.

La Constitución de 1917, en su versión primera, ofrece una combinación de varios modelos de Estado que proceden de diversas épocas y tienen una concepción distinta no sólo del Estado, sino también de la forma de ejercer el poder. En ella se puede identificar la presencia de tres modelos de Estado: liberal, central y social. El primero, el liberal, está representado por una parte significativa de la Constitución de 1857, de corte liberal y origen del modelo “fundador”; el segundo, o sea el central, se configura con elementos de tipo autoritario, que es la forma en que se ejerció el poder entre 1874 y 1912, reformando la constitución liberal para fortalecer los poderes federales y presentar a la federación como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país; y por último, el social comprende principios emanados de las demandas de este tipo que buscan ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central.³¹

El texto asumía además dos concepciones diferentes de poder público: una que limitaba sus acciones para permitir el respeto del individuo y otra que limitaba las acciones de los individuos para garantizar a otros individuos determinadas condiciones de vida. La primera concepción es considerada la parte liberal de la Constitución; y la segunda, la social.³² El título I, sección I de la Constitución de 1857 *reconocía* los derechos del hombre; esta parte en la Constitución 1917 se denominó “de las garantías individuales” y establece que dichas garantías son *otorgadas* por la Constitución. La concepción social no estaba en el proyecto de reformas que presentó el primer jefe al Constituyente y es resultado de los ásperos debates que sobre algunas materias se dieron en el seno de la magna asamblea; se encuentra fundamentalmente en los artículos 27 y 123.³³

Respecto a las corrientes de pensamiento imperantes en la época, especialmente con relación al amparo, en la Carta Magna de 1917 se resuelve una lucha entre el positivismo jurídico dominante en la segunda mitad del siglo XIX que se había desentendido del iusnaturalismo individualista consagrado en la Constitución de 1857 y las nuevas

³¹ María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp.47-93. El trabajo es resultado del análisis de las reformas constitucionales ocurridas entre 1867 y 1999. Véase también María del Refugio González, *Las constituciones políticas de 1857 y de 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe. Análisis Comparativo*. Cuaderno de Trabajo núm. 67, CIDE, 2016, 110 p.

³² José Ramón Cossío Díaz, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917,” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. x, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp-193-205.

³³ En 2011 el título primero fue reformado para incluir en nuestra Carta Magna la protección de los derechos humanos, denominándose desde entonces “De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales.”

concepciones del derecho inclinadas al reconocimiento de “lo social, no sólo en México sino en diversos países, en la misma época”.³⁴

Se ha dicho que “el Constituyente entendió que la carta que habría de producir no sería un documento normativo encaminado a regir la vida política de una sociedad y un Estado que ya ostentaran perfiles definidos”, sino que se trató más bien de generar una fórmula simbólica para orientar el desarrollo nacional y lograr los amarres necesarios para engrosar las bases sociales del Estado. Otros resultados habrían requerido uniformar los ritmos evolutivos de los distintos estratos de la población, pero tal sincronía sólo podía conseguirse partiendo del reconocimiento de las diferencias culturales de origen.³⁵

Conclusión

Desde 1917 la Suprema Corte de Justicia determinó que la Constitución Política de los Estados Unidos que reforma la de 1857 es una nueva constitución, ya que durante la lucha “no hubo poderes establecidos [...] porque nadie estuvo encargado de cumplirla y hacer que se cumpliera”.³⁶

Por su génesis, por el contexto en el que se dio y por sus resultados, la Constitución de 1917 fue un producto “híbrido” entre el espíritu liberal y el restaurador. El texto permitió distintas interpretaciones y resultó compatible con diversos diseños institucionales, que al desarrollarse conformaron el Proyecto Nacional de la Revolución,³⁷ que abarca combinaciones de diseños institucionales e interpretaciones de los mismos, como respuesta a las modificaciones en una sociedad que se ha transformado dramáticamente sin abandonar del todo sus características originarias. Por ello, el cuerpo jurídico que dio lugar al Proyecto Nacional revolucionario –cada vez más alejado de su versión originaria– se sostiene sin ruptura jurídica³⁸ hasta nuestros días. La Constitución presenta, en su redacción actual, una amalgama multiforme en la que todavía es posible identificar algunos de sus principios orientadores, como la división del poder, la protección de las garantías individuales, el federalismo (cuya base es el poder municipal) y la independencia del Estado y las Iglesias.

³⁴ Andrés Lira, “Revolución, derechos sociales y positivismo jurídico en México, 1870-1920”, *IX Jornadas de historia de occidente. Revolución y contrarrevolución en México*, Jiquilpan, Michoacán, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, A. C., 1986, pp. 83-99.

³⁵ Martín Díaz y Díaz, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM / Senado de la República, 1997, pp. 59-85.

³⁶ “[La Constitución de 1857] dejó de tener observancia desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo”. Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 805. En el mismo sentido, véase *idem*, t. I, p. 357.

³⁷ Véase María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez, “El proceso de formación...”, *op.cit.*, pp. 76-80.

³⁸ Carla Huerta Ochoa, “Constitución, transición y ruptura”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, cap. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 61-70; la ruptura se encuentra vinculada a la vigencia y eficacia de la norma fundamental.

La Constitución de 1917 tiene una centuria de haber sido expedida. En este largo periodo, con muy numerosas reformas, ha sido la cabeza del sistema jurídico mexicano. Durante varias décadas, las reformas se referían a modificaciones que se producían en el contexto social influenciado por el modelo de desarrollo dominante; en fechas recientes, también se desprenden de la incorporación del país a un mundo crecientemente globalizado en el que es importante que nuestras normas se adapten a lo que establecen los tratados internacionales, aunque éstos formen parte del orden jurídico mexicano, especialmente en materia de derechos humanos.

Con el agotamiento del modelo revolucionario, la discusión sobre la posible elaboración de una nueva constitución está en todos los ámbitos. Sin embargo, sin los consensos que requieren las reformas cuando no se derivan de un constituyente revolucionario, las vueltas de tuerca son riesgosas. Quizá es por eso que nuestro futuro no se ve con claridad, pues ni se ha logrado constituir realmente un Estado de derecho, ni se acortaron las desigualdades que llevaron al movimiento armado de 1917, ni se ha alcanzado un desarrollo equilibrado. En este contexto, es importante la reflexión que se ha venido realizando, porque permitirá conocer y con ello cobrar cabal conocimiento sobre las singularidades del país y del proceso que llevó a expedir la Constitución.

La pregunta sobre si debe reformarse no puede ser contestada sin el análisis de lo que ha sucedido en estos años y ver de qué manera logramos, desde la academia, invitar a la reflexión sobre las características de nuestra singular búsqueda eterna de la modernidad, con todo lo que implica. No es necesario volver a hacer una revolución para modificar el sistema jurídico vigente, sino que con una adecuada interpretación, a través de los órganos aplicadores, especialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nación podrá seguir funcionando en este nuevo México democrático que estamos construyendo.

Bibliografía

- Abascal, Salvador, *La Constitución de 1917, destructora de la nación. Estudio histórico-crítico*, México, Tradición, 1982.
- Aguirre Berlanga, Manuel, *Génesis de la Revolución constitucionalista. Revolución y Reforma*, edición facsimilar de la de 1918, México, INEHRM, 1985.
- Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 805.
- Branch, H. N. (ed.), *The Mexican Constitution compared with the Constitution of 1857*, Washington, Government Printing Office, 1926.
- Carranza, Venustiano, “Discurso de Carranza...”, en *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, oficial mayor de dicho Congreso. Versión taquigráfica revisada por Joaquín Z. Valadés, t. II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.

- Cossío Díaz, José Ramón, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917,” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. x, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp-193-205.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Periodo Único, Estados Unidos Mexicanos, t. 1, núm. 19, pp. 345-364, Querétaro, 6 de diciembre de 1916.
- Díaz y Díaz, Martín, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM / Senado de la República, 1997, pp. 59-85.
- Garciadiego Dantán, Javier, “¿Cuándo, cómo, por qué y quiénes hicieron la Constitución de 1917? Historia Mexicana”, en *Historia Mexicana. El Colegio de México*, vol. 67, núm. 3 (267) p. 1183-1270, enero-marzo de 2017. ISSN 2448-6531. Disponible en: <<http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3380/3175>>.
- Garciadiego Dantán, Javier, *La Revolución mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2008, Biblioteca del Estudiante Universitario, 138.
- González, María del Refugio, “Los nuevos comienzos en la historia del derecho en México (1810-1917)”, en *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2007.
- González, María del Refugio, *Las constituciones políticas de 1857 y 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe. Análisis comparativo*, México, División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. Disponible en: <<http://cide-constituciones-1857-1917.mx/>>.
- González, María del Refugio, *Las constituciones políticas de 1857 y de 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe. Análisis Comparativo*. Cuaderno de Trabajo núm. 67, CIDE, 2016.
- González, María del Refugio, y José Antonio Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp.47-93.
- González Oropeza, Manuel, “Los Constituyentes y la Constitución de 1917”, *Anales de Jurisprudencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. 248 (sexta época), 2000, pp. 289-334.
- Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, cap. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 61-70.
- La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, SCJN, 2015.
- Lira, Andrés, “Revolución, derechos sociales y positivismo jurídico en México, 1870-1920”, *IX Jornadas de historia de occidente. Revolución y contrarrevolución en*

- México, Jiquilpan, Michoacán, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, A. C., 1986, pp. 83-99.
- Martínez Báez, Antonio, *Apuntes de Derecho constitucional, III. Obra jurídica diversa*, prólogo de Fernando Serrano Migallón, compilación y notas de Miguel Pérez López, México, UNAM, 1998.
- Marván Laborde, Ignacio, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coords.), *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009, pp. 353-398.
- Sánchez Aguilar, Juan Bernardino, “La integración del Congreso Constituyente en 1917”, en *Historia Mexicana*, vol. 66, núm. 3 (263), enero-marzo 2017, México, El Colegio de México, p. 1271-1322, ISSN 2448-6531. DOI: <<http://dx.doi.org/10.24201/hm.v66i3.3381>>. Disponible en: <<http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/3381/3176>>.
- Schmill Ordóñez, Ulises, “El concepto jurídico de la Revolución”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, Alicante, Universidad de Alicante, 2007, pp. 335-353.
- Schmill Ordóñez, Ulises, *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995.
- Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919.
- Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, traducción de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.



EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ANÁLISIS ABREVIADO

CONSTITUTIONAL ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT. A BRIEF ANALYSIS



César Nava Escudero¹

Resumen

Este artículo tiene por objeto examinar el desarrollo de la normatividad constitucional ambiental a través de cuatro apartados: los antecedentes, que se refieren a la conservación de los recursos naturales; una primera etapa que aborda lo referente a la contaminación ambiental y la salud pública; una segunda etapa que alude a la idea del ambiente y su protección desde una óptica integral; y una tercera etapa que se centra en el derecho al ambiente y el desarrollo sustentable. Este trabajo concluye precisando que la tendencia constitucional ambiental en México para los próximos años será la de reformar la Constitución con preceptos relacionados a los derechos ambientales y a la sustentabilidad.

Palabras clave: Derecho constitucional ambiental; conservación de recursos naturales; contaminación ambiental y salubridad; protección ambiental; derecho al ambiente; desarrollo sustentable.

Abstract

This article examines the development of constitutional environmental norms from 1917 to present. In so doing, it analyses four evolving stages: conservation of natural resources; environmental pollution and human health; the protection of the environment from an integrated viewpoint; and the right to environment and sustainable development. It concludes by stating that further constitutional environmental amendments in Mexico will be related to environmental rights and sustainability.

¹ Doctor (PhD) por The London School of Economics and Political Science. Investigador titular por oposición “B” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Perteneció al SNI, nivel II.

Keywords: *Constitutional environmental law; conservation of natural resources; environmental pollution and human health; environmental protection; the right to environment; sustainable development.*

I. Introducción

En el marco del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, ha decidido dedicar un número especial de su ejemplar revista a temas constitucionales con el noble propósito de sumarse a las conmemoraciones que con esa causa se realizan a lo largo del año 2017. Como profesor de derecho ambiental que he sido en dicha universidad por más de quince años, me uno con entusiasmo a esta excelente iniciativa a través de una serie de reflexiones sobre las tendencias del derecho constitucional ambiental en nuestro país.

Este trabajo tiene por objeto examinar el desarrollo de la normatividad constitucional en materia ambiental. Para ello, se analizan tanto los antecedentes como las tres etapas más importantes de dicha evolución. El precedente inmediato lo constituye la cuestión relativa a la conservación de los recursos naturales; la primera etapa –que marca el comienzo de lo constitucional ambiental– aborda lo referente a la contaminación ambiental y la salud pública; la segunda alude a una serie de reformas que introducen la idea del ambiente y su protección desde una óptica integral; y la última etapa se centra en el derecho al ambiente y el desarrollo sustentable.

Concluye este trabajo señalando que la tendencia constitucional ambiental en México para los próximos años será la de seguir con la adición y, en su caso, modificación de los preceptos relacionados con los derechos ambientales y con la sustentabilidad.

II. Antecedentes: conservación de los recursos naturales

Una parte importante de la doctrina mexicana tiene una concepción errónea sobre los orígenes de la normatividad ambiental en nuestra Carta Magna. Se ha sostenido, equivocadamente, que desde la promulgación de la Constitución de 1917 el artículo 27 ha sido la base constitucional que “sentó ciertos postulados en materia ambiental”², y que por muchos años dicho precepto fue la “única herramienta constitucional de tutela del ambiente y de derechos ambientales”³ en el país. Se ha afirmado, incluso, que “ideológicamente, la inclusión que por primera vez se hizo de la materia ambiental [deba ser] atribuible al licenciado Andrés Molina Enríquez y, formalmente, al constituyente Pastor

² Franco Simental y Víctor Amaury, *Derecho ambiental*, México, Limusa, 2010, p. 153.

³ Carla D. Aceves, *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 176.

Rouaix”.⁴ Sin embargo, creemos que este tipo de aseveraciones son, para decirlo de una manera concisa, inexactas.

En efecto, ninguno de los dos autores mencionados con antelación, como tampoco texto alguno de la Constitución de 1917, pudieron haberse referido a “lo ambiental” por una simple y sencilla razón. El significado de esta expresión –en un sentido moderno o contemporáneo– no corresponde a esa época; es decir, no existía en aquel tiempo.⁵

Es inconcluso que lo que describen los vocablos *ambiente* o *ambiental* tal y como hoy los conocemos comienza a concebirse a partir de las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx.⁶ De modo que la significación asignada desde entonces y hasta nuestros días, si bien no exenta de discusiones conceptuales y con acepciones que han ido evolucionado y transformándose a lo largo de casi cincuenta años de vida, es lo que precisamente da contenido al objeto de estudio y de regulación del derecho ambiental, y por extensión, del derecho constitucional ambiental. Por lo que ubicar la cuestión ambiental fuera de esta época es totalmente anacrónico.⁷

Lo que originalmente se redactó en la Constitución de 1917 tiene nomenclatura propia y representa, en todo caso, los antecedentes del derecho constitucional ambiental. Se trató del principio de conservación de los recursos naturales (a los que el texto constitucional denominó “elementos naturales”) consagrado en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra ley fundamental. En aquel entonces se establecía en dicho precepto lo siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa

de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias [...] para evitar la destrucción de los elementos naturales.⁸

Amparado en la idea del aprovechamiento de los recursos naturales y en las medidas que habrían de dictarse para evitar su destrucción, este texto era de alguna manera un reflejo

⁴ Emilio O. Rabasa, “Génesis de la materia ambiental en nuestra Constitución”, en Emilio O. Rabasa (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 10.

⁵ Véase lo que ya hemos señalado consistentemente en César Nava Escudero, *Estudios ambientales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 211, así como en *Ciencia, ambiente y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 80 y ss. Hace algunos años, y en este mismo sentido, Jorge Muñoz enfatizó que era pretencioso afirmar que en 1917 hubiera existido “una clara idea para proteger el ambiente” o que existiera “una concepción global del ambiente”. Sobre el particular, véase Jorge Muñoz Barret, “Los recursos naturales y su protección jurídica en México”, en varios autores, *La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, McGraw Hill, 1992, p. 38.

⁶ Una buena explicación sobre los orígenes de este concepto durante la década de los sesenta del siglo pasado se encuentra en Peter Calvert y Susan Calvert, *The South, the North and the Environment*, Londres / Nueva York, Pinter, 1999, pp. 1 y ss.

⁷ Indica el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española que “anacrónico” deriva de “anacronismo”, que significa “error consistente en confundir épocas o situar algo fuera de su época”.

⁸ Aunque este enunciado ha sufrido algunas reformas, su esencia sigue siendo la misma.

bastante aproximado de las discusiones y preocupaciones que existían durante aquella época en otras partes del mundo relativas a la utilización racional de los recursos.⁹ De aquí la tríada aprovechamiento–recursos naturales–conservación.¹⁰ En voz de quien fuera el fundador del derecho ambiental en México, el chileno Raúl Brañes, “la conclusión más general a extraerse de esta norma se puede resumir diciendo que el Constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que considerara su conservación”.¹¹

Es importante mencionar en este contexto que con todo y el transcurso de los años, y no obstante la enorme cantidad de reformas constitucionales, la idea de conservación de los elementos naturales se ha mantenido vigente en nuestra Carta Magna. De hecho, en las últimas décadas se ha reconocido no sólo su importancia asociada a la política económica del Estado (*i. e.* como objeto de regulación del derecho económico),¹² sino su relevancia como principio fundamental en el marco constitucional de la protección ambiental.¹³

Ciertamente, este precepto es en nuestros días parte fundamental del análisis del derecho constitucional ambiental mexicano.¹⁴

III. El comienzo: contaminación ambiental y salubridad

Lo dicho con anterioridad no deja lugar a la confusión: el derecho constitucional ambiental en México no comienza en el año de 1917, sino en el de 1971, al incluirse expresamente por vez primera en nuestra Carta Magna un enunciado con el vocablo “ambiental”.¹⁵ Se trató de una adición (en julio de ese año) a la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 relativa a la prevención y combate a la contaminación ambiental en el marco de la salubridad general, lo que representó exigir incorporar uno de los muchos

⁹ Recordemos que hacia finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, cuando se discutían temas relativos a la protección de la naturaleza, se desarrolló en ciertos países la idea de la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Un excelente acercamiento a esto se encuentra en Phil McManus, “Conservation”, en R.J. Johnston *et al.* (eds.), *The Dictionary of Human Geography*, 4a. ed., Malden, Estados Unidos de América, Blackwell, 2000, pp. 106-108. De hecho, nuestro país llegó a participar en algunas conferencias sobre conservación. Véase para esto a John McCormick, *The global environmental movement*, 2a. ed., Chichester, Inglaterra, Wiley, 1995, pp. 22 y ss.

