

# LA NACIONALIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS PETROLERA Y ELÉCTRICA

José OVALLE FAVELA\*

**RESUMEN:** En este trabajo se presenta un análisis histórico y constitucional de las dos nacionalizaciones más relevantes llevadas a cabo en México. El autor nos introduce en el tema de estas dos decisiones políticas fundamentales y el proceso histórico que las caracterizó. Hace una clara diferenciación de las dos nacionalizaciones, pues la petrolera fue elaborada mediante expropiación y la eléctrica mediante la compra de acciones de empresas que suministraban dicho servicio; de esta forma el Estado mexicano adquirió ambas industrias, aunque debido a cambios políticos e intereses económicos se ha tratado de revertir esta situación.

**Palabras clave:** nacionalización, expropiación, sector público.

**ABSTRACT:** *This work paper makes a historical and constitutional analysis of two nationalizations that took place in Mexico. The author examines these two fundamental political decisions and the historical process that led to them. He makes a clear differentiation of the two nationalizations, because the one that affected the oil industry was performed through expropriation, whereas the one that concerned the power industry took place through the purchase of actions of companies that provided this service; in this form the Mexican State acquired both industries, although, due to political changes and economic interests, this situation is trying to be changed today.*

**Descriptors:** *nationalization, expropriation, public sector.*

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho en la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El artículo 27 de la Constitución de 1917*. III. *La nacionalización de la industria petrolera*. IV. *La nacionalización de la industria eléctrica*.

## I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo me propongo hacer un análisis histórico y constitucional de las dos nacionalizaciones más relevantes llevadas a cabo en México, durante el siglo XX: las de las industrias petrolera y eléctrica. Ahora que algunas entidades financieras internacionales y grupos económicos y políticos ejercen presión para revertir esas dos decisiones políticas fundamentales con el fin de privatizar tales industrias, es conveniente repasar las circunstancias históricas bajo las cuales fueron tomadas estas dos decisiones y examinar cuál ha sido su significado dentro del ordenamiento constitucional.

En este artículo se entiende por nacionalización el acto jurídico en virtud del cual se transmite a la nación la propiedad de determinados medios de producción o distribución, bienes o servicios, cuya explotación o control se reserva a la propia nación.<sup>1</sup> La nacionalización comprende fundamentalmente dos actos jurídicos: *a*) La adquisición de la propiedad de los medios, bienes o servicios en favor de la nación, la cual se puede llevar a cabo por vías de derecho público, como ocurrió con la expropiación de los de los bienes de las compañías petroleras extranjeras, o por vías de derecho privado, como sucedió con la compra de las acciones de las empresas eléctricas, y *b*) La reserva en favor de la nación, de la explotación o control de tales medios, bienes o servicios.

Antes de analizar las circunstancias históricas, las razones jurídicas y la forma como se llevaron a cabo las nacionalizaciones de las industrias petrolera y eléctrica, es necesario examinar las bases constitucionales dentro de las cuales se tomaron estas dos decisiones fundamentales.

<sup>1</sup> Cfr. Novoa Monreal, Eduardo, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, México, FCE, 1974, pp. 49 y 50; y Puget, Henry, *Les Nationalisations en France et a l'étranger*, París, Sirey, 1958, p. III.

## II. EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Me voy a ocupar particularmente de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27. Estos párrafos, como en general todo el artículo 27, fueron producto de los trabajos y los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. En el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que presentó el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, Venustiano Carranza, el 10. de diciembre de 1916, ante el Congreso Constituyente reunido en Querétaro, no se hacía ninguna referencia a la propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo.

La comisión que se encargó de preparar el proyecto de reformas al artículo 27 para establecer las bases de la de la reforma agraria y de la propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo, fue la misma que se integró para redactar lo que sería después el artículo 123. Estuvo formada, entre otros, por los diputados constituyentes Julián Adame, David Pastrana Jaimes, Pastor Rouaix, Alberto Terrones Benítez, Silvestre Dorador, Federico E. Ibarra y José Natividad Macías. También se invitó a formar parte de la Comisión al abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, Andrés Molina Enríquez. En el proyecto original de la comisión los actuales párrafos cuarto y sexto correspondían parcialmente a las fracciones X y XI.

La comisión que dictaminó el proyecto estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. Las fracciones X y XI fueron convertidas por la comisión dictaminadora en los actuales párrafos cuarto y quinto. Estos párrafos no fueron objeto de debate dentro del Congreso Constituyente, por lo que fueron aprobadas tal como los presentó la comisión dictaminadora.

