

Reforma Constitucional en Materia de Áreas y Empresas Estratégicas

Ciudad de México, a 31 de octubre de 2024

Hoy, 31 de octubre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas (el "Decreto"). Éste entrará en vigor el 1 de noviembre de 2024.

Puntos Relevantes del Decreto

El Decreto impone los siguientes cambios relevantes:

1. Modificación de la naturaleza de CFE y PEMEX

El Decreto recaracteriza a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y a Petróleos Mexicanos (Pemex) como empresas públicas del Estado, eliminando la naturaleza de empresas productivas con la que ambas operaron a partir de las reformas constitucionales y legales de diciembre de 2013 y agosto de 2014.

Este cambio sugiere un enfoque centrado hacia empresas definidamente públicas, con responsabilidad social, orientadas a la producción y a la prestación de bienes y servicios con fines sociales, dejando de lado el perfil productivo que privilegiaba la generación de rentabilidad como si ambas empresas fueran agentes económicos con un propósito comercial.

Habrà que estar atentos a la aplicación práctica de esta modificación mediante su implementación en la legislación secundaria que, según establece el Decreto, deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días a partir de su entrada en vigor, es decir, a más tardar el 30 de abril de 2025. Lo anterior, ya que existe preocupación de que la recaracterización de CFE y de Pemex como empresas públicas del Estado sea parte de una estrategia del gobierno federal para que el Estado mexicano pueda respaldar los compromisos financieros de una o ambas empresas. Además, se discute también si el cambio en la naturaleza de CFE y Pemex pretende exceptuar las actividades de ambas

empresas del escrutinio en materia de competencia, dejándolas fuera del alcance de la Comisión Federal de Competencia Económica o de quien pudiera llegar a sustituirla.

Es importante resaltar que el cambio en la naturaleza de CFE y Pemex no debería tener, por sí mismo, un efecto en los compromisos contractuales asumidos por ambas empresas, los cuales permanecerían vigentes en sus términos.

2. Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica

El Decreto ratifica las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica como áreas estratégicas que, junto con la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, constituyen actividades exclusivas del Estado.

Sorprende, sin embargo, la eliminación del artículo 27 constitucional de la disposición que expresamente permitía al Estado celebrar contratos con particulares en apoyo a la gestión de transmisión y distribución de energía eléctrica, incluyendo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de infraestructura. No obstante que la disposición Constitucional que se elimina nunca fue ejecutada, principalmente por su deficiente implementación en Ley de la Industria Eléctrica, su eliminación parece innecesaria y envía un mensaje negativo ante la inminente necesidad del Estado mexicano de apoyarse en los particulares para realizar estas actividades. Dicho lo anterior, no es técnicamente necesario que la Constitución incluya una disposición específica que permita al Estado realizar las citadas actividades, ya que esto puede válidamente regularse en la legislación secundaria. Será útil que las disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, que hasta ahora han sido letra muerta, se ajusten para establecer bases claras que permitan al Estado asociarse o contratar con particulares la realización de dichas actividades.

3. Participación de Particulares en la Industria Eléctrica; Prevalencia del Estado

Por lo que toca a las actividades de la industria eléctrica distintas a la transmisión y distribución, incluyendo, en particular, a la generación y comercialización de energía eléctrica, el Decreto confirma la posibilidad de participación de los particulares, pero aclara que no podrán tener prevalencia sobre las empresas del Estado.

El término “prevalencia” que utiliza el Decreto es ambiguo. Su lectura literal refiere al hecho, acción o efecto de prevalecer sobre algo o sobre alguien; sin embargo, el Decreto no explica ni el alcance ni los efectos de ese término. Parecería que la intención del legislador es sentar las bases para asegurar que CFE pueda mantener una participación

de cuando menos el 54% de la generación de energía eléctrica del país, como públicamente ha manifestado el gobierno federal en los últimos años. Dicho esto, existe preocupación de que el concepto de “prevalencia” pudiera dar lugar para modificar las reglas de despacho eléctrico, como el gobierno federal intentó infructuosamente a través de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica en 2021, cuando buscó privilegiar a las centrales propiedad de CFE, independientemente de su tecnología y sus costos de generación. En su discurso ante medios de información después de la firma del Decreto, la Presidenta Claudia Sheinbaum mencionó que efectivamente el Decreto permitirá despachar de manera prioritaria las centrales de CFE, aunque se limitó a identificar exclusivamente a las centrales hidroeléctricas. De ser el caso, la modificación de las reglas de despacho eléctrico con esos efectos sería contraria con el nuevo concepto constitucional que introduce el Decreto y que requiere proveer al pueblo de electricidad al *menor precio posible*, lo que no se podría lograr a través de un despacho eléctrico distinto al de mérito económico puesto que, en general, las centrales antiguas de CFE, incluyendo las hidroeléctricas, tienen mayores costos de generación. Esta medida probablemente desataría una nueva oleada de recursos legales interpuestos por los generadores existentes y otras partes interesadas, lo que podría empantanar de nuevo la operación del sistema y, en último caso, limitar la inversión privada en el sector.

Será importante entender el alcance que pretenda otorgarse en la legislación secundaria al concepto de “no prevalencia” de los particulares sobre CFE.

4. Planeación y Control del Sistema Eléctrico Nacional

Como se apunta anteriormente, el Decreto confirma que el control y la planeación del Sistema Eléctrico Nacional seguirán siendo un área estratégica a cargo exclusivamente del Estado. Sin embargo, el Decreto añade una lista de objetivos que deberá perseguir el mismo en la ejecución de dicha función: *(i)* preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la nación, *(ii)* proveer electricidad al menor precio posible, *(iii)* evitar el lucro, y *(iv)* garantizar la seguridad nacional y soberanía energética.