¹⁰ Bajo este paraguas constitucional, en 1960 se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 en materia de explotación, uso o aprovechamiento de los recursos ahí referidos en el otorgamiento de concesiones para los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

¹¹ Raúl Brañes, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental / Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 73 y ss. En esta misma obra se puede conocer sobre el vínculo que este precepto tiene con la propiedad (originaria y derivada) de las tierras y aguas, así como con la función social de la propiedad privada.

¹² Véase, por ejemplo, Jorge Witker, *Curso de derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 72 y 73.

¹³ Véase, por ejemplo, María del Carmen Carmona Lara, *Derechos del medio ambiente*, 3a. ed., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 7.

¹⁴ César Nava Escudero, *Estudios...*, *op. cit.*, nota 4, pp. 211 y 212.

¹⁵ Se entiende que “lo ambiental” es lo perteneciente o relativo al ambiente.

significados que traía aparejado el concepto “ambiente” de esa época.¹⁶ Esto fue lo que quedó plasmado en esa ocasión:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

xvi. Para dictar leyes sobre [...] salubridad general de la República.

[...]

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.¹⁷

Cabe señalar que el sentido de esta reforma constitucional iba a tono con los temas que precisamente eran examinados alrededor del mundo y que fueron clave para las discusiones realizadas en la que se considera como la primera conferencia ambiental con tintes internacionales: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972, en Estocolmo, Suecia.¹⁸

Debe enfatizarse que nuestro país estableció en su texto constitucional un precepto que contemplaba el problema de la contaminación ambiental desde la protección a la salud pública. En él, se otorgaron atribuciones al Consejo de Salubridad General (ente público que tanto entonces como ahora depende directamente del Presidente de la República) para adoptar medidas sobre la materia. Es por esta razón que se dice que el derecho ambiental en México nació como un derecho sanitario y de la salud pública.¹⁹ Y esto último es un acontecimiento que la doctrina ha aceptado sin mayor controversia.

De manera tal que la prevención y el combate a la contaminación ambiental se incluyó como una de las diversas materias de salubridad establecidas en el precepto constitucional de referencia. Al ser dichas materias consideradas de naturaleza federal, la prevención y combate a la contaminación ambiental quedó, por consiguiente, federalizada,²⁰ situación que cambió en febrero de 1983 cuando se reformó el artículo 4º de nuestra Carta Magna en el contexto de la constitucionalización del derecho a la protección de la salud. En ese año se incluyó expresamente lo siguiente:

¹⁶ El debate ambiental en aquellos años se centraba, entre otros, en el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación ambiental y el impacto en la salud humana. Para mayor detalle puede consultarse lo que hemos señalado en César Nava Escudero, *Urban environmental governance. Comparing air quality management in London and Mexico City*, Aldershot, Inglaterra, Ashgate, 2001, pp. 12 y ss.

¹⁷ Esto mismo sigue diciendo en nuestros días el precepto aludido.

¹⁸ Es importante recordar que esta conferencia tuvo una gran influencia en la creación y modificación de diversos ordenamientos y normas jurídicas en diversos países.

¹⁹ Para esta afirmación, consúltese Lucio Cabrera Acevedo, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 18 y 19.

²⁰ Sobre las consecuencias jurídicas a la luz de lo que establece el artículo 124 constitucional, véanse, Raúl Brañes, *op. cit.*, nota 10, pp. 80 y ss., y José Juan González Márquez y Miguel Ángel Cancino Aguilar, “La distribución de competencias en materia ambiental”, en José Juan González Márquez (coord.), *Derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, p. 38.

Art. 4º. [...]

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Independientemente de lo anterior, se criticó de la reforma constitucional de 1971 el que se aumentaran ese tipo de facultades –adjetivadas de dictatoriales– a un órgano –calificado de espurio– como el ya mencionado Consejo de Salubridad General, puesto que con ello dicha dependencia del ejecutivo federal tendría facultades tanto legislativas como ejecutivas.²¹ En este sentido, las medidas adoptadas serían aplicables aún sin el conocimiento y el consentimiento del propio Congreso de la Unión, al que le correspondería solamente revisar lo ya actuado por dicho Consejo.²²

Aunque esta discusión prevaleció entre algunos doctrinarios (y de hecho, continúa en nuestros días), reformas constitucionales posteriores provocaron que el foco de atención se centrara ahora en lo ambiental desde una óptica integral. Las expresiones utilizadas bajo esta concepción fueron diversas, por ejemplo, “cuidado del medio ambiente”, “preservación y restauración del equilibrio ecológico”, y “protección ambiental”. Algunas de ellas aún existen en nuestra Constitución y se han vuelto a usar en preceptos incorporados recientemente al texto constitucional.

IV. El ambiente y su protección desde una óptica integral

La tendencia constitucional a incluir preceptos ambientales desde una perspectiva mucho más amplia que la salubridad, es decir, con una dimensión ciertamente integral o en su conjunto (como a veces se le describe) estuvo influenciada durante las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado, –al menos parcialmente– por acontecimientos que tuvieron lugar a nivel internacional. Lo anterior sin descartar, por supuesto, la influencia de ciertos factores internos, como lo fue el de la contaminación atmosférica en la Ciudad de México y su zona conurbada.

En este sentido, uno de los eventos externos de indiscutible relevancia fue la creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1983, la cual produjo un documento denominado Informe Brundtland²³ publicado en 1987. Dicho in-

²¹ Fernando Vázquez Pando, “Notas para el estudio del Sistema Jurídico Mexicano en materia de contaminación del ambiente”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 6, julio de 1974, pp. 702 y 703.

²² Para esto, véase Diego Valadés, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 150.

²³ Nos referimos a la obra conocida como *Nuestro futuro común*. La versión en inglés puede consultarse en World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, WCED, Oxford University Press, 1987. Disponible en: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>.

forme hizo un llamado para que la Organización de las Naciones Unidas convocara a una gran conferencia internacional para discutir sobre diversas cuestiones vinculadas al ambiente y el desarrollo. Esta conferencia, conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se celebró en el año de 1992, en Río de Janeiro, Brasil, y se le bautizó como la Cumbre de la Tierra.

Tanto en el Informe Brundtland como en la conferencia de Río de 1992 se hizo hincapié en considerar seriamente la dimensión global (amplia, no restringida) de lo que constituye el ambiente (y su protección), así como la estrecha relación que guarda con diversos temas. Estos abarcaban desde el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales hasta cuestiones vinculadas con la economía, la sociedad y la participación de gobiernos locales, estatales y federales (o centrales), entre muchos otros más.

En este contexto, se generaron cuatro grandes cambios en nuestra Constitución a través de diversas expresiones que incorporaron la idea de ambiente bajo una perspectiva integral. Todas ellas quedaron doctrinalmente enmarcadas dentro de los conceptos genéricos de “protección al ambiente”, “protección ambiental” o “protección del ambiente”. Dichos conceptos no sólo se han utilizado comúnmente para describir la etapa del desarrollo constitucional ambiental que analizamos en este apartado, sino que han sido los de mayor uso entre los ius-ambientalistas (incluso en nuestros días) para referirse a muchos de los temas que abarca el derecho ambiental en general. Nosotros también haremos uso indistinto de dichos conceptos en este sentido para exponer las modificaciones constitucionales que a continuación se describen.

Primero, se realizó una modificación a un renovado artículo 25 constitucional al incorporarse en febrero de 1983 la idea de protección ambiental en el marco de la parte económica de la Constitución —si bien a través de la noción del cuidado del medio ambiente.²⁴ Se trataba, puntualmente, de que las empresas de los sectores social y privado de la economía se sujetaran al interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando tanto su conservación como el medio ambiente, según se estableció en el párrafo sexto de dicho artículo. Ese año quedó plasmado lo siguiente:

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.²⁵

²⁴ Véase la opinión al respecto de Raúl Brañes, *op. cit.*, nota 10, pp. 83. Para este autor la norma en cuestión se considera “una base importante para la protección del ambiente en su conjunto”, lo que está ligado a la idea de una protección ambiental integral tal y como la entendemos nosotros. Sin embargo, y contrario a lo que hemos sostenido aquí, Brañes señala que este principio “identifica por primera vez ‘ambiente’ o ‘medio ambiente’ como tal...”. Como ya hemos explicado, nuestra postura consiste en identificar por primera vez “ambiente” y “ambiental” con la reforma constitucional de 1971. Las citas textuales que se transcriben en esta nota de pie de página se encuentran en la p. 86 del libro ya citado de Brañes.

²⁵ Este precepto tuvo una adición en diciembre de 2013 (se agregó el concepto de “sustentabilidad”) y, posteriormente, en mayo de 2015 se recorrió al párrafo séptimo, que es donde actualmente se encuentra.

De manera tal que el cuidado del medio ambiente quedó incluido dentro de lo que se entiende como economía mixta y, por consiguiente, se legitimó como un “valor a proteger por el sistema económico”.²⁶

Segundo, se llevaron a cabo reformas en agosto de 1987 a dos artículos a través de la introducción de las expresiones “preservación y restauración del equilibrio ecológico” y “protección al ambiente”. Se trató, en un primer caso, de una adición a un previamente modificado párrafo tercero del artículo 27 en el que se agregó el quehacer público de “preservar y restaurar el equilibrio ecológico” como una de las medidas necesarias que se habrían de dictar como consecuencia de lo establecido en la primera parte de dicho párrafo. El planteamiento constitucional quedó plasmado de la siguiente manera:

Art. 27

[...]

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias [...] para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Así, desde entonces y hasta la fecha, quedaron ligados los primeros enunciados del párrafo tercero del artículo 27 constitucional a la idea más amplia o integral de protección al ambiente.

El otro caso fue la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 al incluir en el texto constitucional tanto “protección al ambiente” como “preservación y restauración del equilibrio ecológico” en el marco de las facultades del Congreso de la Unión, “para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias”.²⁷ Existe en torno a este artículo una discusión doctrinal muy extendida respecto a si se trata de un sistema de distribución de competencias (como facultades concurrentes o coincidentes) o de una simple coordinación o colaboración de acciones administrativas entre los distintos órdenes o niveles de gobierno.²⁸

²⁶ Jorge Witker, *op. cit.*, nota 11, p. 408.

²⁷ Esta fracción fue recientemente modificada (en enero de 2016 con la reforma política de la Ciudad de México) para sustituir “gobiernos de los Estados” por “gobiernos de las entidades federativas” y para incluir a las nuevas “demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”.

²⁸ Para conocer más sobre diversas interpretaciones, recomendamos acudir a José Barragán Barragán, “Concurrencia de facultades en materia de medio ambiente entre la Federación y los Estados”, en María del Carmen Carmona Lara y Lourdes Hernández Meza (coords.), *Temas selectos de derecho ambiental*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 2-4 y 87-88; Raúl Brañes, *op. cit.*, nota 10, pp. 89-90; José Juan González Márquez y Miguel Ángel Cancino Aguilar, “La distribución de competencias...”, en José Juan González Márquez (coord.), *op. cit.*, nota 19, pp. 32-37; José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 99-101 y 146-149; y Aquilino

Tercero, se realizaron reformas en el mismo mes de agosto de 1987 al artículo 73 en el marco de la creación de un órgano local llamado en aquel tiempo Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Este órgano de representación ciudadana (que no era propiamente legislativo) tuvo, entre otras, facultades en materia de “preservación del medio ambiente” y “protección ecológica” (así redactado en el artículo 73, fracción VI, inciso A). Cabe enfatizar que aunque con una sintaxis diferente, ambas expresiones formaron parte de la idea integral de protección ambiental. A continuación se transcribe el texto correspondiente:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

[...]

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que [...] tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: [...] preservación del medio ambiente y protección ecológica.

Estas expresiones sobrevivieron a dos reformas posteriores: en primer lugar, a la reforma constitucional de octubre de 1993, en la que tal facultad quedaría establecida ahora en el artículo 122, fracción IV, inciso G. La disposición de referencia quedó redactada como a continuación se transcribe:

Art. 122.

[...]

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

[...]

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: [...] preservación del medio ambiente y protección ecológica.

En segundo lugar, a la reforma de agosto de 1996, por la que se creó un órgano local un tanto más apegado a un ente legislativo denominado Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Éste fue el que precisamente sustituyó a la ya citada asamblea de representantes, según quedó plasmado en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso J, cuya parte específica transcribimos abajo:

Vázquez, “El federalismo en materia ambiental”, *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Instituto Nacional de Ecología, 2003, 602-603.

Art. 122.

[...]

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

j) Legislar en materia de [...] preservación del medio ambiente y protección ecológica.

Esta situación prevaleció hasta la reforma política de la Ciudad de México de enero de 2016, por la que tales disposiciones quedaron derogadas.

Cuarto, en la reforma constitucional de octubre de 1993 se incluyó en el propio artículo 122, en la fracción IX, un precepto relativo a la suscripción de convenios para la creación de comisiones metropolitanas utilizando las ya conocidas expresiones “protección al ambiente” y “preservación y restauración del equilibrio ecológico”.²⁹ A continuación se cita el texto del precepto constitucional aludido.

Art. 122.

[...]

IX. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de [...] protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; [...] sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Dichas expresiones permanecieron inalteradas con las reformas de agosto de 1996 (en el marco de la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal). Si bien los textos respectivos subsistieron tal cual en el mismo artículo 122, ahora se ubicaron en el emergente apartado G, párrafo primero.

Con la reforma constitucional de enero de 2016 mencionada con antelación, las multicitadas expresiones se insertaron en un renovado apartado C, párrafo segundo (en relación con el párrafo primero), del mismo artículo 122, correspondiendo en esta ocasión al Consejo de Desarrollo Metropolitano acordar las acciones de coordinación administrativa en la materia.³⁰ Así quedaron las recientes modificaciones a nuestra Constitución:

²⁹ Es de notar que en este caso los legisladores sí incorporaron las expresiones acuñadas desde 1987 por nuestra Carta Magna.

³⁰ Debe entenderse que esta reforma aún corresponde a la visión integral o amplia de protección al ambiente.

Art. 122.

[...]

C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de [...] protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por último, vale la pena señalar que los enunciados incluidos en los extensos artículos transitorios de la Constitución relativos a la reforma en materia energética de diciembre de 2013 deben asociarse asimismo a la idea de la protección ambiental bajo una perspectiva integral.³¹ Lo anterior, sin perjuicio de que dicha reforma sea, a todas luces, una reforma antiambiental.

V. El derecho al ambiente y el desarrollo sustentable

Hacia finales de la década de los noventa del siglo pasado, específicamente en junio de 1999 se llevaron a cabo reformas a nuestra Carta Magna por las que se incorporaron dos temas que eran, por lo menos dentro del constitucionalismo ambiental latinoamericano,³² parte de una tendencia normativa constitucional bien definida en la región: el derecho al ambiente y el desarrollo sustentable.³³ Más allá de América Latina, estos dos conceptos formaban parte de un proceso de consolidación no sólo de tipo constitucional, sino incluso de tipo casuístico a nivel internacional.

³¹ Sabemos que los artículos transitorios pueden extender el contenido del texto de la Constitución, y esto fue ciertamente visible con la reforma energética. Para una reflexión sobre esto véase Alfonso Nava Negrete, "Enmiendas a la Constitución de 1917", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIV, núm. 262, julio-diciembre de 2014, pp. 569 y ss. Estos artículos se refieren a las adecuaciones al marco jurídico que debe realizar el Congreso de la Unión por las que el Estado habrá de procurar "la protección y el cuidado del medio ambiente" en todos los procesos relacionados con la materia objeto de reforma (artículo décimo séptimo), así como a las adecuaciones jurídicas para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos y sus atribuciones (artículo décimo noveno). Dichas adecuaciones incluyen la regulación de las empresas productivas del Estado para que éstas inserten en su objeto de creación el sentido de responsabilidad ambiental (artículo vigésimo, fracción I).

³² Expresión acuñada por Raúl Brañes en *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2001, p. 47.

³³ El proceso de constitucionalización de ambos conceptos en nuestro país no fue de los primeros, si lo comparamos con otros países latinoamericanos. Por un lado, la idea de incorporar el derecho al ambiente (cualquiera que hubiera sido su adjetivación: adecuado, saludable, sano, etcétera) ocurrió por vez primera en la Constitución de Perú en 1979, seguida de la de Chile en 1980, de Ecuador en 1983, Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Argentina en 1994, Costa Rica en 1994, y Venezuela junto con México en 1999. Por el otro, antes de 1999 varias constituciones habían ya incorporado el concepto o contenido del desarrollo sustentable, como los casos de Guatemala en 1985, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Cuba en 1992, Perú en 1993, Bolivia en 1994, Ecuador en 1998, y Venezuela en 1999. Para más detalles, véase *ibidem*, pp. 52-53 y 55.

En efecto, para el año de 1999 otras constituciones no latinoamericanas en el mundo ya habían incorporado el derecho al ambiente o estaban por hacerlo,³⁴ y desarrollo sustentable –constitucionalizado en diversas naciones– ya había llegado a ocupar una mención singular a nivel internacional en el conflicto entre Eslovaquia y Hungría (caso Gabcíkovo-Nagymaros con sentencia de 1997) ante la Corte Internacional de Justicia, particularmente a través de una opinión separada del entonces Vicepresidente de dicho órgano judicial de la Organización de las Naciones Unidas.³⁵

Debemos aclarar que si bien los dos temas que examinamos en este apartado nacieron vinculados entre sí,³⁶ cada uno ocupó un lugar distinto en el texto constitucional de nuestro país.

1. El derecho al ambiente

Por un lado, el derecho al ambiente fue incorporado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Por su obvia brevedad y visible escaqueo, el contenido de este precepto estuvo en su momento sujeto a profundas críticas por parte de la doctrina. Algunas de ellas consistieron, por ejemplo, en la señalada ambigüedad de los términos “adecuado”, “desarrollo” y “bienestar”; en el hecho de que no se hubieran establecido ni el deber correlativo Estado-sociedad o Estado-individuo de proteger el ambiente ni la responsabilidad por los daños que se ocasionaran; y en la cuestión de que no se hubiesen incluido expresamente los mecanismos o garantías procesales para el debido ejercicio de este derecho.³⁷

En agosto de 2001, y derivado de una reforma que derogó el párrafo primero del artículo 4º, el texto íntegro del derecho en cuestión se ubicó en el párrafo cuarto, pero regresó a su lugar original (o sea, al párrafo quinto del mismo artículo) con una reforma en octubre de 2011 por la que se adicionó un párrafo tercero. El contenido del precepto, hasta este momento, no había sufrido cambio alguno.