Uno de los más destacados miembros de la comisión que preparó el proyecto de reformas, Pastor Rouaix, quien además de ser diputado constituyente se desempeñaba como encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, escribió que el propósito fundamental que tenían los diputados del Congreso Constituyente de Querétaro, era “el de que en la legislación mexicana quedará establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos su-

periores de la sociedad representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y conservación”.<sup>2</sup>

Por lo que se refiere de manera particular a la fracción X del proyecto original, Pastor Rouaix expresaba lo siguiente:

La fracción X contuvo otro de los principios fundamentales para el futuro de la patria, al establecer como bases constitucionales *el derecho de propiedad absoluta de la nación sobre todos los minerales y substancias* que ocultara el subsuelo, distintos de los componentes naturales de las tierras, incluyendo entre ellas el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno similares a él. Esta disposición era sólo la confirmación constitucional de una propiedad indiscutible que había figurado en la legislación colonial desde la conquista y que había regido a la República Mexicana en la totalidad de sus preceptos hasta el año de 1884, cuando combinaciones torcidas de un gobierno protector del latifundismo, cedió el derecho de propiedad a los terratenientes en lo referente al carbón y petróleo por medio de una simple ley dictada por el Congreso, ley que seguramente estaba afectada de nulidad original, pues *ningún gobierno puede tener facultades para ceder en general y perpetuamente los derechos que corresponden a una nación sobre los bienes que forman y han formado siempre el acervo de su patrimonio*. Para impedir en el futuro abusos semejantes propusimos, y el Congreso de Querétaro aceptó de plano, que en el artículo 27 constitucional *constara una enumeración completa de los bienes de la nación sobre los que ejercía además del dominio eminente, el dominio directo, y de los que jamás podría desprenderse porque se hacía constar su carácter de inalienables e imprescriptibles* y sólo podría conceder la explotación de ellos a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal y sujetándolos a las condiciones que fijaran las leyes.<sup>3</sup>

El párrafo transcrito constituye una interpretación muy valiosa de uno de los principales diputados constituyentes que integró lo que él mismo llamó el *núcleo fundador* que impulsó y trabajó el proyecto de reformas al artículo 27. De esta interpretación resulta claro que el titular de la propiedad de todos los recursos del subsuelo distintos de los componentes naturales de la tierra, es la nación, que en este caso es representada por el Estado federal mexicano. Es evidente que los

<sup>2</sup> Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Federal de Electricidad, 1978, p. 141.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 142 y 143. Cursivas nuestras.

conceptos de nación y Estado son distintos, aunque también es cierto que en la formación de los Estados el concepto de nación ha sido fundamental. La palabra nación proviene del latín *natio*, que significaba pueblo, raza, clase, especie, nacimiento, ya que derivaba de *natus*, participio pasivo de *nasci*, nacer.<sup>4</sup> Esta etimología hace referencia a uno de los datos que concurren a la definición de la nación, como es el nacimiento de las personas dentro de un territorio determinado, dentro del territorio nacional. Pero este nacimiento es sólo uno de los datos con base en los cuales se determina el concepto de nación.

Uno de los grandes teóricos del tema de la nacionalidad, Mancini, definía a la nación como “una sociedad *natural de hombres conformados en comunidad de vida y de conciencia social por la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lenguas*”.<sup>5</sup> Estas palabras, que Mancini expresó en una lección inaugural en la Universidad de Turín, el 22 de enero de 1851, cuando apenas se estaba conformando el Estado nacional italiano, contienen una definición aceptable de nación, con la salvedad de que la nación no sólo la forman los hombres sino también las mujeres, y en general, todos los seres humanos que han sido conformados en esa comunidad de vida y de conciencia social. Además, es claro que esa comunidad de vida y de conciencia social se sustenta en una historia y en una cultura comunes a los seres humanos que integran la nación.<sup>6</sup>

Para André Hauriou “por nación se entiende generalmente una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros por lazos a la vez materiales y espirituales y se consideran diferentes de los individuos que componen otras agrupaciones nacionales”.<sup>7</sup> La nación es la agrupación humana que está en la base

<sup>4</sup> Cfr. Gómez de Silva, Guido, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, FCE-El Colegio de México, 1988, p. 475.

<sup>5</sup> Mancini, Pasquale Stanislao, *Sobre la nacionalidad*, trad. de Manuel Carrera Díaz, Madrid, Tecnos, 1985, p. 37.