Se espera que la legislación secundaria regule estos objetivos que, por tratarse de una actividad exclusiva del Estado, se entiende serían aplicables exclusivamente a CFE y a Pemex.

5. Derogación de Artículos Transitorios

El artículo tercero transitorio del Decreto ordena la derogación de ciertos artículos transitorios contenidos en el decreto publicado el 20 de diciembre de 2013, mediante el

cual se reformaron y adicionaron disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. Desafortunadamente, el Decreto no especifica cuáles de los veintiún artículos transitorios del decreto de 2013 se derogan, sino que se limita a indicar que se derogan aquellos opuestos a las disposiciones del Decreto.

Siendo que los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional de 2013 son meramente operativos en cuanto a que se limitaron a establecer las bases para la aplicación subsecuente de las reformas en ese entonces aprobadas, no queda clara la intención del legislador de prever su derogación, sobre todo considerando que, de la lectura de dichos artículos transitorios no se desprende de manera evidente que alguno de ellos sea técnicamente contrario a las disposiciones materia del Decreto. Habrá que estar atentos al contenido de la legislación secundaria.

6. Prohibición de concesiones de litio

El Decreto ratifica la exclusividad del Estado sobre la explotación de litio, prohibiendo la concesión de este recurso a particulares. Esta medida refuerza el control del Estado sobre un recurso estratégico que es relevante para la transición energética y refleja la tendencia del gobierno federal hacia la protección de los recursos nacionales en sectores emergentes.

7. Provisión del Servicio de Internet por el Estado

El Decreto introduce que el servicio de internet brindado por el Estado no será considerado como un monopolio, lo cual buscará ampliar el acceso al público de este servicio esencial. El análisis de este concepto y sus implicaciones se cubrirá por separado.

Consideraciones Adicionales

A. Situación de la Industria. La Presidenta Claudia Sheinbaum y otros miembros de su gabinete han manifestado la necesidad del país de invertir en el desarrollo de infraestructura de generación, transmisión y distribución de energía que permita, por una parte, satisfacer el suministro de la demanda de energía eléctrica del país y, por otra, aprovechar la coyuntura del “*nearshoring*” y fortalecer el desarrollo económico del país. En paralelo, el gobierno federal se ha planteado la meta de lograr que, para el año 2030, el 45% de la generación de electricidad del país provenga de fuentes renovables.

Para conseguir estos objetivos, el gobierno federal ha resaltado la necesidad y conveniencia en la participación de la inversión privada en el sector. Para atraerla, será

fundamental establecer reglas claras y contar con organismos reguladores independientes, eficaces y efectivos que las apliquen de manera consistente y transparente. Será difícil concretar las inversiones necesarias si la regulación secundaria que implemente las modificaciones establecidas en el Decreto no logran cumplir con estas reglas ni crear un piso parejo que permita la competencia en el sector, el acceso libre y no discriminatorio al sistema eléctrico nacional y la operación de un mercado eléctrico mayorista bajo principios de eficiencia. Además, será de suma importancia que el gobierno federal establezca un programa y garantice los compromisos para la ampliación y modernización de la red nacional de transmisión y de los elementos de las redes generales de distribución que permitan transmitir, distribuir y transformar la energía eléctrica que generen las nuevas centrales.

- B. Compatibilidad con Compromisos Internacionales. La implementación del Decreto deberá estar alineada con los compromisos internacionales de México en materia de comercio e inversión, particularmente con acuerdos como el T-MEC, para evitar conflictos y garantizar la continuidad de inversiones extranjeras en el sector eléctrico.
- C. Impacto en Proyectos Existentes. La implementación del Decreto deberá contemplar un tratamiento adecuado para los proyectos que ya están en operación o en fases avanzadas de desarrollo, asegurando la protección de los contratos vigentes y los derechos adquiridos, así como la viabilidad económica de estos proyectos ante cualquier cambio en las reglas del juego.
- D. Mecanismos de Transición y Plazos de Implementación. Los participantes del mercado necesitarán claridad sobre los plazos y mecanismos de transición para implementar los cambios, especialmente por lo que respecta a la reconfiguración de contratos (de ser el caso) y la participación privada.

* * *

Este documento es un resumen con fines de divulgación exclusivamente. No constituye opinión alguna ni podrá ser utilizado ni citado sin nuestra autorización previa y por escrito. No asumimos responsabilidad alguna por el contenido, alcance o uso de este documento. Para cualquier comentario respecto al mismo, favor de dirigirse con cualquier socio de nuestra firma.



Texto comparativo de la Reforma

TEXTO ORIGINAL	DECRETO DE REFORMA
Artículo 25. (...)	Artículo 25. (...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de	El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas públicas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas públicas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de



TEXTO ORIGINAL	DECRETO DE REFORMA
su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.	su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.
Artículo 27. (...) (...) (...) (...) (...) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y	Artículo 27. (...) (...) (...) (...) (...) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y



TEXTO ORIGINAL	DECRETO DE REFORMA
comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán	comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos y litio no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional en los términos del artículo 28 de esta Constitución, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones. Las Leyes determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, que en ningún caso tendrán prevalencia sobre la empresa pública del Estado, cuya esencia es cumplir con la responsabilidad social y garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio de electricidad. Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán



TEXTO ORIGINAL	DECRETO DE REFORMA
concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.	concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas públicas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas públicas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.
Artículo 28. (...) (...) (...) (...) (...) (...) No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y	Artículo 28. (...) (...) (...) (...) (...) (...) No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos,



TEXTO ORIGINAL	DECRETO DE REFORMA
generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.	litio y generación de energía nuclear; el servicio de internet que provea el Estado, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, cuyos objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la Nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca; así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que realicen las empresas públicas del Estado y las que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles, tanto para transporte de pasajeros como de carga, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar asignaciones, concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.