Sin embargo, en febrero de 2012 el artículo 4º se reformó de nuevo, y en esta ocasión la redacción y el contenido del párrafo quinto cambiaron para quedar de la siguiente

³⁴ Algunos ejemplos en Marie-France Delhoste, “L’environnement dans les Constitutions du monde”, *Revue du Droit Public*, LGDI, núm. 2, marzo-abril de 2004, pp. 443 y ss.

³⁵ Más detalles en Raúl F. Campuzano, “El concepto de desarrollo sustentable en la jurisprudencia y en otras fuentes de derecho internacional”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, núm. xxiii, Chile, 2002, pp. 407 y ss.

³⁶ Así lo afirmaba Lucio Cabrera en “El derecho a un medio ambiente adecuado”, en Emilio O. Rabasa (coord.), *op. cit.*, nota 3, p. 13. Esta idea ha sido confirmada por Carmona Lara al señalar que el derecho al ambiente se complementa con el desarrollo sustentable, si se considera a éste como un principio rector de nuestra Constitución; véase María del Carmen Carmona Lara, *op. cit.*, nota 12, p. 12.

³⁷ Acúdase para conocer sobre la historia de este precepto constitucional y sobre algunas críticas y análisis de su contenido a Edgar Corzo Sosa, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en Jorge Ulises Carmona Tinoco y Jorge M. Hori Fojaco (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 152 y ss.; Karla Elizabeth Mariscal Ureta, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015, pp. 27-33; y Armando Soto Flores, “Bases constitucionales del derecho ambiental mexicano y derecho comparado”, en María del Carmen Carmona Lara y Lourdes Hernández Meza (coords.), *op. cit.*, nota 27, pp. 334-344.

manera: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Éste es el texto que está vigente y que se complementa con una serie de modificaciones constitucionales recientes (específicamente en las materias de derechos humanos y de amparo) que permiten afirmar que ahora se cuentan con más y mejores herramientas para garantizar este derecho y hacerlo valer ante diversas instancias jurisdiccionales u operadores jurídicos.³⁸

Es importante advertir que con el paso de los años se han incorporado adicionalmente otros derechos que se encuentran estrechamente vinculados con el derecho a un ambiente sano, lo que hace que éste complemente y a su vez se complemente de tales preceptos emergentes.³⁹ En cierto modo, estos derechos se consideran propiamente ambientales y forman parte de las ideas ya sea de la protección del ambiente desde una perspectiva integral o bien de la conservación de los recursos naturales a las que nos hemos referido en apartados anteriores. Sobresalen, por ejemplo, el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la conservación y el mejoramiento del hábitat conforme a lo establecido en el artículo 2º constitucional, apartado A, fracción V (agosto de 2001),⁴⁰ y los derechos a la alimentación (octubre de 2011)⁴¹ y al agua (febrero de 2012)⁴² incorporados en el artículo 4º constitucional en los párrafos tercero y sexto respectivamente.

2. El desarrollo sustentable

Por otra parte, el concepto de desarrollo sustentable fue insertado por vez primera en nuestra Constitución a través de una adición al párrafo primero del artículo 25. Quedó así ligado al capítulo económico e implicó, entre otras cosas, que la rectoría del desarrollo nacional (que corresponde al Estado) fuera no sólo integral sino también sustentable,

³⁸ Para conocer sobre la esencia jurídica de este derecho y los alcances de la nueva redacción del artículo constitucional de referencia, así como el significado de la reforma en derechos humanos y amparo, recomendamos María del Carmen Carmona Lara, *op. cit.*, nota 12, pp. 9-17; Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, *passim*; Karla Elizabeth Mariscal Ureta, *op. cit.*, de la nota anterior, pp. 1-45; César Nava Escudero, “Derecho al medio ambiente”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, tomo 1, Poder Judicial de la Federación / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 399-401.

³⁹ César Nava Escudero, “Derecho al...”, *op. cit.*, de la nota anterior, p. 401.

⁴⁰ Establece el precepto en cuestión lo siguiente: “Art. 2o. [...] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución”.

⁴¹ El texto relativo señala lo siguiente: “Art. 4o. [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará”.

⁴² El enunciado al que aludimos –muy extenso– quedó redactado de la siguiente manera: “Art. 4o. [...] Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

idea que aún persiste en el texto constitucional vigente. El texto completo se cita a continuación como constaba en aquel entonces:

Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.⁴³

Es indispensable precisar que semejante incorporación al texto constitucional no significó en momento alguno la creación de un nuevo derecho humano, sino su consagración como principio.

A partir de ese año, la idea misma de la sustentabilidad se fue incorporando paulatinamente en preceptos de muy diversa índole y con alcances distintos. En nuestros días este concepto tiene muchas caras y adjetiva temas por igual. Es, al mismo tiempo, principio, tarea pública, y también proceso y fin según corresponda.

Traemos a colación cuatro ejemplos muy puntuales.⁴⁴ Primero, en agosto de 2001, el desarrollo sustentable se convierte (según lo establecido en el artículo 2º, apartado B, párrafo segundo, fracción VII) en una de las muchas “obligaciones” o “tareas” que las autoridades federales, estatales y municipales deben realizar y apoyar para “abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas” como parte integral de la reforma en materia de derechos y cultura indígenas.⁴⁵ Segundo, en agosto de 2007 se le incluyó en relación con las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre las sociedades cooperativas (por adición de la fracción XXIX-N al artículo 73).⁴⁶ Tercero, en octubre de 2011 (a partir de la incorporación de un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27) se establece que el desarrollo rural integral será sustenta-

⁴³ Conviene agregar que el “desarrollo nacional sustentable” también quedó relacionado con el sistema nacional de planeación democrática (contemplado en el primer párrafo del Apartado A del artículo 26 constitucional), lo que significa que la planeación nacional (plan nacional de desarrollo y programas gubernamentales) están ligados constitucionalmente desde entonces a lo sustentable. Véase César Nava Escudero, “El turismo sustentable en la Constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIII, núm. 260, julio-diciembre de 2013, pp. 350-351. La reforma que se hiciera en junio de 2013 al primer párrafo de este artículo dejó intacto lo que hemos señalado con antelación.

⁴⁴ Para ahondar en el tema véase lo que hemos escrito sobre los tres primeros ejemplos en *ibidem*, pp. 350-355.

⁴⁵ El texto de referencia en aquel año establecía: “Art. 2º [...] B. La Federación, los Estados y los Municipios [...]. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de: [...] VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos”. En enero de 2016, una reforma constitucional substituyó del texto aludido “los Estados” por “las entidades federativas”.

⁴⁶ La reforma constitucional incorporó en aquél entonces la siguiente redacción: “Art 73. El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-N Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”. El precepto vigente tiene una redacción un poco distinta pero conserva lo relativo al desarrollo sustentable.

ble.⁴⁷ Y por último, las reformas en materia energética de diciembre de 2013 adjetivaron a la energía como “sustentable” (como se desprende de la lectura del artículo décimo cuarto transitorio).⁴⁸

VI. Conclusión: ¿más derechos, más sustentabilidad?

Al conmemorarse los cien años de vida de nuestra Carta Magna –febrero de 2017– no es nada aventurado afirmar que el derecho constitucional ambiental en México ha transitado pausada pero decididamente hacia una era en la que así como se ha consolidado el derecho al ambiente, también se han adicionado otro tipo de derechos que se consideran ambientales. Al mismo tiempo, en éste transitar constitucional, el principio de sustentabilidad ha tenido una franca expansión, por cierto muy diversa, hacia otros artículos de nuestra ley fundamental.

Hablemos primero de los derechos. La nueva redacción del derecho al ambiente, que vigorizó el alcance del ya existente derecho a la protección de la salud, representa un avance singular en su reconocimiento y protección. Esta situación se ha visto reforzada no sólo por la tendencia constitucional de agregar más derechos ambientales (como los ya referidos derechos a la alimentación y al agua) sino porque su salvaguarda (y la de todos ellos) se ha ampliado considerablemente al estar vinculados con lo establecido en el artículo 1º de nuestra Carta Magna en relación con lo que se conoce como la cláusula de interpretación conforme, el bloque de constitucionalidad, el control de convencionalidad, el principio pro persona y los principios interpretativos de los derechos humanos *in genere* (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad).⁴⁹

Podría pensarse que hemos llegado a un escenario óptimo de protección de los derechos ambientales, incluso porque al aplicar el bloque de constitucionalidad se crea un catálogo amplio conformado por normas constitucionales en sede nacional (*i. e.* de nuestra Constitución) y por normas constitucionales en sede internacional (*i. e.* derivadas de tratados internacionales de derechos humanos o que tuvieran normas relativas a ellos).⁵⁰ Sin embargo, esto no ha sido así porque no siempre, ni en uno ni en otro caso, se contemplan derechos ambientales que demandan su urgente reconocimiento y protección. Ejemplos tan obvios para nuestro país (ignorados por legisladores) incluyen el derecho (a respirar) un aire limpio, el derecho al agua de mar y el derecho al litoral.⁵¹

⁴⁷ Quedó plasmado el siguiente enunciado: “Art. 27 [...] xx. El Estado promoverá [...] El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. Éste es el texto vigente.

⁴⁸ Se redactó lo siguiente en este artículo: “Décimo cuarto. [...] El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo [...]. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para: [...] 3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera [...].”

⁴⁹ Para un primer acercamiento véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 37.

⁵⁰ Acúdase a Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, de la nota anterior, pp. 14 y 15.

⁵¹ Estos derechos pueden y de hecho han recibido diversas denominaciones, pero lo importante aquí es destacar su relevancia para un país como el nuestro, que por un lado sufre de altos niveles de contaminación atmosférica en la megalópolis

Aunado a lo anterior, es creciente la exigencia de que se inserten preceptos relacionados con la constitucionalización de ciertos derechos ambientales que no son propiamente humanos, sino de o para otros entes, como los derechos de la Tierra, de la naturaleza, o de los animales.⁵² Pero esto es aún poco probable que suceda porque muchos juristas temen (por cortedad de pensamiento o por raigambres egoístas y ortodoxas) que la esencia y estructura de los derechos quede desvirtuada en caso de extenderlos a entes que supuestamente no tienen –ni tendrían– la condición respectiva para ser titulares de un derecho.

Hablemos ahora de la sustentabilidad. Comencemos por enfatizar que los tres pilares en los que se edifica este concepto son el económico-financiero, el sociocultural y el ecológico-ambiental, y por lo tanto los tres son consubstanciales a él. De manera tal que así como el principio del desarrollo sustentable no puede ni debe entenderse única y exclusivamente desde una perspectiva ambiental, tampoco debe hacerse desde una tan sólo económica o social.

No obstante, la constitucionalización de la sustentabilidad ha estado orientada a privilegiar fundamentalmente sólo la dimensión económica, lo que supone cierta desviación o distorsión conceptual tal y como podría argumentarse para los preceptos ya mencionados del artículo 2, apartado B, fracción VII en materia indígena (con la reforma de agosto de 2001) y del artículo 25 del ahora párrafo séptimo dentro de la parte económica de la Constitución (con una adición en diciembre de 2013).⁵³ Pocos son los casos donde la sustentabilidad es algo más que una noción económica. Esto sucedió cuando se relativizó su significado al quedar vinculado con un derecho ambiental en particular al que ya hemos hecho alusión en repetidas ocasiones: el derecho al agua.

En conclusión, si bien cualquier otra reforma en la materia estará bajo la égida de la protección del ambiente desde una óptica integral, habrán de prevalecer adiciones o modificaciones relacionadas con los derechos ambientales y con el desarrollo sustentable. De aquí en adelante, y si la absurda propuesta de establecer una moratoria de reformas a nuestra Carta Magna no se actualiza, estos dos temas –derechos y sustentabilidad– serán los *trending topics* del constitucionalismo ambiental mexicano. Esto es así porque, tal y como se demuestra en este trabajo, la tendencia hacia el futuro será la de propagar ambos tópicos en el texto constitucional.

del centro del país y en otros centros urbanos, y por el otro cuenta con una extensión marina y litoral verdaderamente envidiables. La doctrina extranjera ya se ha ocupado de este tipo de derechos, como ha sucedido por ejemplo en Francia. Véase sobre el particular a Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 4a. ed., París, Francia, Dalloz, 2001, p. 62.

⁵² A nivel regional (en ciertos países latinoamericanos) se tienen algunas experiencias al respecto. Incluso, a nivel local, en la Ciudad de México la legislación ha avanzado en esta dirección, si bien con ciertos matices jurídicos importantes, al establecer no sólo el reconocimiento de “las obligaciones y deberes tanto del Gobierno como de la sociedad, para garantizar el respeto a la Tierra” (según la fracción IX del artículo 1° de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal) sino el respeto y defensa de los recursos naturales de la Tierra como una obligación de las personas que se encuentran en el Distrito Federal (fracción I del artículo 23 de la misma ley). Algo semejante, pero con mayor precisión, ha sucedido con la legislación relativa a la protección de los animales, ya que se han establecido si bien como principios, una serie de derechos para ellos (artículo 5 de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal).

⁵³ Se agregó tal concepto al principio de este párrafo para quedar como sigue: “Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía”. Esta adición se llevó a cabo en el marco de las reformas constitucionales en materia energética.

Bibliografía

- Aceves, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- Barragán Barragán, José, “Concurrencia de facultades en materia de medio ambiente entre la Federación y los Estados”, en María del Carmen Carmona Lara y Lourdes Hernández Meza (coords.), *Temas selectos de derecho ambiental*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental / Fondo de Cultura Económica, 2000.
- _____, *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2001.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- _____, “El derecho a un medio ambiente adecuado”, en Emilio O. Rabasa (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Calvert, Peter y Susan Calvert, *The South, the North and the Environment*, Londres / Nueva York, Pinter, 1999.
- Campuzano, Raúl F., “El concepto de desarrollo sustentable en la jurisprudencia y en otras fuentes de derecho internacional”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Chile, núm. XXIII, 2002.
- Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, 3a. ed., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Corzo Sosa, Edgar, “Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en Jorge Ulises Carmona Tinoco y Jorge M. Hori Fojaco (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- Delhoste, Marie-France, “L’environnement dans les Constitutions du monde”, *Revue du Droit Public*, LGDJ, núm. 2, marzo-abril de 2004.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- González Márquez, José Juan y, Miguel Ángel Cancino Aguilar, “La distribución de competencias en materia ambiental”, en José Juan González Márquez (coord.), *Derecho ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal
- Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal

- Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano*. Derecho colectivo global, México, Porrúa, 2015.
- McCormick, John, *The Global Environmental Movement*, 2a. ed., Chichester, Inglaterra, Wiley, 1995.
- McManus, Phil, “Conservation”, en R.J. Johnston *et al.* (eds.), *The Dictionary of Human Geography*, 4a. ed., Malden, Estados Unidos de América, Muñoz Barret, Jorge, “Los recursos naturales y su protección jurídica en México”, en Jorge Muñoz Barret (coord.), *La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Nava Escudero, César, *Urban Environmental Governance. Comparing Air Quality Management in London and Mexico City*, Aldershot, Inglaterra, Ashgate, 2001.
- _____, *Estudios ambientales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- _____, *Ciencia, ambiente y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- _____, “El turismo sustentable en la Constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIII, núm. 260, julio-diciembre de 2013.
- _____, “Derecho al medio ambiente”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et al.* (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, tomo I, Poder Judicial de la Federación / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- Nava Negrete, Alfonso, “Enmiendas a la Constitución de 1917”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIV, núm. 262, julio-diciembre de 2014.
- Prieur, Michel, *Droit de l’environnement*, 4a. ed., París, Francia, Dalloz, 2001.
- Rabasa, Emilio O., “Génesis de la materia ambiental en nuestra Constitución”, en Emilio O. Rabasa (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Real Academia Española. “Anacrónico”, en *Diccionario de la Lengua Española*, 23^a. ed., recuperado de: < <http://dle.rae.es/?id=2UTUyUC>>.
- Simental Franco, Víctor Amaury, *Derecho ambiental*, México, Limusa, 2010.
- Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- Soto Flores, Armando, “Bases constitucionales del derecho ambiental mexicano y derecho comparado”, en María del Carmen Carmona Lara y Lourdes Hernández Meza (coords.), *Temas selectos de derecho ambiental*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- Vázquez, Aquilino, “El federalismo en materia ambiental”, *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, 2003.

Vázquez Pando, Fernando, “Notas para el estudio del sistema jurídico mexicano en materia de contaminación del ambiente”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 6, julio de 1974.

Witker, Jorge, *Curso de derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, WCED, Oxford University Press, 1987.



EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO

EVOLUTION OF THE LEGAL FRAMEWORK OF THE ENERGY SECTOR IN MEXICO



Martha Patricia Rodríguez González Valadez¹

Resumen

El lugar que el sector energético ocupa dentro de la industria es fundamental, al ser la principal fuente generadora de combustible y, por lo tanto, la base para el desarrollo de la actividad económica del país. De ello se desprende la importancia y la necesidad de regular y fomentar dicho rubro, bajo la óptica de un Estado rector de la economía nacional, como lo establece el artículo 25 Constitucional.

En conmemoración del centenario de nuestra Carta Magna y en términos del presente artículo, se pretende dar a conocer de modo general la evolución que ha tenido nuestro orden jurídico desde 1917 hasta la fecha, en relación con el sector energético, compuesto por dos grandes rubros, los hidrocarburos y la electricidad, así como explicar el espíritu que ha motivado los cambios más importantes, mismos que se han visto reflejados en las distintas reformas constitucionales. Destacamos la expropiación petrolera, la nacionalización de la industria eléctrica, la adecuación y modernización del marco jurídico del sector energético, que incluye la reapertura a la iniciativa privada en los años noventa y, desde luego, la reforma energética de 2013.