<sup>6</sup> En Tella, Torcuato S. di et al., *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Emecé, 2001, p. 493, se expresa que en su definición usual, la idea de nación “se refiere a un grupo humano que, en razón de su historia, valores y rasgos culturales comunes, posee la conciencia de una vinculación solidaria, capaz de sustentar un poder político propio”.

<sup>7</sup> Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Madrid, Ariel, 1971, p. 114.

del Estado. Algunas naciones antecedieron al nacimiento del Estado, como es el caso de Alemania e Italia. En otros casos, el Estado precedió a la nación, como ocurrió en los Estados Unidos de América.<sup>8</sup>

La propiedad de todos los recursos del subsuelo corresponde a la nación, y el Estado, por medio del gobierno federal, otorga las concesiones para el aprovechamiento o la explotación de esos recursos. Esta diferencia entre nación y Estado se advierte claramente en la fracción XI del proyecto original, en cuyo encabezado se dice: “XI. Son de la propiedad de la *nación y estarán a cargo del gobierno federal*: las aguas de los mares territoriales”.<sup>9</sup> Igualmente se percibe esta diferencia cuando Pastor Rouaix afirmaba que la nación tiene el derecho de propiedad absoluta sobre todos los minerales y sustancias del subsuelo, y que ningún gobierno podía tener facultades para ceder ese derecho a los particulares.

El propio Rouaix precisaba que en esta fracción se enumeraban aquellos bienes sobre los que la nación ejercía tanto el *dominio eminente* como el *dominio directo*, de los que jamás podría desprenderse porque su dominio era inalienable e imprescriptible. Óscar Morineau señalaba que el dominio eminente “es una manifestación de la soberanía que tiene la nación sobre todo el territorio: es la facultad de crear normas y de aplicarlas en todo el territorio nacional”.<sup>10</sup> El dominio directo del párrafo cuarto y el dominio del párrafo sexto equivalen a *propiedad* de la nación.<sup>11</sup> Morineau resumió magistralmente el pensamiento del Constituyente en los siguientes términos:

El Constituyente quiso decir lo que con toda claridad dijo: que la nación es propietaria del subsuelo minero y petrolero (agregando un nuevo elemento a nuestra tradición jurídica minera), esta propiedad no podrá enajenarla el Gobierno Federal o el legislador, que en lo futuro ya no se dará en propiedad mediante concesiones, como se hizo en el pasado, de acuerdo con la tradición colonial, sino que se otorgarán concesiones para la explotación, para que el titular se apropie exclusiva-

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 117-120.

<sup>9</sup> Rouaix, *op. cit.*, nota 2, p. 154. Cursivas nuestras.

<sup>10</sup> Morineau, Óscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, 2a. ed., pról. de Marta Morineau, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 222.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 216.

mente de los minerales o el petróleo que llegue a extraer, sin tener ningún derecho al subsuelo.<sup>12</sup>

El comentario de Morineau se refiere al texto original de la Constitución Política de 1917, sin tomar en cuenta la reforma de 1939 que nacionalizó la industria del petróleo (a la que nos referiremos más adelante), por lo que ya no resulta aplicable la parte referente a las concesiones para la explotación del petróleo.

Por otro lado, con frecuencia se suele citar la exposición de motivos del proyecto original de reformas al artículo 27, redactada por Andrés Molina Enríquez, para señalar que el fundamento de los cambios introducidos en el artículo 27 de la Constitución se había hecho residir en el derecho absoluto de propiedad que se habían atribuido los reyes de España sobre las tierras, aguas y accesiones de las colonias, como consecuencia del descubrimiento y conquista de ellas y del origen divino de su autoridad. En efecto, en la exposición de motivos redactada por Andrés Molina Enríquez se dice textualmente lo siguiente:

Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce y otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.<sup>13</sup>

En contra de una creencia muy difundida, la exposición de motivos que redactó Andrés Molina Enríquez no correspondió al proyecto original redactado por la comisión de la que formó parte Pastor

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 240 y 241.

<sup>13</sup> *Cfr.* Rouaix, *op. cit.*, nota 2, p. 148.

Rouaix. El primer proyecto de reformas al artículo 27 fue encargado por la comisión a Andrés Molina Enríquez, pero cuando lo presentó, ninguno de los miembros lo aceptó. El llamado *núcleo fundador* se encargó de preparar un nuevo proyecto, de analizarlo y discutirlo, sin la intervención de Andrés Molina Enríquez, a quien, por la premura del tiempo, se encargó que redactara la exposición de motivos. El texto de ésta no correspondió al contenido del proyecto original del núcleo fundador, por lo que no puede servir de base para interpretar al artículo 27, y en particular a sus párrafos cuarto y quinto.

Por el contrario, Pastor Rouaix expresaba que el fundamento que tomaron en cuenta quienes redactaron el proyecto original fue muy diferente del expresado de Molina Enríquez. El diputado constituyente por el estado de Puebla lo indica así:

Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición (de motivos), no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: *nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares.*<sup>14</sup>

Es pertinente aclarar que el párrafo que hemos transcrito de la exposición de motivos de Andrés Molina Enríquez, no sólo no corresponde al fundamento del proyecto del *núcleo fundador*, sino tampoco al contenido. La afirmación contenida en la exposición de motivos de Molina Enríquez de que la nación tiene, en forma genérica, el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y que está facultada para otorgar a los particulares el dominio directo, no es exacta si se pretende aplicar a todo el artículo 27 de la Constitución.

<sup>14</sup> Rouaix, *op. cit.*, nota 2, p. 144. Cursivas nuestras.



En los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 27 se establece la *propiedad originaria* de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, así como que la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La afirmación que hace Molina Enríquez de que la nación tiene el derecho pleno sobre las tierras y aguas dentro de su territorio, se refiere precisamente a la propiedad originaria de la nación; pero que ésta tiene el derecho de otorgar a los particulares el *dominio directo* o la propiedad de tales bienes, es aplicable los primeros tres párrafos del artículo 27, pero no así a los bienes a los que se refieren los párrafos cuarto y sexto del mismo precepto constitucional.

En efecto, la propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo y demás bienes señalados en los párrafos cuarto y quinto no puede ser transmitida a los particulares. El cuarto párrafo del artículo 27, desde su versión original, disponía que corresponde a la nación *el dominio directo* de todos los minerales y sustancias del subsuelo, yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los combustibles minerales o sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el párrafo quinto señalaba que son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de las lagunas, los esteros, los lagos y los ríos que en dicho párrafo se describen.

El párrafo sexto impedía e impide que este dominio directo o propiedad de la nación sobre los recursos mencionados pueda transmitirse a los particulares, porque claramente señala que en los casos de los párrafos cuarto y quinto *el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible*; es decir, ese dominio o propiedad de la nación no podrá ser transmitido bajo ningún título a los particulares, los cuales tampoco podrán adquirir por prescripción la propiedad de tales recursos. Este sexto párrafo preveía que sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedad civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

De modo que es inexacta la afirmación de Molina Enríquez en el sentido de que en todos los casos la nación puede reconocer a los particulares el llamado *dominio directo*, al menos por lo que se refiere a los recursos descritos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, pues el dominio de la nación sobre tales recursos era y es inalienable e imprescriptible. La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos mencionados por los particulares o por sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas, no podía realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establecieran las leyes.

### III. LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA

De acuerdo con lo que hemos expuesto, el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución de 1917 dispuso que corresponde a la nación el dominio directo, entre otros recursos del subsuelo, del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

El texto aprobado fue motivo de tensión entre los gobiernos surgidos de la Revolución mexicana y las empresas petroleras, que alegaron derechos adquiridos previamente a la Constitución.<sup>15</sup> Pero el conflicto se planteó con mayor claridad bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas.

En 1936 los diferentes sindicatos de las empresas petroleras se unieron para formar el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y reclamaron la celebración de un contrato colectivo de trabajo. Las partes iniciaron las pláticas para buscar un acuerdo, pero sus posiciones eran muy distantes, por lo que en mayo de 1937 estalló una huelga general. Ante la gravedad de la situación que se creó con la huelga, el gobierno federal invitó a los dirigentes sindicales para que abandonaran la huelga y buscaran la solución por medio de la intervención de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a través de un conflicto colectivo económico.

El 18 de diciembre de 1937, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dictó su laudo, en el que condenó a las empresas a pagar

<sup>15</sup> Cfr. Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1981, especialmente pp. 123 y ss.

incrementos salariales hasta por 26 millones de pesos. Las empresas interpusieron demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que dictó sentencia el 1o. de marzo de 1938, en la que les negó el amparo.

No obstante que habían agotado todos los medios de impugnación y que quedaban obligadas a acatar el laudo de la Junta Federal, las compañías se negaron a cumplirlo. El 8 de marzo el presidente de la República, Lázaro Cárdenas, se reunió con el gabinete para deliberar sobre las medidas a tomar. El 9 conversó con el general Francisco J. Mújica sobre la expropiación, y el 10 le encargó que redactara el proyecto de manifiesto a la nación, explicando el decreto expropiatorio. Después de esperar en vano una actitud distinta de las compañías petroleras, el 18 de marzo de 1938 dio a conocer el decreto por el cual se expropiaron los bienes de las compañías petroleras.