Actualmente, la intervención estatal en este sector ha evolucionado a la neoregulación o regulación en beneficio de la competencia, resaltando los objetivos de eficacia y

¹ Egresada de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Iberoamericana, A. C., titulada con mención honorífica con la tesis "Reestructuración de la Administración Pública Paraestatal en México", 1990. En 2013 obtuvo el grado de maestra en derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho con la tesis "Marco Jurídico de las Energías Renovables en México". Dentro de la experiencia laboral, colaboró en el despacho Estrada González y de Ovando, S. C. (1986-1990), ahora Jones Day, y en Casa de Bolsa Invermexico, S.A. de C.V. (1990-1991), ahora Grupo Financiero Santander. Actualmente es socia del despacho Rodríguez y Rodríguez Abogados, S. C. (1999 a la fecha), con experiencia en las materias de derecho minero, bursátil, corporativo, propiedad intelectual y energía. Imparte las materias de Teoría General del Derecho I y II en la Universidad Iberoamericana, A. C., campus Ciudad de México (2003 a 2005 y 2014 a la fecha). Cuenta con la especialidad en derecho energético. Vive en la Ciudad de México.

eficiencia en la prestación de los servicios. También se incluye en gran medida al sector privado frente al monopolio natural vertical y tradicional del Estado, representado por la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, que han sido transformadas en empresas productivas del Estado. Por último, y en el contexto de la modernización, resaltamos temas como el cuidado del medio ambiente, la utilización de otras fuentes de energía menos contaminantes, la optimización de los recursos y, en cumplimiento a la Constitución, la búsqueda de un desarrollo integral y sustentable.

Palabras clave: Propiedad de los recursos naturales, Servicio público, Reforma energética, Desarrollo sustentable, Neoregulación o regulación para la competencia, Transición energética, Energías limpias, Derecho energético.

Abstract

The place that the energy sector occupies within the industry is essential, being the main source of fuel and therefore, the basis for the development of the economic activity of the country. It follows the importance and the need to regulate and promote the energy sector, under the perspective of the State as the governor of the national economy, as established by the article 25 of the Constitution.

In commemoration of the centennial of our magna carta and in terms of this article, it is intended to promote, in general terms, the evolution that our legal system has experienced since 1917 until the present, in connection with the energy sector; which is composed of two major products, hydrocarbons and electricity, as well as to explain the spirit which led to the major changes that have been reflected in the various constitutional reforms. We highlight the oil expropriation, the nationalization of the electricity industry, the adequacy and modernization of the legal framework for the energy sector, which includes the reopening to private initiative in the 1990s and of course, the 2013 Energy Reform.

Currently, the State intervention in these matters has evolved to the neoregulation or regulation for the benefit of competition, emphasizing the purposes of effectiveness and efficiency in the provision of services. Likewise, the private sector is significantly considered against the vertical and traditional natural monopoly of the State, represented by the Federal Commission of Electricity (CFE) and the Mexican Oil Company (Pemex) which have been transformed into productive state enterprises. Finally, in the context of the modernization, we underline issues such as the care of the environment, the use of less polluting energy sources, the optimization of resources and in compliance with the Constitution, the search for an integral and sustainable development.

Key words: Ownership of natural resources, Public service, Energetic reform, Sustainable development, Neo regulation or regulation for competition, Energy transition, Clean energies, Energy Law.

ABREVIATURAS

CFE	Comisión Federal de Electricidad
Pemex	Petróleos Mexicanos
PEP	Pemex Exploración y Producción
PR	Pemex Refinación
PGPB	Pemex Gas y Petroquímica Básica
PPQ	Pemex Petroquímica
MW	Megawatts
MEM	Mercado Eléctrico Mayorista
CRE	Comisión Reguladora de Energía
Cofece	Comisión Federal de Competencia Económica
Cofemer	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
DOF	Diario Oficial de la Federación
Sener	Secretaría de Energía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
Cenagas	Centro Nacional de Control de Gas Natural
Cenace	Centro Nacional de Control de Energía
ASEA	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
KWh	Kilowatts por hora
pág.	página
págs.	páginas
coord.	coordinada
ed.	editor, editorial

ABBREVIATIONS

CFE	Federal Commission of Electricity
Pemex	Mexican Oil Company
PEP	Pemex Exploration and Production
PR	Pemex Refinery
PGPB	Pemex Oil and Basic Petrochemistry
PPQ	Pemex Petrochemistry
MW	Megawatts
MEM	Wholesale Electric Market
CRE	Energy Regulatory Commission
Cofece	Federal Antitrust Commission
Cofemer	Federal Regulatory Improvement Commission
DOF	Official Federal Gazette
Sener	Secretary of Energy
SHCP	Ministry of Finance and Public Credit

CNH	National Hydrocarbons Commission
Cenagas	National Control Center of Natural Gas
Cenace	National Control Center of Energy
ASEA	National Agency of Industrial Safety and Environment Protection of the Hydrocarbons Sector
KWh	Kilowatts per hour
pág.	page
págs.	pages
coord.	coordinated
ed.	editor, editorial

I. Introducción

Desde el origen del ser humano, el hombre ha tenido la necesidad de transformar los elementos de la naturaleza para satisfacer sus necesidades vitales. Esto nos lleva a definir a la industria como un conjunto de procesos y actividades cuya finalidad es transformar las materias primas en productos elaborados. Hacia finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX este proceso de transformación sufrió un cambio radical, que se conoce como Revolución Industrial, con la cual, además de que el capitalismo adquirió una nueva dimensión, la transformación de la naturaleza alcanzó límites hasta entonces insospechados.

Ahora bien, la actividad industrial puede clasificarse fundamentalmente en tres tipos: *i)* industria de extracción, que obtiene las materias primas de origen vegetal, animal y mineral; *ii)* industria de transformación, que procesa las materias primas para convertirlas en bienes de consumo y de inversión; y *iii)* industria de servicios, que produce bienes económicos intangibles que satisfacen necesidades humanas.

Dentro de ellas, el sector energético ocupa un lugar fundamental, pues la generación de combustible es la base para el desarrollo de cualquier actividad industrial y, desde luego, de la actividad económica de cualquier país. De ello se desprende la importancia, la necesidad y la obligación estatal de regular y fomentar el sector energético, compuesto básicamente por dos grandes rubros: los hidrocarburos y la electricidad, como el motor de la actividad industrial. Así lo establece el artículo 25 de la Carta Magna:² “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Ahora bien, la regulación y fomento del sector energético no sólo se da mediante leyes, sino también a través de la planeación, identificada como el instrumento idóneo para para lograr los fines del Estado mexicano. Gran parte de la regulación en materia energética está determinada por la planeación, básicamente por la Estrategia Nacional de Energía, así como los planes, programas y prospectivas que derivan de ella.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En todo caso, y por mandato constitucional, el marco jurídico del sector energético, tanto en la legislación como en la regulación y la planeación, deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y seguridad energética; el mejoramiento de la productividad energética; la restitución de reservas de hidrocarburos; la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía; la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional; el óptimo aprovechamiento de nuestros recursos naturales; la satisfacción de las necesidades básicas de la población; el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso; el fortalecimiento de las entidades públicas del sector energético como organismos públicos; y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacional en este sector.

En conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, mediante el presente artículo, pretendo dar a conocer, en términos muy generales, una descripción de la evolución que ha tenido el orden jurídico en este sector, desde 1917 –año de su promulgación– hasta la fecha, y destacar algunos temas que involucran a este sector, así como el espíritu que ha motivado los cambios que se han visto reflejados en las distintas reformas constitucionales.

II. Actividad industrial a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en México

Los pobladores del México prehispánico no conocían otra fuerza de trabajo que la humana, y por ello sólo desarrollaron la artesanía y la manufactura de hilados y tejidos. Posteriormente, durante el virreinato de la Nueva España, la política del Estado español consistió esencialmente en apropiarse de las materias primas de las colonias y convertirlas en mercado de las manufacturas que procedían de la metrópoli, fomentando la industria de la construcción, la minería, la orfebrería, los ingenios, la cerámica y la industria textil. Fue a partir de la Independencia de las colonias, y específicamente desde 1850, que la evolución de los servicios ferroviarios se hizo relevante. Durante el Porfiriato (conocido así por la etapa presidencial de Porfirio Díaz que transcurrió de 1877 a 1911, salvo por un periodo de 4 años que presidió Manuel González):

La transformación en los sistemas productivos fue sorprendente. En respuesta a un contexto internacional favorable, tanto Díaz como González buscaron que el país se ligara a la economía internacional como exportador de productos agrícolas o minerales, pero también fomentaron el desarrollo de la industria y del comercio interior. Al comenzar el Porfiriato, el mercado nacional estaba restringido y subsistían unidades económicas, en ocasiones regionales y en otras locales, que producían casi todo lo que consumían, y por tanto compraban o vendían muy poco. Era necesario multiplicar la producción y estimular los vínculos comerciales más allá de sus fronteras.³

³ Pablo Escalante Gonzalbo, Bernardo García Martínez, Luis Jáuregui et al., Nueva historia mínima de México, 1a ed., México, El Colegio de México, 2004, 8a reimpresión, 2011, pág. 209.

Como respuesta al aumento del comercio, se multiplicó la producción agrícola, minera y textil, básicamente. La producción de henequén, caucho y café fue tal que se empezaron a exportar con éxito estos productos. Por otra parte, en algunas regiones del país:

Los talleres artesanales fueron poco a poco desplazados por industrias manufactureras, muchas veces de propiedad familiar, que operaban con máquinas o herramientas especializadas y en las cuales los trabajadores se dividían las distintas fases de la producción. A partir de 1890, a éstas se sumaron las industrias modernas, propiedad de sociedades de empresarios, que operaban con máquinas movidas por energía hidráulica, vapor o electricidad y que tenían una mayor productividad. En general, las fábricas se concentraban en Nuevo León, Jalisco, Puebla, Veracruz y la ciudad de México y se dedicaban a la producción de cerámica, cigarros, calzado, cerveza, textiles, papel o vidrio.⁴

Así, la industria que se desarrolló fue la ligera, es decir, la de bienes de consumo. Pero durante el Porfiriato también nació en México la industria pesada con las primeras fábricas de cemento, las primeras plantas siderúrgicas, algunas fábricas de sustancias químicas básicas y unas incipientes industrias petrolera y eléctrica. Fue durante esta época que se produjo la primera revolución industrial del país, con el inconveniente de que fue un desarrollo desigual e inequitativo en cuanto a la distribución de la riqueza, dado que sólo se vieron beneficiados solamente algunos sectores, regiones y grupos del país y a que la gran mayoría de las empresas pertenecían a extranjeros; esto significó grandes injusticias sociales.

1. Evolución de la industria eléctrica

La evolución de la industria eléctrica en México se inició en 1879 con la instalación de la primera planta termoeléctrica, en la fábrica textil de Hayser y Portillo, en León, Guanajuato. Dos años después se inició en la Ciudad de México la instalación de lámparas incandescentes para el alumbrado público y en 1889 se inauguró en Batopilas, Chihuahua, la primera planta hidroeléctrica del país, con una capacidad de 22 kilowatts, destinada a la satisfacción de las necesidades de la industria minera.⁵

La industria minera experimentó en esta época un gran auge al utilizar la industria eléctrica. Algunas de las minas que se vieron beneficiadas son, por ejemplo, la Mina Santa Ana, en San Luis Potosí; las Minas Real del Monte, en Pachuca, Hidalgo; y la Compañía La Industrial, de El Oro, Estado de México, que llegó a figurar a nivel mundial por la importancia de su producción. Por su parte, la industria textil, concentrada principalmente en Puebla, Veracruz y México, también hizo uso de la potencia

⁴ *Ibidem* pág. 212.

⁵ Guillermo Rodríguez y Rodríguez, “La industria de la energía eléctrica en México y la participación de la Comisión Federal de Electricidad en el desarrollo económico y social de la Nación”, en “Cincuentenario de la creación de la Comisión Federal de Electricidad”, obra inédita, México, agosto de 1987, pág. 6.

eléctrica, con lo que se disminuyeron los costos de producción y se logró un control de la temperatura en los almacenes y talleres, que redundó en una disminución de riesgos de incendio.

Con el tiempo, la aplicación de la electricidad se extendió a toda la industria nacional, y llegó a utilizarse inclusive en fábricas de sombreros, molinos de harina, empacadoras de carne y fábricas de cerveza, de hielo, de artículos de vidrio, de yute, de acero y de muebles. Asimismo, la energía sobrante se empezó a vender a consumidores comerciales y particulares. La capacidad de las pequeñas plantas generadoras privadas, que básicamente eran hidroeléctricas y de vapor, fue superada por la creciente demanda de la industria, de los servicios municipales y de los transportes. Como ejemplo, en el rubro del alumbrado público a finales del siglo XIX, sólo 65 poblaciones recibían este servicio.

Esta situación propició que durante el Porfiriato se crearan aproximadamente cien empresas dedicadas específicamente a la producción de electricidad, con una importante participación de capital mexicano. Sin embargo, la inexperiencia de sus titulares ocasionó sentidos fracasos que fueron aprovechados por empresas de capital extranjero, que contaban con mayor preparación en la organización de grandes industrias; esto ocasionó que en la primera década del siglo XX se relegara el capital mexicano al último lugar en este sector. Dentro de las grandes empresas con capital extranjero destacan: “i) Mexican Light and Power Company; ii) Puebla Light and Power Company; iii) Chapala Hydroelectric and Irrigation Company; iv) Guanajuato Power and Electric Company; y v) Rio Conchos Electric Power and Irrigation Company”.⁶

Desafortunadamente, las empresas de capital extranjero encauzaron a su modo, y con el ánimo de lucro como propósito fundamental, el desarrollo eléctrico de México, sin considerar la electrificación rural por no estimarla redituable. En consecuencia, los beneficios de la industria eléctrica no llegaron a la mayor parte de la población. Esto hizo necesaria, con el correr de los años, la intervención del gobierno con medidas de diversa índole, al reconocer que la industria eléctrica es fundamental y ejerce una influencia trascendental en el desarrollo social, económico y político de una comunidad.

Por otra parte, en un principio la única fuente generadora de energía eléctrica era el agua, a través de plantas hidroeléctricas. A través de concesiones para aprovechamiento de agua el Estado otorgaba a los particulares la facultad para disponer de este líquido vital. En ellas se precisaba la cantidad de agua a utilizar, la cantidad de corriente que debía generarse, la fecha en que debía entregarse la corriente para el consumo público y los intereses comerciales, representados por el concesionario. Estas concesiones eran válidas por un periodo no menor de 20 años ni mayor de 99 años, según lo establecía la Ley de Aguas de 1902 y tenían un valor incalculable, por la gran importancia que adquirió la energía eléctrica y su definitiva influencia en el desarrollo industrial del país.

La segunda parte de esta revolución industrial se logró hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se acentuó el crecimiento industrial en todas sus ramas, pero sobre todo mediante el impulso más firme, consolidado, moderno y competitivo que se

⁶ *Ibidem.* pág. 11.

brindó a dos industrias básicas: la de transportes y la energética. Esta última, a través de la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex), de las que hablaremos más adelante.

2. Incipiente legislación y control en materia eléctrica

El texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917 establecía que el dominio de la nación era inalienable e imprescriptible y que sólo el gobierno federal podía otorgar concesiones a particulares para el aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos el agua, con la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trataba y se cumpliera con los requisitos que previnieran las leyes.

Bajo este marco, la legislación y el control gubernamental en materia eléctrica tuvieron un inicio anárquico con la participación alterna de las entonces secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y de Agricultura y Fomento, así como de los Departamentos de Industria y Comercio y de Colonización y Agricultura. Aunado a ello y ante el escenario de una creciente demanda de la industria eléctrica, la falta de cumplimiento de las escasas disposiciones legales en la materia, el descontrol de las autoridades en su aplicación y las constantes modificaciones a éstas permitieron una especulación excesiva por parte de los concesionarios. Si bien la mayoría de las concesiones fueron en un principio otorgadas a mexicanos, su inexperiencia fue aprovechada por un sin número de empresas extranjeras que, al establecerse en el país, realizaron fuertes inversiones, mismas que quedaban condicionadas a la obtención favorable de sus peticiones, de tal manera que los concesionarios extranjeros tuvieron el control del mercado y compraron a las empresas mexicanas a través de prácticas monopólicas, además de que concentraron el desarrollo eléctrico en los lugares con mayor densidad de población.⁷ Tampoco ayudó la figura de la concesión, que resultó un fracaso, al no estar bien regulada y permitir a los concesionarios tener ganancias excesivas y derechos de perpetuidad.⁸ Debido a ello, las empresas extranjeras tuvieron el control de la industria y consolidaron sus privilegios como concesionarias, con lo que crearon una evidente desigualdad.

Un primer intento por ejercer un control de la industria eléctrica fue la creación, en 1923, por parte del entonces presidente Álvaro Obregón, de la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, después llamada Comisión Nacional de Fuerza Motriz, que limitó las ganancias excesivas y las actividades monopólicas de los concesionarios “cuidando no provocar una baja en las inversiones futuras en la industria; realizó esfuerzos para dirimir las controversias entre las empresas y los consu-

⁷ Marisol Anglés Hernández, “El artículo 27 en materia de energía”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII: Exégesis constitucional. Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado*, México, Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura / Miguel Ángel Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 512.

⁸ Guillermo Rodríguez y Rodríguez, “Evolución de la industria eléctrica en México” en Daniel Reséndiz Núñez (coord.), *El sector eléctrico de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1a ed., 1994, pp.16-19.

midores y propuso reformas a la legislación sobre aguas a fin de evitar el otorgamiento de títulos excesivamente generosos”.⁹

La primera obra legislativa en esta materia fue el Código Nacional Eléctrico de 1926, expedido por Plutarco Elías Calles, y posteriormente llegó la reforma a la fracción 10 del artículo 73 Constitucional, en 1934, con el presidente Abelardo L. Rodríguez, quien otorgó facultades al Congreso para legislar sobre energía eléctrica. Ambas constituyeron las bases para sustentar una estructura legal regulatoria del servicio público en México.¹⁰ Como vemos, la reforma constitucional fue posterior a la expedición del Código Nacional Eléctrico, lo que le restó valor a éste al no haber sido expedido sobre bases constitucionales. Sin embargo, fue un intento para unificar las disposiciones existentes en la materia, declaró de utilidad pública la industria eléctrica y obligó a los concesionarios a celebrar contratos de suministro con los consumidores, en los que se regulaban las tarifas y los cortes de servicios. Esto significó un gran avance en cuanto a la regulación de las actividades de suministro de energía eléctrica.

Más tarde, en 1939, bajo el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río y con el propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica, se expedieron la Ley del Impuesto sobre el Consumo de Energía Eléctrica y la Ley de la Industria Eléctrica,¹¹ que complementaron el propósito señalado.