El decreto de expropiación concentró en la nación la propiedad de todos los bienes destinados a la industria petrolera. Esta propiedad a favor de la nación hizo posible que la industria petrolera, en todas sus etapas, quedara bajo su control. Así ocurrió tanto con la exploración como con la extracción, la refinación, el almacenamiento, el transporte y la distribución del petróleo y de los hidrocarburos.

La expropiación de los bienes de las compañías extranjeras produjo diferentes reacciones tanto dentro del país como en el extranjero. Si bien es cierto que el decreto del presidente Cárdenas recibió un fuerte apoyo popular en México, también lo es que diversos grupos internos que se encontraban vinculados con las compañías extranjeras intentaron defender los intereses de éstas. Seguramente el grupo adverso más conocido fue el que encabezó el General Saturnino Cedillo, quien junto con el coronel Mateo Hernández Netro, gobernador de San Luis Potosí, y con los poderes Legislativo y Judicial de ese Estado, desconocieron al gobierno de la República. Aunque la rebelión cedillista fue derrotada con facilidad, no dejaron de haber otros brotes internos de inconformidad. En el exterior, el gobierno mexicano tuvo que enfrentar arduas negociaciones con el gobierno estadounidense y con el gobierno británico, con el fin de que aceptaran el decreto expropiatorio como un acto de soberanía del Estado mexicano. El inicio de la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939 permitió atenuar las reacciones de esos gobiernos extranjeros.

Tomando en consideración que el decreto expropiatorio sólo transfirió a la nación la propiedad de los bienes destinados a la explotación de la industria petrolera, y que tal propiedad podía ser revertida en cualquier momento o podía quedar sujeta a interpretaciones que permitieran el regreso de los intereses particulares que habían sido afectados por ella, el presidente Lázaro Cárdenas anunció en su informe de gobierno del 10. de septiembre de 1938 al Congreso de la Unión, que enviaría una iniciativa de reforma constitucional para que el Estado tuviera el control absoluto de la explotación petrolera. El presidente de la República anticipó que, después de haber expropiado los bienes de las compañías petroleras extranjeras, enviaría una iniciativa para reformar la Constitución con el objeto de nacionalizar la industria petrolera, es decir, de reservar a la nación la explotación de esa industria. En su informe, el presidente expresó:

Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que el Estado sea el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.<sup>16</sup>

El 22 de diciembre de 1938, cumpliendo con su palabra, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas para adicionar el artículo 27 de la Constitución Política. En la exposición de motivos, el presidente de la República afirmaba que, aunque en la iniciativa del 25 de enero de 1917 presentada al Congreso Constituyente (por la comisión que dictaminó el proyecto del *núcleo fundador*) para adicionar el artículo 27 y que dio la base para el texto aprobado, se dijo que mediante las reformas que se proponían podría la nación retener bajo su dominio todo cuanto fuese necesario para el desarrollo social, con lo que claramente se autorizaba a la Federación para realizar explotaciones directas, la interpretación dominante en los primeros años de vigencia del artículo 27 fue en el sentido de que la propiedad nacional sobre el petróleo era simple-

<sup>16</sup> Cfr. Bassols, Narciso, "Pasos de cangrejo en la cuestión petrolera", *Obras*, México, FCE, 1964, p. 547.

mente el medio jurídico ideado para permitir una mejor distribución de esa sustancia entre los particulares.

También sostenía que fue a través de la explotación directa de las reservas, como la nación logró iniciar, por conducto de las distintas entidades que creó en épocas sucesivas, un aprovechamiento verdadero de la riqueza del petróleo, lo que no sucedió en las zonas en que, por no estar reservadas directamente, el petróleo era explotado mediante concesión, aunque esas zonas contuvieran un petróleo que era de dominio directo de la nación. A continuación, el jefe del Ejecutivo manifestaba:

La situación apuntada, antes de la expropiación acordada el 18 de marzo último, hubiera sin duda podido corregirse mediante una simple modificación de la Ley del Petróleo que alterara el régimen de las concesiones ordinarias fijado en 1925. *Después de la expropiación, el problema es notoriamente distinto. Una vez que la nación ha tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones en forma tal que no sólo podrá atender las necesidades del país, sino en su mayor parte, las de nuestro comercio exterior del petróleo, no se ve el motivo para que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagónicos, al menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía.*

La experiencia de todos conocida, relacionada con esa misma materia del petróleo, obliga al Gobierno a obrar en lo sucesivo con gran cautela, máxime cuando según se reconoce ya, a través de las concesiones sobre los recursos naturales se crean con mayor facilidad vínculos cuya terminación constituye después un problema para el país que otorgó dichas concesiones, pues entonces inclusive sus buenas relaciones con otros pueblos se ponen en peligro.