Después de un vacío legal de muchos años en esta materia, en 1975 se expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que abrogó la Ley de la Industria Eléctrica de 1939 pero dejó vigente de manera provisional el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 1945. La nueva Ley reprodujo el texto constitucional, por lo que reafirmó que el servicio público de energía eléctrica correspondía a la nación y estaría a cargo de la CFE. Sin embargo, no tuvo mucha fuerza, pues nunca se expidió su propio reglamento y continuó vigente el de la Ley de 1945, abrogada.¹²

3. Creación de la Comisión Federal de Electricidad

Dentro del propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica, el Congreso de la Unión, mediante decreto del 29 de diciembre de 1933, autorizó al entonces presidente Abelardo L. Rodríguez la constitución de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), misma que fue creada en agosto de 1937, inicialmente como dependencia del gobierno, para convertirse posteriormente, en 1949, en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo fundamental consistió en or-

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Según el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de febrero de 1939, se determinó de manera clara que el abastecimiento de la energía eléctrica es un servicio público que puede ser prestado por particulares mediante concesiones; se incorpora el régimen de reversión a favor del Estado; respecto de los bienes afectos a las concesiones; atribuciones de las autoridades en materia de inspección y supervisión; cumplimiento de normas técnicas y legales, régimen de sanciones y limitación para que las concesiones sólo se otorgaran a mexicanos o sociedades mexicanas.

¹² Rodríguez y Rodríguez Guillermo, “La industria de la energía eléctrica...”, *op. cit.*, p. 166.

ganizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósito de lucro, y con la finalidad de obtener, con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.

Sin embargo, en virtud de lo anterior, la consecuencia real fue que las empresas privadas contrajeran sus inversiones, frenando así el desarrollo eléctrico del país. Prueba de ello fue el hecho de que la capacidad instalada del servicio público creció menos de 1% anual entre 1937 y 1943. Otros factores que influyeron en esto fueron la regulación de las tarifas por parte del Estado y la creación de los sindicatos.¹³ Ante ello, y con el fin de cubrir una demanda que crecía anualmente a tasas medias cada vez mayores, el Estado optó por incrementar la producción, fundamentalmente a través de las siguientes acciones:

- Elevar los factores de utilización del escaso equipo existente.
- Fortalecer a la CFE, convirtiéndola en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; dotándola de una mayor flexibilidad para cumplir con sus atribuciones, lo que motivó su proceso de integración en el sector.
- Nacionalizar la industria eléctrica en 1960.
- Concertar intereses con las organizaciones sindicales.
- Desarrollar tecnología aplicada a los proyectos y ejecución de obras eléctricas requeridas.
- Adquirir un sinnúmero de empresas eléctricas.
- Capacitar permanentemente a personal de CFE, para competir con las empresas privadas.

Paralelamente, se integraron la gran mayoría de empresas eléctricas que operaban en la República Mexicana, para consolidarse en la existencia de tres grupos que monopolizaron la industria durante muchos años: *i)* la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, *ii)* la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza y *iii)* la Compañía Eléctrica de Chapala. Con el tiempo, sólo quedaría una empresa de este tipo, denominada Luz y Fuerza del Centro, un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, mismo que mediante decreto del presidente Felipe Calderón Hinojosa llegó a su extinción y liquidación del 10 de octubre de 2009, por lo que sus funciones quedaron a cargo de la CFE.

4. Evolución de la industria petrolera

En cuanto a la industria del petróleo, varios autores coinciden que el verdadero nacimiento de esta industria, con resultados favorables, se dió hasta 1900, cuando se empe-

¹³ Para 1960 coexistían tres sindicatos en el sector eléctrico: el Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana (SNESCRM), el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).

zaron a comercializar los productos derivados de la extracción del petróleo, los cuales eran utilizados por numerosas industrias en México, principalmente la ferrocarrilera y, ya en la década de los veinte, la automotriz.

Aunado a esto, Porfirio Díaz promulgó la primera Ley del Petróleo en 1901, que concedió a los inversionistas extranjeros grandes oportunidades en este ramo, pues contaban con el conocimiento y equipo necesarios para realizar las actividades relativas. Dicha ley concedía el derecho exclusivo en la exploración y explotación del petróleo y sus derivados a quien encontrara depósitos de petróleo o de gases de hidrógenos de carbono en algún lugar del territorio nacional.¹⁴ Las compañías extranjeras obtuvieron provecho de esto¹⁵ hasta llegar a monopolizar el mercado, de tal manera que para 1920 existían 80 empresas en el ramo cuyo capital estaba integrado en un 91.5% por inversión inglesa y estadounidense.¹⁶

5. Incipiente legislación y control en materia petrolera

En 1925 se promulgó la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. En este ordenamiento, además de afirmar que se trataba de una industria de utilidad pública, señalaba que:

Se transcriben las disposiciones constitucionales con relación al dominio directo de la Nación sobre toda mezcla natural de carburos de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico, dominio que es inalienable e imprescriptible, por lo que sólo con autorización expresa del Ejecutivo Federal, en términos de la ley y sus reglamentos, podrán realizarse los trabajos de la industria petrolera.¹⁷

Esta Ley, junto con otro cuerpo de leyes en la materia que se expidieron, tuvo varios cambios en 1941, 1958 y 1971. Destacamos la expedición, en 1971, del Reglamento a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia de Petroquímica, que reguló atinadamente el límite entre la acción del Estado y la actividad de los particulares respecto de las materias primas industriales básicas preponderantes en la fabricación de plásticos, hules, detergentes, fertilizantes e infinidad de productos del mismo tipo.

¹⁴ Carlos Rodríguez González Valadez, "ADR at the International Oil & Gas Industry, The Pemex Case (A legal and socio legal analysis)". Tesis doctoral. Milán, Università degli Studi di Milano, p. 141.

¹⁵ *Ibidem*. pp. 142 y 143. Edward L. Doheny y Weetman D. Pearson, ambos empresarios estadounidenses fundadores de esta industria en México, básicamente en Tabasco y Veracruz.

¹⁶ *Ibidem*. p. 145.

¹⁷ F. Javier Zenteno Barrios, "La regulación de los Hidrocarburos en México" en *Regulación del sector energético*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Secretaría de Energía, 1997, p. 87. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/153/6.pdf>>.

6. Creación de Petróleos Mexicanos

A partir de la década de los veinte, el gobierno mexicano intentó participar en la producción del petróleo y obtener un mayor control en la industria petrolera. Mediante Decreto publicado en enero de 1937 se creó la Administración General del Petróleo Nacional, organismo público con personalidad jurídica y dependiente del Ejecutivo Federal, cuyo objeto era: *i)* llevar a cabo la exploración y explotación de los terrenos de reservas petroleras; *ii)* procurar el desarrollo de esta industria; y *iii)* ejecutar toda clase de operaciones y obras que se relacionaran con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, gas y derivados del mismo.¹⁸

Inmediatamente después de la expropiación petrolera, por decreto publicado el 20 de julio de 1938 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se crearon Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, y se mantuvo la Administración General del Petróleo Nacional, que en 1940 se fusionó con Pemex. El objetivo de la primera empresa era encargarse de todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, tales como la exploración, la explotación, el refinamiento y el almacenamiento de los hidrocarburos, mientras que la segunda estaba a cargo de la distribución y el mercado del petróleo y sus derivados. Para ello, Pemex contaría con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se integró con bienes expropiados, más los que adquiriera para fines de la industria petrolera.

Sin embargo, la industria petrolera nacional y su consecuente marco regulatorio no se integraron inmediatamente; se trató de un proceso paulatino que poco a poco estableció las bases para el inicio de un sistema jurídico específico, destinado al aprovechamiento de los hidrocarburos, en beneficio exclusivo de la nación.

En 1983 se reformó la Constitución en sus artículos 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73 y 115 para ordenar las atribuciones del Estado en la orientación de la economía nacional, bajo un régimen de economía mixta. Como efecto de ella, se llevaron a cabo tres grandes acciones en la industria petrolera: *i)* el fortalecimiento de la petroquímica básica, como impulsora del desarrollo industrial nacional; *ii)* la apertura del mercado del gas natural; y *iii)* la reorganización de Pemex para hacer de ésta una empresa pública productiva, eficiente, y optimizadora del área estratégica. Ello dio origen a que en 1992 se creara una nueva estructura orgánica, que consistió en la creación de cuatro organismos subsidiarios conocidos como: Pemex Exploración y Producción (PEP); Pemex Refinación (PR); Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB); y Pemex Petroquímica (PPQ).¹⁹

Como vemos, la intervención del Estado como agente responsable del desarrollo nacional, plasmada en la Constitución de 1917 en cuanto al sector energético se refiere, se delineó poco a poco, bajo la figura de una incipiente política energética basada en la creación de una infraestructura institucional, compuesta por la CFE y Pemex y, desde

¹⁸ Carlos Rodríguez González Valadez, "ADR at the international oil & gas industry...", *op. cit.*, p. 89.

¹⁹ *Ibidem*, p. 225.

luego, como respuesta a la nacionalización de la industria eléctrica y a la expropiación de la industria petrolera, que en adelante se comentarán por separado. Es decir, de ser industrias manejadas exclusivamente por particulares y extranjeros se transformaron en sectores bajo la exclusiva responsabilidad del Estado.

III. Nacionalización de la industria eléctrica y expropiación de la industria petrolera

Mediante decreto de 23 de diciembre de 1960, el entonces presidente Adolfo López Mateos nacionalizó la industria eléctrica, ratificada por la adición del párrafo sexto al artículo 27 Constitucional, que a la letra decía: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

El propósito fundamental del gobierno fue elevar a rango constitucional la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, exclusivamente a cargo del Estado, para garantizar el beneficio social y no el interés particular y, de este modo, lograr la tarea indeclinable de atender la creciente demanda de energía eléctrica en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural del país. Esto se logró mediante la compraventa de acciones del capital social de las empresas integrantes de los dos consorcios más importantes del país en materia de generación y suministro de energía eléctrica, con lo que el proceso de integración tuvo un avance definitivo. Finalmente, el control del servicio público lo asumió el gobierno federal a través de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A., del Grupo Nacional Financiera-Empresas Eléctricas y de la propia CFE.²⁰

Al hablar de la industria petrolera, debemos citar como antecedente la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936, que consideró causa de utilidad pública, entre otras, a la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación. Dicho ordenamiento facultó al ejecutivo federal a proceder a la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Con fundamento en lo anterior, mediante un decreto fechado el 18 de marzo de 1938, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río declaró expropiados, por causa de utilidad pública y a favor de la nación, diversos bienes de la industria petrolera pertenecientes a varias compañías del ramo, mediante el pago de una indemnización. La razón fue el desacato que estas empresas hicieron a la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, habiéndoles negado el amparo interpuesto, les condenó a

²⁰ Guillermo Rodríguez y Rodríguez, “Evolución de la industria eléctrica...”, *op. cit.*, p. 30.

establecer nuevas condiciones de trabajo y a pagar salarios reclamados y caídos a sus trabajadores. En el mensaje que Cárdenas dio a la nación la noche del 18 de marzo de ese año, justificó su decisión expresando que la rebeldía de las compañías extranjeras transformó el conflicto laboral en un desacato al máximo órgano de justicia del país, dejando al Estado mexicano sometido a la voluntad y el capricho de las compañías petroleras.²¹

IV. Adecuación y modernización del marco jurídico del sector energético

Es un hecho que el Derecho debe responder a los problemas surgidos de la realidad histórica con soluciones justas. El caso que nos ocupa no es la excepción. La evolución de las industrias petrolera y eléctrica, ambas identificadas en conjunto como el sector energético, ha sido muy similar en el país y ha ido de la mano en la transformación del Estado mexicano en relación con el grado de intervención en la economía nacional, al reconocer en este sector una importancia trascendental o pieza clave para el desarrollo nacional, pues proporciona los insumos básicos para los procesos productivos.

En un principio hubo concentración de bienes y empresas de energía en manos extranjeras, que operaron como monopolios; luego, una vez expropiado el petróleo en 1938 y nacionalizada la industria eléctrica en 1960, quedaron ambas sujetas a un marco jurídico de corte nacionalista. En las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI se replantearon esquemas de utilización de los recursos,²² que exigían mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y mostraban posibilidades de alcanzar el desarrollo socioeconómico siempre buscado. Tal y como veremos más adelante, se realizaron cambios trascendentales mediante reformas al marco jurídico aplicable, que consistieron básicamente en un nuevo modelo de intervención estatal, así como en la participación del sector privado en este sector. Estas medidas lograron su consolidación a través de la Reforma Energética de 2013, a cargo del presidente Enrique Peña Nieto, que confirma la apertura de las reformas anteriores, orientadas a ubicar a la industria energética en un régimen de libre competencia.²³

²¹ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, *Cárdenas por Cárdenas*, México, Debate, 2016, p. 451.

²² Con motivo de la crisis energética mundial registrada en el año de 1973, la mayoría de los países industrializados instrumentaron políticas de conservación de la energía, las cuales, en el caso del sector eléctrico, se enfocaron a realizar inversiones para mejorar la eficiencia y administrar la demanda. En México, el análisis de la capacidad instalada (MW) por tipo de central nos permite concluir que, efectivamente, a partir de ese año crítico se observa una actividad importante en el campo de la diversificación energética, como puede verse de los subsecuentes datos: de 1973 a 1993, la capacidad en hidroeléctricas se incrementó de 3446 MW a 8171 MW; en geotermia, pasó de 75 MW a 740 MW; en carbón, de 37 MW a 1900 MW; y en nuclear registró un capacidad de 675 MW entre 1990 y 1993. Esto no quiere decir que se hayan dejado de consumir combustibles fósiles, pero sí refleja la preocupación gubernamental para utilizar cada vez más otras fuentes de energía a partir de 1973. Otros hechos que hacen patente la intención del gobierno son, entre otros, la inclusión de temas de ahorro y uso eficiente de la energía en los procesos de planeación nacional; la creación en 1989 de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía y el establecimiento, el mismo año, dentro de la CFE, del Programa de Ahorro de Energía para el sector eléctrico (PAESE); y la creación, en 1990, del Fideicomiso de Apoyo al Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (FIDE).

²³ Guillermo Rodríguez y Rodríguez y, Carlos Rodríguez González Valadéz, “La reforma petrolera en México”, artículo inédito, México, 2009.

Es importante destacar que gran parte de los cambios motivo de esta modernización es la reformulación del concepto tradicional de servicio público al de “servicio público universal”²⁴, así como la incorporación del fenómeno propio de la regulación, el cual, desde el punto de vista jurídico, “ha sido asociado a la ordenación de sectores estratégicos que muestran una tendencia a ser gestionados como mercados, bajo el control de ‘órganos reguladores’ a los que idealmente debe caracterizar su independencia, especialización y legitimación”.²⁵ Este nuevo modelo de regulación, también conocido como neoregulación o regulación para la competencia, que se ve reflejado en la citada Reforma Energética de 2013, responde a la satisfacción de nuevos valores por parte del Estado, como son la “eficiencia y eficacia”, y a la necesidad de considerar opciones más viables para que la acción pública mejore su gestión y sea más competitiva, lo que es distinto a la prestación directa de bienes y servicios: “Hoy sabemos que ciertamente el mercado tiene sus fallos, pero también sabemos que para resolverlos no hay por qué destruir la competencia”.²⁶

1. Reforma Constitucional de 1983, a cargo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado

Probablemente esta reforma es de las más trascendentales, toda vez que la intervención estatal adquirió nuevos matices al ordenar las atribuciones del Estado como rector de la economía nacional bajo un régimen de economía mixta. Modificó la Constitución en sus artículos 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73 y 115 para establecer, entre otras cuestiones, la reserva exclusiva del Estado en las áreas estratégicas, sin considerarse monopolio, sobre las cuales el Estado ejerce funciones exclusivas a través de los organismos y empresas en los que siempre mantendrá la propiedad y el control; y, por otro lado, las áreas prioritarias en las que podrá participar por sí mismo o en conjunto con los sectores social y privado para impulsar su desarrollo. Se ubicó en este rubro al petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica y la electricidad como áreas estratégicas del desarrollo nacional. Destaca también esta reforma porque establece las bases para un sistema de planeación democrática en el desarrollo nacional, instrumento indispensable en la regulación del sector energético que nos ocupa.

²⁴ Juan José González Rivas, *Introducción al régimen jurídico general de los servicios públicos*, Madrid, Escuela Judicial / Consejo General del Poder Judicial, 1997; citado por Josefina Cortés Campos, *Derecho administrativo y sector eléctrico. Elementos de regulación*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) / Editorial Porrúa, 2007, p. 230. La crisis del concepto tradicional de servicio público implica la ruptura de los monopolios estatales, sustituidos por la libre competencia del mercado en donde la función estatal no es prestar directamente el servicio, sino, como opina González Rivas, significa “responsabilizarse de su cumplimiento para que éste llegue a todos en condiciones asequibles, de forma regular, en condiciones de calidad, seguridad, precios razonables y con respeto a la libre competencia”.

²⁵ *Ibidem*. p. 161.

²⁶ *Ibidem*. p. 167.

2. Reforma de 1992, a cargo del Presidente Carlos Salinas de Gortari

Mediante esta reforma se modificó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para precisar cuáles son las actividades a cargo del Estado y cuáles se encuentran dentro de la esfera de competencia de los particulares. Con respeto a las disposiciones constitucionales y previo otorgamiento de permisos por parte de la Secretaría de Energía (Sener), así como en consideración de los criterios y lineamientos de la política energética nacional y la opinión de la CFE, los particulares pueden, conforme a esta nueva normatividad, realizar las actividades siguientes que *no son servicio público*: autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer necesidades propias de personas físicas o morales; co-generación; producción independiente para destinarla en su totalidad a la venta a la CFE; pequeña producción; exportación e importación. Aun cuando no requiere permiso, la generación de energía eléctrica, destinada al uso en emergencias derivadas de interrupciones también se incluye entre las actividades que no son servicio público.

Las figuras de productores externos que consigna la ley reconocen el derecho de los particulares para autoabastecerse y cogenerar con el mismo propósito, para importar la energía que requieran sus propias necesidades; para exportar la que generen, o para cubrir la demanda de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan del servicio.

En el caso de la pequeña producción, en la variante limitada a un máximo de 30 MW y en el de la producción independiente, los permisionarios debían coadyuvar con el Estado y proporcionar la energía que la CFE requiriera para cumplir sus objetivos de servicio público, fomentando en el primer caso el desarrollo de proyectos con utilización de fuentes renovables de energía y, en ambos, había que diferir las inversiones a cargo del prestador del servicio. Al amparo de esta ley, y de las posteriores que impulsaron el uso de energías renovables, especialmente, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se crearon los primeros parques eólicos y solares en el país.²⁷

3. Reforma de 1995, a cargo del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León

Hasta el año de 1995, Pemex era la única entidad autorizada para construir, operar y ser propietaria de gasoductos en México, con facultades para importar, exportar y comercializar gas natural en territorio nacional.

A fin de modernizar el marco jurídico y la situación de esta industria, con el propósito de impulsar una política de aprovechamiento del gas natural, considerado aún entonces un combustible abundante, limpio, económico, eficiente y seguro, en 1995 el gobierno mexicano planteó la conveniencia de realizar una reforma estructural para ex-

²⁷ Hemestroza Orozco Ricardo, "Desarrollo del proyecto eólico en la región del istmo de Tehuantepec" en la revista intitulada *Investigación y Ciencia* N° 42 (18-21) septiembre-diciembre 2008, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, pág. 18. El primer parque eólico en México fue el de La Venta, en Juchitan Oaxaca, una de las regiones con mayor potencial eólico en el mundo, con una capacidad de 1.575 MW y que inició su operación comercial en 1994.

pandir la infraestructura de gasoductos y propiciar un mayor desarrollo económico en el país. Así, se abrieron a la participación privada las actividades de almacenamiento, transporte y distribución de gas natural por medio de ductos, que antes estaban reservadas sólo al Estado a través de Pemex, así como las actividades de comercio exterior y la comercialización de este combustible en territorio nacional.

Para ello, se reformó en ese año la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; se expidió el Reglamento de Gas Natural y se inició la conformación de un nuevo marco jurídico que comprendió la expedición de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, en octubre de 1995, así como la posterior expedición de Directivas y Normas Oficiales Mexicanas, estableciéndose así los lineamientos generales del marco regulador de la industria de gas natural, lo que dio certidumbre jurídica a los inversionistas interesados en participar en este sector. Cabe aclarar que desde entonces el gas natural cobró una importancia fundamental en el desarrollo económico del país a tal grado que durante la década pasada 50% de la electricidad que se generaba para abastecer la demanda nacional era a partir de plantas de ciclo combinado de gas natural.²⁸

Si bien el concepto de regulación se introdujo en la reforma constitucional de 1983, las reformas legales de 1992 en electricidad y de 1995 en gas han sido claves, pues conformaron este nuevo marco jurídico que cada día se hace más complejo y especializado, y cuyo contenido marcó el inicio de un nuevo derecho energético, el cual involucró tres temas fundamentales: el ambiental, el económico y el social, que implican, sin duda alguna, un desarrollo integral y sustentable para México, por mandato del artículo 25 constitucional.

4. Reforma de 2008, a cargo del Presidente Felipe Calderón Hinojosa

Consistió en la expedición o modificación de diversos ordenamientos jurídicos, mismos que se mencionan a continuación y que, en su mayoría, se publicaron el 28 de noviembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y cuyo objetivo era plasmar una política energética encaminada al aprovechamiento de otras fuentes de energía distintas de las convencionales y llevar a cabo la transición energética de combustibles fósiles a no fósiles:

- Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos

²⁸ Secretaría de Energía, *Estrategia Nacional de Energía 2013-2027*, pág. 3. Disponible en: <http://climateobserver.org/wp-content/uploads/2014/08/Mexico_Estrategia-Nacional-de-Energia_2013-2027.pdf>.

- Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía
- Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
- Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética
- Decreto por el que se expide la Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos
- Decreto por el que se adicionan el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

5. Reforma Constitucional de 2013, a cargo del Presidente Enrique Peña Nieto

El pasado 20 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se sustenta en los siguientes ejes estratégicos:²⁹

- Mantener la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la CFE como empresas productivas del Estado 100% mexicanas
- Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas
- Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz
- Atraer mayor inversión al sector energético mexicano, para impulsar el desarrollo del país
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios
- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético
- Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente

La idea principal es que la propiedad y el dominio directo de los recursos petroleros permanecen como propiedad de la Nación, sin que ello implique la imposibilidad de la

²⁹ Secretaría de Energía, Explicación ampliada de la Reforma Energética, 17 de junio de 2015, p.3. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf>.

participación privada en el fortalecimiento del sector energético del país, postura que encuentra su fundamento en la misma iniciativa de expropiación petrolera del general Lázaro Cárdenas, que buscaba el desarrollo de un sistema nacional eléctrico basado en principios técnicos y económicos y bajo la conducción y regulación del Estado. De hecho, en la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, Cárdenas declaró que “la exclusión de los particulares del régimen de concesiones que el artículo 27 fija para la explotación de los recursos naturales del dominio público no implica que la nación abandone la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, sino simplemente que esa colaboración deberá realizarse en el futuro, dentro de las formas jurídicas diversas de la concesión”.

La iniciativa de la reforma de 2013 expone que actualmente el petróleo de fácil acceso se está acabando, tanto en México como a nivel mundial, por lo que es preciso buscar otras opciones de exploración y extracción. Países como Colombia, Brasil y Noruega han adaptado su marco constitucional mediante esquemas que promueven la producción en yacimientos de petróleo no convencionales, como es el caso de aguas profundas y del gas de lutitas o *shale gas*.³⁰ A fin de que las actividades de exploración y extracción puedan darse en las mejores condiciones, es necesario prever opciones distintas a Pemex y permitir la colaboración de empresas privadas nacionales e internacionales expertas en el tema, con el objetivo de optimizar la industria petrolera dentro de un marco de derechos y obligaciones bien regulados y, por supuesto, conservando la propiedad y el control de los recursos en manos de la nación. El modelo que propone esta reforma comprende básicamente dos esquemas: *i*) contratos eficientes para la exploración y extracción celebrados con el ejecutivo federal, por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), respecto de los hidrocarburos en el subsuelo propiedad de la nación, que podrán ser contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia y cuyas contraprestaciones se regulan en los términos de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;³¹ y *ii*) participación de terceros en toda la cadena de valor de los hidrocarburos, a través de autorización expresa del gobierno federal.

Con base en ello, las reformas propuestas en materia de hidrocarburos consisten básicamente en: *i*) eliminar la prohibición de que el Estado celebre contratos para la extracción de hidrocarburos; *ii*) sustraer de las áreas estratégicas del Estado a la petroquímica básica; y *iii*) dar certeza a nivel constitucional para que las actividades de la industria petrolera, tales como el procesamiento de gas natural y la refinación del petróleo, así como el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos

³⁰ María de las Nieves Carbonell León, “Fracturación hidráulica y principio precautorio”, en *Reforma en materia de hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva*, Marisol Anglés Hernández, Ruth Roux y Enoc Alejandro García Rivera (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2017, p. 80. Uno de los objetivos de la reforma de 2013 es la explotación y extracción de los llamados recursos no convencionales, que se encuentran en cuencas de lutitas y aguas profundas. Este recurso proviene de un yacimiento no convencional el cual corresponde, entre otro tipo de yacimientos, a las formaciones geológicas constituidas por lutitas o también llamadas cuencas de lutitas o de *shale*, y no se incluyen las aguas profundas.

³¹ Marisol Anglés Hernández, “El artículo 27 en materia de energía”, en *Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 507.

productos y sus derivados, puedan ser realizadas tanto por organismos del Estado como por los sectores social y privado, a través de permisos que otorgue el ejecutivo federal.³²

Ahora bien, en cuanto al sector eléctrico del país, cabe aclarar que a diferencia de los hidrocarburos la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad, sino garantizar que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. Lo que se reconoce con esta reforma es que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la transmisión y distribución de energía eléctrica, quedan en manos exclusivas de la nación, y el Estado queda reconocido como prestador único del servicio público, sin que ello implique la prohibición de que los particulares puedan invertir y colaborar con el Estado en el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria, para prestar el servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica.³³ En cuanto a la generación y comercialización de ésta, los particulares podrán llevar a cabo estas actividades, construir sus propias plantas de generación y comercializar la energía que produzcan en un Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) a suministradores o usuarios calificados.³⁴ Se trata entonces de una reforma que abre la participación de la iniciativa privada en el campo del petróleo, el gas, la industria petroquímica y la electricidad bajo un régimen competitivo, sin que el Estado pierda el control sobre éstas áreas.

Las leyes secundarias, derivadas de la reforma energética de 2013 y aprobadas por el Congreso de la Unión, fueron promulgadas y publicadas por el ejecutivo federal en el DOF el 11 de agosto de 2014, y consisten en 21 leyes nuevas agrupadas en nueve iniciativas y 12 más que fueron reformadas. Posteriormente se expidieron los correspondientes reglamentos, los cuales fueron publicados en el DOF el 31 de octubre de 2014.

Además de lo anterior, se crearon nuevos entes públicos y autoridades que intervienen en el sector y se elevó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y a la CNH, que antes eran órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía, a rango de órganos reguladores coordinados en materia energética, dependientes del ejecutivo federal, a través de los cuales éste ejerce sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, con la finalidad de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

Aunado a esto y como parte de esta reforma, a partir de octubre de 2014 y hasta la fecha, con el objeto de dar cumplimiento a lo que establece la legislación en el sector energético, las distintas dependencias del ejecutivo federal, en ejercicio de esta actividad regulatoria, han expedido un cúmulo de disposiciones administrativas de carácter general, lineamientos, reglas de operación, disposiciones complementarias, formatos para trámites, modelos de contratos, manuales, programas y cualquier cantidad de acuerdos

³² Presidencia de la República. *Iniciativa de Reforma energética 2013*. p. 12. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/190255142/proyecto-reforma-energetica-pdf#fullscreen&from_embed>.

³³ Secretaría de energía, *Explicación ampliada...*, *op. cit.*, p. 20.

³⁴ Se hace la aclaración que las mayúsculas iniciales utilizadas en todo lo que al Mercado Eléctrico Mayorista se refiere corresponden al texto de la Ley de la Industria Eléctrica, cuyos conceptos se definen de esa manera en su artículo 3.

en los que la autoridad interpreta, conforme a su criterio y competencia, las disposiciones jurídicas. Como ejemplo, basta comentar que en los últimos 3 años y a la fecha del presente artículo se han expedido alrededor de 48 extensos documentos bajo el título de “disposiciones administrativas de carácter general”, relativas a diferentes temas relacionados con la electricidad y los hidrocarburos. Todo ello ha conformado un marco regulatorio en la materia bastante complejo, confuso y numeroso que ha provocado de hecho, un ambiente de inseguridad y poca certeza jurídica para los destinatarios de esta normatividad.

Si bien se cumplió en tiempo con el plazo límite establecido en el decreto respectivo para la expedición de las leyes secundarias y sus reglamentos, así como para hacer las adecuaciones al marco jurídico, cabe cuestionar qué tan bien se logró el objetivo por hacerlo en un tiempo récord. Es claro que al aumentar las funciones de los órganos reguladores en tal magnitud y en tan corto tiempo dichos entes públicos han tenido que incrementar el número de contrataciones en funcionarios que no siempre cuentan con la experiencia y el conocimiento en la materia, que ignoran sus nuevas funciones y que se han ido capacitando “sobre la marcha” en un tema tan delicado y trascendental para el país como lo es el que nos ocupa. Ello ha provocado retrasos en los trámites, demasiados formalismos y, en general, lagunas en la interpretación del marco regulatorio aplicable; definitivamente uno de los grandes retos de esta reforma es el elemento humano, tanto para los servidores públicos como para los inversionistas y los juristas especialistas en la materia.

6. Situación actual de Pemex y CFE

Dentro de los objetivos de la reforma constitucional de 2013 se propone una completa reestructuración y renovación de Pemex y CFE para hacer de ellas empresas realmente productivas y modernas, que respondan a la problemática actual, toda vez que su creación respondió en su momento a situaciones muy diferentes a las que vivimos hoy. Hasta antes de la reforma, el marco jurídico aplicable a estas empresas les impedía operar con la flexibilidad necesaria para potenciar sus capacidades productivas y aumentar su rentabilidad.³⁵ Por ello, la reforma prevé, vía mandato constitucional, la transformación de Pemex y CFE en empresas productivas del Estado y un fortalecimiento de los órganos reguladores, quienes ejercerán un mayor control en el sector.

Mediante el correspondiente Acuerdo de Creación publicado en el DOF el 28 de abril de 2015, Pemex diversificó sus funciones a través de las siguientes empresas productivas: Pemex Exploración y Producción, Pemex Transformación Industrial, Pemex Perforación y Servicios, Pemex Logística, Pemex Cogeneración y Servicios, Pemex Fertilizantes y Pemex Etileno. En los términos de dicho acuerdo, el nuevo Consejo de Administración de Pemex, integrado con posterioridad a la reforma, resolvió

³⁵ *Ibidem*, p. 31.

que tres de los organismos subsidiarios existentes³⁶ fueran absorbidos por Pemex Transformación Industrial.

Igualmente, CFE, mediante un Acuerdo publicado el 29 de marzo de 2016 en el DOF, creó las siguientes empresas productivas subsidiarias: CFE Distribución, CFE Suministrador de Servicios Básicos, CFE Transmisión, CFE Generación I, CFE Generación II, CFE Generación III, CFE Generación IV, CFE Generación V y CFE Generación VI. También se dieron a conocer, a través del Estatuto Orgánico de CFE publicado el 12 de abril de 2017 en el DOF, las siguientes empresas filiales: CFE Calificados, S. A. de C. V., CFE Energía, S. A. de C. V., CFE Internacional LLC y CFE Intermediación de Contratos Legados, S. A. de C. V.

La idea central de estas reestructuraciones es que el fortalecimiento, eficiencia y productividad de estas dos empresas, así como sus subsidiarias y filiales, se logre con varias medidas, tales como: la incorporación de las mejores prácticas internacionales en el tema; la realización de negociaciones sin la autorización de la SHCP; la contratación de financiamientos externos e internos que se requieran, con una adecuada coordinación con esta secretaría, a fin de que ello no derive en un incremento en el costo del financiamiento del resto del sector público, así como la implantación de esquemas de gobierno corporativo que permitan la coexistencia de consejeros del Gobierno de la República y consejeros independientes.

7. Situación actual de la industria eléctrica

Hoy, el objetivo principal es muy simple: producir energía eléctrica más barata y más limpia al alcance de todos. Antes de la reforma energética de 2013, si bien hubo una apertura a la participación del sector privado en la industria eléctrica, la prestación del servicio público de energía eléctrica, como así se le identificaba, se desenvolvía en una estructura verticalmente integrada y operada por el Estado a través de la CFE, que no ayudaba mucho a lograr el objetivo planteado. A partir de dicha reforma y utilizando como principal instrumento a la Ley de la Industria Eléctrica, que abrogó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, dicha prestación sufrió un cambio importante, ya que a partir de entonces no se le identifica sólo como *industria eléctrica*, sino que se estructura de un modo diferente a través de un *mercado eléctrico* que cuenta con una cadena de valor definida y compuesta por cuatro actividades básicas: generación, distribución, transmisión y comercialización, con lo que se otorga una apertura notable al sector privado en las actividades de generación y comercialización, mientras que las actividades de distribución y transmisión se mantienen bajo el control del Estado, con la participación de la CFE, o sus empresas productivas subsidiarias, todas consideradas empresas productivas del Estado, en cuyo caso el sector privado podrá participar en estas últimas dos actividades mediante contratos o asociación con estas nuevas empresas de CFE o sus subsidiarias.

³⁶ Pemex Refinación, (PR); Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) y Pemex Petroquímica (PPQ).

Lo anterior implica la creación de un nuevo escenario denominado Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) y un nuevo esquema de actuación, tanto de las autoridades que intervienen como de los distintos Participantes del Mercado, que así se registren y que serán todos aquellos que celebren un contrato con el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), en la modalidad de generador, comercializador, suministrador, comercializador no suministrador o usuario calificado. Como dato adicional, bajo este nuevo escenario, en los últimos cuatro años se han generado inversiones por más de 6.6 billones de dólares gracias a la primera y segunda subastas eléctricas, y con la tercera se esperan resultados similares en términos de inversión y participación.³⁷

De acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, todas las actividades relacionadas con esta industria son de utilidad pública y es obligación del Estado promover el desarrollo sustentable de la misma, garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal³⁸ de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes. Ello implica que el control y la regulación por parte del Estado sean mucho mayores, toda vez que buena parte de las actividades es desarrollada por privados.

Es por ello que uno de los retos de la actividad estatal con esta reforma sea no caer en una sobrerregulación que sea difícil de conocer, comprender y aplicar aún para las autoridades especializadas en la materia, pues ello se traduciría en un verdadero estado de incertidumbre jurídica, sobre todo cuando la autoridad interpreta a su manera a través de múltiples acuerdos, las disposiciones aplicables en la materia. Además, seguramente habrá controversias en las que se discutirá la constitucionalidad de la normatividad regulatoria que se ha generado en exceso y la relación que tiene con respecto a las leyes secundarias y sus reglamentos, tema que sería interesante analizar en posteriores trabajos.

8. Situación actual de la industria de los hidrocarburos

El marco constitucional anterior a la reforma energética de 2013 establecía que Pemex era la única empresa que podía extraer los hidrocarburos del subsuelo nacional. Éste era el principal obstáculo para que México potenciara al máximo sus abundantes y extensos recursos en este sector, al carecer de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para su extracción, lo que orilló al absurdo de importarlos. La reforma propone básicamente que la participación de las empresas productivas del Estado y las empresas privadas se dé en igualdad de circunstancias, bajo las mismas reglas y siguiendo los principios de acceso abierto y competencia efectiva, en actividades que corresponden a nuevos modelos en: *i*) la producción de petróleo y gas natural; *ii*) la producción de petrolí-

³⁷ Secretaría de Energía, "Tercera Subasta Eléctrica podría triplicar la generación de electricidad con fuentes limpias: PJC", boletín de prensa, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <<http://www.gob.mx/sener/prensa/tercera-subasta-electrica-podria-triplicar-la-generacion-de-electricidad-con-fuentes-limpias-pjc>>.

³⁸ Josefina Cortés Campos, *Derecho administrativo y sector eléctrico...*, op. cit., p. 239. Las obligaciones de servicio público y universal son producto del Derecho Comunitario Europeo.

feros³⁹ y petroquímicos; y *iii*) la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la comercialización y el expendio al público de hidrocarburos y sus derivados.

La Sener, por conducto de la CNH en su carácter de órgano regulador coordinado en materia energética, implementó una práctica internacional conocida como “Ronda Cero”, mediante la cual se le da preferencia a Pemex en la asignación de áreas exclusivas para la exploración y extracción de hidrocarburos. Una vez agotada esta ronda, el gobierno federal ha lanzado sucesivas licitaciones de zonas específicas, también bajo el nombre de “rondas”, en las que la iniciativa privada tiene una participación relevante.

V. Otros aspectos de la reforma energética de 2013

Dos de los temas involucrados en esta reforma y que destacan en especial son la protección ambiental y la democratización del acceso a la energía. En materia ambiental, la Ley General de Cambio Climático, la Ley de Transición Energética, la política energética y los compromisos internacionales que México ha suscrito⁴⁰ implican mantener la temperatura media global por debajo de los 2 °C. y reducir las emisiones de gases con efecto invernadero que dañan el medio ambiente, mediante el tránsito de los combustibles fósiles o tradicionales a los combustibles no fósiles. Se establece también como meta que para el año 2024 al menos 35% de la energía eléctrica provenga de fuentes de energías limpias.⁴¹

El otro aspecto a tomar en cuenta es el relativo a la democratización del acceso a la energía. El marco jurídico de la industria de hidrocarburos y sus derivados, así como el de la industria de la electricidad, considera aspectos sociales como la perspectiva de género, la reducción de la pobreza energética, la protección a los derechos humanos, el respeto a las culturas indígenas y los impactos sociales. Asimismo, debe considerar el uso de la tierra propiedad de terceros, ya que es una variable que puede impactar la viabilidad y el desarrollo de proyectos que se generen en el sector energético. Este es, sin lugar a dudas, un tema complejo que debe abordarse a la luz de los compromisos internacionales suscritos por México, tomando en cuenta efectos económicos y sociales a nivel nacional y local, ya que puede ser un factor clave para el cumplimiento de las metas nacionales de generación de energía limpia y para un desarrollo local.⁴² En estos temas conviene consultar algunos de los documentos más relevantes en planeación.⁴³

³⁹ Según el artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos se consideran petrolíferos los productos que se obtienen de la refinación del petróleo o del procesamiento del gas natural y que derivan directamente de hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo, y gas licuado de petróleo, entre otros, distintos de los petroquímicos.

⁴⁰ Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Protocolo de Kioto.

⁴¹ Rosalía Ibarra Sarlat, “El cambio climático y la reforma energética en México. Entre los compromisos nacionales y la realidad nacional” en *Reforma en materia de hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva...*, *op. cit.*, p. 111.

⁴² Secretaría de Energía, “Acuerdo por el que se emite el Programa Especial de Transición Energética 2017-2018”, capítulo I, Diagnóstico, numeral 4, publicado el 31 de mayo de 2017 en el DOF.

⁴³ Cabe destacar que se han expedido varios documentos de planeación en estos temas, como son el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado en el DOF el 28 de abril de 2014, así como el Programa Especial de la

En materia de evaluación de impacto social y de uso y ocupación superficial para proyectos de energía, si bien se establece todo un procedimiento de consulta previa tanto en la Ley de Hidrocarburos como en la Ley de La Industria Eléctrica y reglamentos respectivos, habrá que cuidar en el futuro que la normatividad no provoque retrasos y complicaciones en la ejecución de los proyectos. En el caso concreto de aquellos que deriven de la industria eléctrica, considerada de utilidad pública y que responde a las obligaciones de servicio público y universal, los beneficios no sólo son ambientales, también generan importantes beneficios económicos para el país; inclusive son proyectos más competitivos frente a las fuentes fósiles y para cuya implementación es indispensable el financiamiento internacional.⁴⁴

Dichos proyectos también generan beneficios sociales. El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2017-2031 (Prodesen), por ejemplo, emitido por la Senner, pretende que al cierre de 2021 1.8 millones de personas de la población nacional marginada cuenten con el servicio de energía eléctrica en sus hogares (se acortó la meta, ya que el Prodesen 2016-2029 tenía como meta el 2024), para lo cual se le dará prioridad a los proyectos que utilicen fuentes de energías limpias, y entre éstas a las que generen menor costo para los involucrados y permitan el escalamiento en las capacidades de los equipos.

Desafortunadamente, la aplicación de las disposiciones jurídicas en estos temas está provocando atraso en los proyectos energéticos, por lo que se requiere que éstas sean interpretadas adecuadamente. Al respecto, el doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirma que en materia de interpretación constitucional nunca hay una sola solución real o verdadera; un mismo texto puede tener distintas interpretaciones. Señala además que las tendencias dominantes en los tribunales y la academia tienden a ser interpretaciones modernas, abiertas, dinámicas, teleológicas, evolutivas y creativas.⁴⁵

Por ello, creemos importante destacar el contenido del primer párrafo del artículo 25 constitucional que establece lo siguiente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de con-

Transición Energética 2017-2018, publicado en el DOF el 31 de mayo de 2017, ambos estrechamente relacionados con el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

⁴⁴ Ibarra Sarlat, Rosalía, “El Cambio Climático y la Reforma Energética en México” en *Reforma en materia de hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva*. op. cit. pág. 120 y 121.

⁴⁵ Foros de Debate convocados por las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos del Senado de la República los días 20 y 22 de mayo de 2008, sobre el Análisis Constitucional de las Iniciativas de Reforma Energética. Ponencia del Lic. Zaldívar Lelo de Larrea (Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional).

diciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El párrafo constitucional transcrito tiene un contenido teleológico esencial al marcar los objetivos y metas fundamentales del Estado mexicano como ejes que sostengan su actividad. Una interpretación de este precepto debe hacerse de modo integral y en congruencia con el artículo 27 constitucional en materia de propiedad y de energía, así como con los demás artículos constitucionales referentes a los derechos humanos y sus garantías⁴⁶ y a la soberanía nacional. Esta interpretación deberá ser también conforme a todas las normas relativas a derechos humanos, sin importar su rango jerárquico, a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales que México celebre, en el marco del bloque de constitucionalidad.⁴⁷

El texto constitucional deberá entonces interpretarse de manera integral y sistemática, y no de modo aislado y parcial, para lograr los resultados esperados. Será imposible cumplir las metas en materia ambiental si no se ejecutan los proyectos de energías renovables, mismos que requieren financiamiento internacional. Es imperativo un crecimiento económico, pero sin transgredir bajo ninguna circunstancia la soberanía nacional. Será indispensable respetar en todo tiempo los derechos de los indígenas, pero igualmente los derechos de todas las familias a tener una vivienda digna para lograr un desarrollo integral, competitivo, incluyente y sustentable.

Representa entonces un gran reto para el país tomar en cuenta todas y cada una de las variables mediante la conciliación de lo siguiente: *i)* respetar ante todo los derechos humanos con el alcance del artículo primero constitucional; *ii)* coordinar la participación de los sectores público, privado y social en la inversión económica requerida en el sector energético y de esa manera atender la cada vez más creciente demanda energética; *iii)* enfrentar los efectos adversos del cambio climático y cumplir con los compromisos internacionales que México ha suscrito en materia ambiental y de derechos humanos; *iv)* aprovechar de modo óptimo los recursos naturales del país mediante el fomento de las energías limpias⁴⁸ y la transición energética; *v)* desarrollar la capacidad industrial

⁴⁶ Marisol Anglés Hernández, “La reforma en materia de hidrocarburos en México, como parte del proyecto neoliberal hegemónico violatorio de derechos humanos”, en *Reforma en materia de hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva...*, op. cit., pp. 129-158.

⁴⁷ Miguel Carbonell, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6 de septiembre de 2012. Disponible en: <<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>>.

⁴⁸ El artículo 3 de la Ley de la Industria Eléctrica define a las energías limpias como:

Aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan. Entre las energías limpias se consideran las siguientes: *a)* el viento; *b)* la radiación solar, en todas sus formas; *c)* la energía oceánica en sus distintas formas: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal; *d)* el calor de los yacimientos geotérmicos; *e)* los bioenergéticos que determine la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos; *f)* la energía generada por el aprovechamiento del poder calorífico del metano y otros gases asociados en los sitios de disposición de residuos, granjas pecuarias y en las plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros; *g)* la energía generada por el aprovechamiento del hidrógeno mediante su combustión o su uso en celdas de combustible, siempre y cuando se cumpla con la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones

de México y la creación de empleos; y *vi*) impulsar el desarrollo rural en los lugares en que se encuentren disponibles las fuentes de energías renovables.

VI. Conclusiones

Primera.- La intervención del Estado mexicano en este sector de la economía a lo largo de nuestra historia ha tenido varias etapas. En un principio, bajo el esquema del Estado gendarme o policía la intervención fue mínima, pues dicho sector se encontraba en manos de los particulares, muchos de ellos extranjeros. Como respuesta a las injusticias sociales y la mala distribución de la riqueza que resultó de ese modelo estatal, y en aras de la soberanía nacional, fue necesaria una mayor intervención bajo el esquema de un Estado social, que vimos reflejada con la expropiación de la industria petrolera, la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de Pemex y CFE como instituciones encargadas de ambas industrias. Una nueva etapa de intervención estatal sucedió en los años ochenta, con la reforma de Miguel de la Madrid, quien introdujo la rectoría económica estatal, el régimen de economía mixta y la planeación nacional del desarrollo, así como la introducción del concepto de regulación, el cual, poco a poco, durante la década de los noventa y hasta llegar a la reforma energética de 2013, ha evolucionado a una neorregulación o regulación para la competencia, que destaca por los objetivos de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, que incluyen la participación de otros sectores, como el privado, frente al monopolio natural, vertical y tradicional del Estado.

Dicha participación se logra en un ambiente de libre competencia, en el que la obligación estatal se concentra en lograr los objetivos y metas determinados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sexenal, mediante el ejercicio, control, inspección y vigilancia sobre las actividades del sector energético para promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones del servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes, y garantizar la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos.

establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en su ciclo de vida; *h*) la energía proveniente de centrales hidroeléctricas; *i*) la energía nucleoelectrica; *j*) la energía generada con los productos del procesamiento de esquilmos agrícolas o residuos sólidos urbanos (como gasificación o plasma molecular), cuando dicho procesamiento no genere dioxinas y furanos u otras emisiones que puedan afectar a la salud o al medio ambiente y cumpla con las normas oficiales mexicanas que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; *k*) la energía generada por centrales de cogeneración eficiente en términos de los criterios de eficiencia emitidos por la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; *l*) la energía generada por ingenios azucareros que cumplan con los criterios de eficiencia que establezca la CRE y de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; *m*) la energía generada por centrales térmicas con procesos de captura y almacenamiento geológico o biosecuestro de bióxido de carbono que tengan una eficiencia igual o superior en términos de kWh-generado por tonelada de bióxido de carbono equivalente emitida a la atmósfera a la eficiencia mínima que establezca la CRE y los criterios de emisiones establecidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; *n*) tecnologías consideradas de bajas emisiones de carbono conforme a estándares internacionales; y *o*) otras tecnologías que determinen la Secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en parámetros y normas de eficiencia energética e hídrica, emisiones a la atmósfera y generación de residuos, de manera directa, indirecta o en ciclo de vida.

Segunda.- Este nuevo marco jurídico que cada día se hace más complejo y especializado, y cuyo contenido marca el inicio de un nuevo “derecho energético” como rama del derecho administrativo, se ha convertido en un verdadero reto para los participantes de este sector, debido a los excesos en su regulación.⁴⁹ Sin demeritar las intenciones de las reformas constitucionales y la noble intención que todas han tenido por llevar a México a su máximo esplendor, esta reforma energética de 2013 está conformando un marco regulatorio en la materia bastante complejo y numeroso que ha provocado, de hecho, un ambiente de inseguridad y poca certeza jurídica para los destinatarios de estas disposiciones, sobre todo cuando la autoridad interpreta constantemente, a través de diversos acuerdos, las disposiciones aplicables en la materia. El reto es entonces, por un lado, lograr el equilibrio entre los objetivos de eficacia y eficiencia, y por el otro, ofrecer certidumbre y seguridad jurídica a los participantes. Sería interesante, en otra ocasión, analizar a qué grado estas disposiciones podrían resultar inconstitucionales por ir más allá de lo que establecen las leyes y reglamentos que les sirven de base para su expedición.

Tercera.- Desde los años setenta se empezó a ver con más seriedad a nivel mundial el problema del cuidado del medio ambiente, la utilización de otras fuentes de energías menos contaminantes, el aprovechamiento óptimo de los recursos y, en general, buscar un desarrollo integral y sustentable. México ha imitado en su regulación lo que otros países como Alemania y España han logrado con éxito en este tema. Es decir, dentro de la modernización del sector y su regulación es importante tener una perspectiva internacional e imitar de otros países más experimentados, nuevas formas en las que el sector privado pueda contribuir con el Estado en el logro de los objetivos nacionales, sin miedo a perder nuestra soberanía, pero siempre tomando en cuenta, de modo casuístico, las necesidades de nuestro país. Creemos que dicha apertura podrá lograrse con éxito si el marco jurídico toma en cuenta los siguientes parámetros: *i)* reglas de competencia leal antimonopolios; *ii)* límites definidos en la actuación del particular y del Estado, fijando claras consecuencias; *iii)* protección a los usuarios finales o consumidores; *iv)* diversificación tecnológica; *v)* protección del medio ambiente para garantizar el desarrollo sustentable y un mayor uso de energías limpias; *vi)* evaluación de impactos sociales y de uso y aprovechamiento de tierras, sin afectar por normatividad excesiva la ejecución de los proyectos; *vii)* incentivos fiscales y financieros; y *viii)* asegurar el suministro estable y en condiciones seguras para la población.

Cuarta.- Tratándose en concreto de la reforma energética de 2013, representa un gran reto para la autoridad coordinar los esfuerzos de todos los sectores de la población para lograr los grandes objetivos que la Constitución plantea, establecidos en

⁴⁹ El pasado 5 de febrero de 2017 se adicionó un párrafo al artículo 25 constitucional que obliga a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, a implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la “simplificación” de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia. Esperemos que esta reforma en verdad haga conscientes a las autoridades para que dicha simplificación se encamine, en efecto, a emitir el mínimo de disposiciones necesarias con un contenido preciso, claro, congruente y sin sobrepasar el marco jurídico al que reglamentan.

los artículos 1, 25 y 27, cuya interpretación, consideramos, deberá hacerse de manera integral y sistemática y no de modo aislado y parcial.

Bibliografía

- Anglés Hernández, Marisol, Ruth Roux y Enoc Alejandro García Rivera (coords.) Reforma en materia de hidrocarburos. *Análisis jurídicos, sociales y ambientales en perspectiva*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2017.
- Carbonell, Miguel, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6 de septiembre de 2012. Disponible en: <<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>>.
- Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Reforma energética. Análisis y consecuencias*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Tirant lo Blanch, 2015.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, *Cárdenas por Cárdenas*, Ciudad de México, Debate, 2016.
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, 1992. Disponible en: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>>.
- _____, “Protocolo de Kioto”, 1998. Disponible en: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>>.
- Cortés Campos, Josefina, *Derecho administrativo y sector eléctrico. Elementos de regulación*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México / Editorial Porrúa, 2007.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, tomo VII, Exégesis constitucional. Introducción histórica, comentario y trayectoria del articulado*, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura / Miguel Ángel Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Nacional Electoral, 2016.
- Escalante Gonzalbo, Pablo, Bernardo García Martínez, Luis Jáuregui, Josefina Zoraida Vázquez, Elisa Spechman Guerra, Javier Garciadiego y Luis Aboites Aguilar, *Nueva historia mínima de México*, 1a ed., Ciudad de México, El Colegio de México, 2004.
- González Ríos, Isabel, *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2011.
- Presidencia de la Republica, “Iniciativa de Reforma Energética 2013”. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/190255142/proyecto-reforma-energetica-pdf#fullscreen&from_embed>.
- Reséndiz Núñez, Daniel (coord.), *El sector eléctrico de México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Rodríguez González Valadez, Carlos, “ADR at the International Oil & Gas Industry, The Pemex Case, (A legal and socio legal analysis)”, tesis doctoral, Università degli Studi di Milano, México, 2012.
- Rodríguez y Rodríguez, Guillermo, “La industria de la energía eléctrica en México y la participación de la Comisión Federal de Electricidad en el desarrollo económico y social de la nación”, *Cincuentenario de la creación de la Comisión Federal de Electricidad*, Ciudad de México, obra inédita, agosto de 1987,
- Secretaría de Energía, “Estrategia Nacional de Energía 2013-2027”. Disponible en: <http://climateobserver.org/wp-content/uploads/2014/08/Mexico_Estrategia-Nacional-de-Energia_2013-2027.pdf>.
- _____, “Explicación ampliada de la Reforma Energética”. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf>.
- _____, “Tercera Subasta Eléctrica podría triplicar la generación de electricidad con fuentes limpias: PJC”, boletín de prensa, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <<http://www.gob.mx/sener/prensa/tercera-subasta-electrica-podria-triplicar-la-generacion-de-electricidad-con-fuentes-limpias-pjc>>.
- Zenteno Barrios, F. Javier, *La regulación de los hidrocarburos en México*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, / Secretaría de Energía, 1997. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/153/6.pdf>>.

RESEÑA



SOBRE CÓMO HICIERON LA CONSTITUCIÓN DE 1917, DE IGNACIO MARVÁN LABORDE

ABOUT CÓMO HICIERON LA CONSTITUCIÓN DE 1917, OF IGNACIO MARVÁN LABORDE



Mario Cruz Martínez¹

*Yo creo que si queremos tener
un gobierno verdaderamente legal
y constitucional, necesitamos formar
una constitución adecuada
a nuestras necesidades.*

LUIS CABRERA²

Introducción

Un libro es una fuente inagotable de ideas que provoca un sinfín de derroteros en la imaginación y empuja al lector a nuevas formas de análisis y comprensión; potencia, pues, los recovecos de nuestra memoria y galvaniza el acervo de lecturas previas. En este caso, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, de Ignacio Marván Laborde, delinea algunos de los debates sobre los orígenes de nuestra tradición constitucional y analiza los hechos que dieron forma a la Constitución de 1917, a partir del Congreso Consti-

¹ Profesor e investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: mcruzmartinez2017@gmail.com. Twitter: @M_CruzMartinez

² Ignacio Marván Laborde, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017, p. 42.

tuyente llevado a cabo en la ciudad de Querétaro del 20 de noviembre de 1916 hasta el primero de febrero de 1917. Es una obra que contribuye de manera notable a los debates y cuitas que han surgido en los últimos años sobre la importancia del debate constitucional en el ámbito público y, especialmente, en la posibilidad de convocar a un congreso constituyente para crear una nueva constitución. Se advierte, pues, cómo la Constitución de 1917 puede resultar una de las más importantes moralejas de la historia de México y constituir un espejo inmejorable en donde podemos leer las cuitas contemporáneas del presente.

En este año de celebración constitucional, *Cómo hicieron la Constitución de 1917* se suma a una robusta bibliografía que pretende analizar con nuevos métodos y líneas de investigación el fenómeno constitucional para brindar al lector del siglo XXI nuevas formas de entender la Constitución. En este sentido, en la discusión del tempo mexicano resulta necesaria la lectura de obras que puedan abonar al debate sobre la posibilidad de crear una nueva Constitución, y especialmente en las discusiones y espacios que reclaman un conocimiento de algún proceso constituyente. El libro de Marván Laborde recuerda muchos debates que han nutrido la geografía constitucional mexicana y que, a veces, han formado mitos o generalizaciones. En esta parte, me parece que una línea que advierte el texto es la reconstrucción del proceso constituyente, partiendo de la conformación de las facciones participantes y sus participaciones en los debates de los diversos artículos constitucionales. Por ello, una de las contribuciones del texto es que logra iluminar muchos ejes de discusión que permiten identificar su utilidad necesaria para el debate contemporáneo: cuáles serían los principales obstáculos para la realización de un congreso constituyente y de qué forma se determina una agenda constitucional. De esa manera, se puede contar con un buen acervo de propuestas y de ejes que han sido conflictivos en la agenda mexicana. Dicho con otras palabras, la historia de la Constitución de 1917 puede servir como guía para la acción constitucional.

En este sentido, hace algunos años Carlos Pereyra se cuestionaba sobre la función de la historia y señalaba la importancia de quitar la idea predominante sobre la historia y su utilidad esencial de “conocimiento”; es decir, la historia no sólo como una fuente de información sino como un “programa de acción” para la vida pública. El pasado al servicio del presente, o tal vez, el presente como una forma de redimir el pasado. Es así que la lectura de este libro puede servir para saber cómo abordar los modelos constitucionales y, sobre todo, cómo la lectura del Constituyente de 1917 puede servir como un proyecto de acción para la agenda constitucional contemporánea. Marván Laborde sintetiza de la siguiente manera el *leitmotif* de su obra:

Este libro trata de dar cuenta del proceso histórico-político que explica por qué fue posible y necesaria la celebración de un nuevo congreso constituyente en México, de ver quiénes fueron los actores, de analizar cuál fue su comportamiento político y de revisar el proceso legislativo mediante el cual se tomaron algunas de las principales decisiones

que en su origen caracterizaron la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Que reforma la del 5 de febrero de 1857.³

Para el autor, la fecha rigurosa de análisis concluye en febrero de 1917: “Considero que rebasarlo sería materia de otras historias”.⁴ Asimismo, el libro plantea un importante filón en la historia constitucional mexicana, al entender que la gran gesta constitucional de 1917 buscó que “las soluciones fueran ‘científicas’, acordes con los avances de las ciencias del derecho, la economía, la sociología, etcétera; concebían a la sociedad como un organismo en desarrollo que pasaba por diferentes etapas, se planteaban el reto de superar el atraso en que se encontraba el país y coincidían en la necesidad de regenerar a los mexicanos para lograr un estadio superior de la civilización”.⁵ El texto, pues, resulta para el lector una obra atractiva en donde se delinea la geografía del proceso constituyente más importante en la historia de México y, sobre todo, brinda el conocimiento detallado de los hilos de un proceso político en donde se reflejan fobias, intereses políticos y toda una serie de elementos que plantean el nacimiento institucional de una nación.

Las siguientes líneas buscan trazar una experiencia de lectura del texto con una clara finalidad: que el lector de esta reseña pueda ir a esta obra con el ánimo de encontrar una geografía constitucional rica en debates, desavenencias, coincidencias y disensos, así como un fresco de los orígenes de nuestra vida pública.

II. Algunas líneas temáticas

La lectura de *Cómo hicieron la Constitución de 1917* lleva al lector a una radiografía de la vida pública del México de los primeros años del siglo XX y hace un análisis que ilumina, entre otros, cinco aspectos: la vida política de la época, en donde confluyen las diatribas de las más variadas facciones revolucionarias y las etapas que llevaron a la convocatoria del Constituyente del 1917; un original análisis de los Constituyentes y sus perfiles; un recorrido por los debates para la creación de los derechos sociales y las garantías individuales; la cuestión del equilibrio de poderes; y, finalmente, el federalismo mexicano. El texto presenta una bibliografía amplia para plantear múltiples temáticas que son necesarias en el análisis de la Constitución de 1917 y de los consensos y diatribas del México de la época. A continuación señalaré algunos comentarios sobre las líneas señaladas, que se encuentran dentro de las grandes discusiones de la historia constitucional contemporánea y que explican muchas de las grandes (d)eficiencias del sistema político mexicano.

³ Ignacio Marván Laborde, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, op. cit., p. 15.

⁴ *Ídem*.

⁵ *Ibidem*, p. 167.

a. Los orígenes de la lucha política y constitucional en México

Uno de los primeros temas que plantea el texto se centra en los orígenes de la Constitución y la forma como se fueron desarrollando muchas de las situaciones que la propiciaron, afectadas por la ruleta de la política, y especialmente cómo el fenómeno constitucional de México de 1917 planteó una importante relación entre la historia de los debates políticos y de los propios líderes de la Revolución. Las figuras de Carranza, Villa, Zapata y Obregón asoman su perfil en horas decisivas en la historia de México, y desde la culminación del conflicto armado hasta el comienzo del debate de los orígenes del sistema institucional mexicano se advierten las visiones de aquéllos, a veces encontradas, que marcaron un ambiente de conflicto y caos institucional. Por ello, una de las más importantes contribuciones del texto es nutrir con información amplia y detallada el intríngulis de la negociación política de los años decisivos entre 1914-1916 y su contribución a la convocatoria a una asamblea constituyente. 1914 marca el momento del triunfo revolucionario y abre la puerta de la pelea política. En agosto de aquel año, Venustiano Carranza entró a la Ciudad de México como primer jefe del Ejército Constitucionalista y, también, con el título de “encargado del Poder Ejecutivo”. Precisamente, a finales de 1914, el país estuvo en vilo por el enfrentamiento político entre Carranza y dos protagonistas del movimiento armado, Zapata y Villa, por establecer su fuerza política. Sin embargo, cuando Carranza llegó a la Ciudad de México se instaló en Palacio Nacional e hizo nombramientos para su gabinete así como la promulgación de importantes decretos:

Con fundamento en sus facultades extraordinarias promulgó un conjunto de decretos para suprimir el Poder Judicial y reorganizarlo con base en la justicia militar; dictó nuevas disposiciones de deuda y emisión de billetes para asegurar recursos al gobierno; nombró directamente autoridades constitucionalistas civiles y militares en prácticamente en todo el país, y ante el levantamiento contrarrevolucionario en la península de Yucatán, decretó la reforma a la Constitución de 1857 para devolver a Yucatán el territorio de Quintana Roo.⁶

Como se puede advertir en la obra, los debates políticos de la época fueron acalorados, pero el músculo y oficio político de Venustiano Carranza lograron echar abajo cualquier iniciativa de confrontación o desafío a su poder. Sin embargo, en la agitada geografía de facciones políticas y sociales se advierten diversas paradojas. Una de las más evidentes es cómo “una revolución que adoptó el nombre de constitucionalista y cuyo objetivo era restablecer el orden legal haya culminado en la adopción de una nueva constitución”⁷. Otra cuestión evidente fue cómo después del sofocamiento de la revolución “la lucha por

⁶ *Ibidem*, p. 35

⁷ *Ibidem*, p. 23.

el poder entre los vencedores se desató y pasó a ser el problema político más importante e inmediato”.⁸

En esta complicada geografía política y social vale la pena señalar que, inicialmente, un congreso constituyente no figuraba en el horizonte de Carranza ni en el de la agenda política y social. Sin embargo, las diversas luchas políticas fueron gradualmente reduciendo el factor armado y, por ello, la necesidad de organizar las nuevas instituciones desató una auténtica lucha política a través de diversas escaramuzas políticas que se fueron reflejando en múltiples propuestas de Carranza para la creación de los grupos de trabajo del Constituyente. De tal suerte que en diciembre de 1914 Venustiano Carranza creó la Sección de Legislación Social, dentro de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de elaborar los proyectos de reforma necesarios para enfrentar los problemas de la revolución, y puso al frente de dicha entidad a José Natividad Macías y a Luis Manuel Rojas.⁹

En consecuencia, 1915 fue un año que comenzó con una notable producción legislativa que intentó dar respuesta a problemas que surgieron en el conflicto armado y que más adelante serían determinantes, como las cuestiones agraria y laboral. Así pues, en este panorama destacan los artículos publicados por Félix Palavicini en el periódico *El Pueblo*, donde planteó la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente para realizar reformas a la Constitución de 1857.¹⁰

El año siguiente, 1916, Carranza empujó una serie notable de cambios en la maquinaria legal de México que permitirían la llegada del proceso constituyente. Por una parte, la convocatoria a las elecciones de ayuntamiento, del 14 de junio, y por otra, en julio, la promulgación del decreto para el cambio de la justicia militar a un nuevo sistema judicial fue preparando el terreno para encauzar civilmente el estado constitucional. Finalmente, el 14 de septiembre, el “primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo” emitió la convocatoria para el Congreso Constituyente. A causa de ello, se promulgaron múltiples leyes que sentarían las bases institucionales para el debate de los diputados constituyentes:¹¹ el “Decreto del 14 de septiembre de 1916 que reforma el Plan de Guadalupe”; la “Convocatoria a elecciones de diputados al Congreso Constituyente”, del 15 de septiembre; la “Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos”, del 19 de septiembre, por mencionar algunas.

De lo anterior se advierte cómo uno de los principales esfuerzos de Carranza y de muchos intelectuales, políticos y demás ciudadanos fue conjurar la sombra de la violencia bajo el amparo de numerosas leyes; especialmente, había en el fondo una idea de construir, incluso con la reminiscencia del Histórico Plan de Ayutla, que animó el Congreso Constituyente de 1856-1857. Marván delinea el *Zeitgeist* de la siguiente forma:

⁸ *Ibidem*, p. 34.

⁹ *Ibidem*, p. 47.

¹⁰ *Ibidem*, p. 52.

¹¹ *Ibidem*, p. 63.

El propósito fundamental era conseguir, a la mayor brevedad posible, “una paz estable, implantando de manera sólida el reinado de la Ley”. Para ello era necesario discutir y realizar, “por el medio adecuado”, las reformas políticas que consideró “pendientes”, es decir, las que no se habían decretado durante el período preconstitucional, particularmente las relativas a la reorganización de los poderes públicos; planteó que por medio de las reformas se podría contrarrestar a los enemigos del constitucionalismo y “obtener la concordia de todas las voluntades”.¹²

b. Los constituyentes y sus fobias

Uno de los tópicos que resultan interesantes del libro de Marván es la perspectiva biográfica y política de los constituyentes, desde la propia edad, la profesión y la forma como sus votaciones conformaron debates que nutrieron a la historia constitucional mexicana. En este apartado, Ignacio Marván señala una tesis importante: “La Revolución sí significó una renovación total de la clase gobernante en todas sus ramas y niveles”.¹³ Desde esta perspectiva se puede encontrar un crisol político de nuestros constituyentes, en donde se destaca la juventud de muchos de ellos.

La actividad de los constituyentes se inició con la elección de los diputados que cumpliría dicha tarea, el 22 de octubre de 1916. La división territorial para dicha elección se realizó en 243 distritos, de acuerdo con lo establecido por la Constitución de 1857 y la Ley Electoral de 1912¹⁴ (un diputado por cada 70 000 habitantes). Sin embargo, a causa de la refriega armada, finalmente sólo se pudieron llevar a cabo las elecciones en 214 distritos. En el capítulo dedicado al perfil de los Constituyentes, Marván provee una rica información sobre sus biografías. Por ejemplo, señala que de los 218 diputados, nacidos entre 1858 y 1898, la edad promedio fue de 36 años; el más joven tenía 19 años: Lorenzo Sepúlveda, de Nuevo León; el mayor, 60: Cristóbal Castillo, de Chiapas. Otra cuestión que destaca es el análisis de las votaciones de los diputados y cómo su filiación política (por ejemplo, ente quienes eran cercanos a Carranza) pudo haber afectado o sesgado su votación.

En esta parte del texto emergen figuras trascendentales de la vida pública de México, como José Natividad Macías, Amador Lozano, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Juan Aguirre Escobar, Alfonso Cravioto o Francisco J. Múgica, por mencionar algunos. Asimismo, se pueden apreciar muchos de los debates constitucionales y la forma como los constituyentes lograron delinear sus afinidades, fobias y desencuentros. Finalmente, Ignacio Marván destaca la astucia y el oficio político de Venustiano Carranza para el nombramiento de los diputados constituyentes: “El sospechoso equilibrio entre funcionarios de la Federación representativos de las diferentes tendencias de su gobierno, funcionarios locales, militares leales a los distintos jefes y diputados que podríamos llamar independientes difícilmente fue casual”.¹⁵

¹² *Ibidem*, p. 64.

¹³ *Ibidem*, p. 70.

¹⁴ *Ibidem*, p. 71

¹⁵ *Ibidem*, p. 156.

c. Una mirada a los derechos humanos: de las garantías individuales a los derechos sociales

Uno de los más importantes ejes temáticos del libro se estudia en la segunda parte del libro, que versa sobre las garantías individuales y los derechos humanos a la luz de la agenda política del México de la primera parte del siglo xx. El texto aborda los debates y sigue una línea del tiempo en donde se multiplican como racimos las complejas agendas de diversas fracciones que, al final, establecieron sus dictados, los mismos que la constitución refleja formalmente. En este apartado se estudian las posibles rupturas y continuidades de la Constitución de 1857, especialmente desde el estudio de las garantías individuales. Una vertiente que analiza Marván es precisamente sobre la originalidad de la Constitución de 1917 en relación con la de 1857 y señala: “Sin lugar a dudas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por los constituyentes en la ciudad de Querétaro entre el 1 de diciembre de 1916 y el 31 de enero de 1917, tuvo innovaciones jurídico-políticas que marcaron una ruptura con su modelo, pero es igualmente cierto que, literalmente, no se trató de una nueva constitución”.¹⁶

Desde el Proyecto de Reformas a la Constitución de Carranza se estableció una importante agenda, que si bien organizaba muchos de los debates que venían desde el siglo xix, buscó “precisar las garantías constitucionales, las reformas al amparo y al procedimiento penal, así como el planteamiento de la necesidad de fortalecer al Ejecutivo en relación con el Legislativo, pero, a la vez, fortalecer el Poder Judicial y dotarlo de independencia respecto al Ejecutivo que se quería fortalecer”.¹⁷ Esta perspectiva resulta importante, porque en los debates constitucionales se destaca la urgencia de establecer un adecuado marco normativo a la maquinaria institucional del país y de esta manera contar con una base sólida en el México del siglo xx.

Se deben hacer algunos comentarios sobre el ámbito de las garantías individuales y los derechos sociales. Una de las iniciativas planteadas por Carranza para lograr una efectiva protección de las garantías individuales fue la modificación de los artículos 14 y 16 de la Constitución de 1857, con la intención específica de darles mayor claridad y precisión. La propuesta fue objeto de intenso debate. Algunos juristas, como Joaquín Baranda y Antonio Ramos Pedrueza, por mencionar algunos, consideraban que dichos artículos, que establecían los principios fundamentales del acceso a la justicia, no debían ser modificados por constituir la esencia del constitucionalismo mexicano. Finalmente, la propuesta de Carranza para reformar el artículo 14 fue adoptada por unanimidad:

En su propuesta de reforma, Carranza fue pragmático y ecléctico. Parcialmente le hizo caso a Rabasa, pues en el texto del proyecto sí se acotaba el artículo en cuanto a garantizar los derechos a la vida, la libertad y la propiedad, pero, al mismo tiempo, no sólo se reforzó el principio universal de que la aplicación del derecho penal ha de ser exacta

¹⁶ *Ibidem*, p. 160.

¹⁷ *Ibidem*, p. 166.

y no mediante interpretaciones; es decir, no hay pena si no hay delito establecido, sino que se mantuvo, por considerarla una necesidad social, la posibilidad de revisión de todas las sentencias de la justicia local.¹⁸

Es claro que de acuerdo con los debates de la época, uno de los aspectos más vitales en la agenda social era el de la justicia y su funcionamiento efectivo. Además, el texto de Malván sigue analizando temáticas que delinearon un modelo original en el constitucionalismo mundial: derechos laborales, cuestión agraria y múltiples debates políticos sobre el México convulso de la época y la forma en cómo darle cauce institucional a los reclamos sociales y políticos. La lectura de las cuitas de nuestros constituyentes originarios advierte que los problemas de hoy son básicamente interrogantes que han seguido presentes a lo largo y ancho del siglo xx.

Consideraciones finales

El libro *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, de Ignacio Marván, nos hace deambular por los orígenes del constitucionalismo mexicano, y desde esa atalaya permite al lector atisbar múltiples retos de la agenda política de México en la época contemporánea: justicia, sistema de gobierno, poder judicial, igualdad, federalismo, municipio, entre muchos otros. Sin embargo, se advierte la complejidad de la convocatoria a un congreso constituyente a partir de la diversidad de filiaciones políticas y sociales que disputaban aún después de la lucha armada. Precisamente, la interrogante que existe en el debate mexicano sobre la posibilidad de convocar a un congreso constituyente advierte una notable cantidad de aspectos a resolver. Dicho con otras palabras, la creación de una Constitución requiere de una estrategia técnica y social.

Son muchas las preguntas que surgen a cada momento, y que encuentran múltiples respuestas en la lectura de Ignacio Marván. Los derechos requieren de un tiempo, pero también, especialmente, de hombres dispuestos al esfuerzo y el trabajo político. Los temas que deambulan en este libro son ricos y profundos, y en ellos se plantea la necesidad de imaginar desde otras talanqueras la perspectiva de la Constitución. Algo queda claro: los derechos y las narrativas sociales e institucionales de la Constitución de 1917 son determinantes en la comprensión de los espacios públicos contemporáneos. Sin embargo, también queda claro que sin las personas los derechos no son nada; sin los ciudadanos éstos no son más que espacios vacíos, y sin el asidero de la cultura constitucional sus expectativas de cambio y lucha por un México mejor pueden perderse.



¹⁸ *Ibidem*, p. 175.



UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA

CIUDAD DE MÉXICO ®



9771405093034