A esto obedece *el propósito del Ejecutivo de que termine el régimen de concesiones*. En rigor, y dado el carácter discrecional que para la entrega de la explotación a los particulares ha consagrado hasta hoy el texto expreso del artículo 27, carácter discrecional que la Suprema Corte en reiteradas ocasiones ha reconocido así, jurídicamente había podido en la Ley secundaria fijarse el nuevo principio.

Sin embargo, no se ha decidido el gobierno por ese camino en virtud de que él admite que, según testimonios autorizados, *los autores del artículo 27 no quisieron que el dominio directo del petróleo se ejercitase excluyendo a los particulares*. Y aunque es bien sabido que los textos de la Constitución, como los de cualesquiera otras leyes son susceptibles de interpretaciones renovadas de acuerdo con las exigencias que sus autores no

podieron tener en cuenta en la época en que actuaron, *piensa el Ejecutivo que una medida de la importancia de la que se proyecta no debe quedar sujeta a las controversias que los interesados muy probablemente provocarían apoyándose en aquellos testimonios. Esto independientemente de que incorporando al texto constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la nación corresponde, se le da una mayor firmeza y autoridad.*<sup>17</sup>

La parte que el presidente propuso adicionar al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, tenía la siguiente redacción:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevenga las leyes. *Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos.*<sup>18</sup>

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 26 de diciembre de 1938 se leyó el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, respecto de la iniciativa presentada por el presidente de la República. El dictamen expresaba lo siguiente:

En concepto de esta Comisión y de acuerdo con la amplia exposición de motivos que a su iniciativa agrega el C. presidente de la República, la reforma propuesta es una consecuencia lógica de las disposiciones dictadas a partir del 18 de marzo último en que se llevó a cabo la expropiación petrolera. Por consiguiente, *haciendo suyos los conceptos expresados en la exposición de motivos, esta Comisión se permite someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.*<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 548. Cursivas nuestras. El texto completo de la iniciativa presidencial puede consultarse en Arellano Belloc, Francisco, *La exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos petroleros*, México, Comaval, 1958, pp. 59-63.

<sup>18</sup> Bassols, *op. cit.*, nota 16, p. 549.

<sup>19</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, núm. 26, 26 de diciembre de 1938, p. 3.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 27 de septiembre de 1939, se dio lectura al proyecto de reforma enviado por la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado sin discusión, por unanimidad de votos. El 17 de noviembre de 1939, el Senado hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta. El 27 de diciembre de 1939, el presidente de la República promulgó el decreto que adicionó al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de noviembre de 1940.

De acuerdo con la exposición de motivos y con los términos del sexto párrafo adicionado al artículo 27 de la Constitución, se pueden hacer las siguientes consideraciones jurídicas:

a) A partir de la entrada en vigor de la reforma de 1939, el Gobierno Federal no puede otorgar concesión alguna para la exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas.

b) Sólo la nación está facultada para llevar a cabo los trabajos de exploración, extracción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo, sus productos y el gas.<sup>20</sup>

Tanto en el texto de la exposición de motivos como en el del sexto párrafo adicionado al artículo 27 constitucional, se emplea la palabra “explotaciones del petróleo” en el sentido de explotación de la industria petrolera. El presidente de la República se refería a la explotación de petróleo mediante concesiones a particulares y a la explotación directa del petróleo de parte de la nación. Lo que la iniciativa propuso prohibir fue la expedición de concesiones a particulares para la explotación de la industria del petróleo, que quedó reservada directamente a la nación. En la exposición de motivos se manifiesta claramente que el propósito es excluir a los intereses privados de las explotaciones del petróleo. En forma categórica lo expresa en el siguiente párrafo:

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

<sup>20</sup> Cfr. Bassols, *op. cit.*, nota 16, pp. 550-554.

*dos que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagónicos, a lo menos distintos de los intereses generales* cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía.<sup>21</sup>

Es claro que cuando el presidente de la República afirmaba que la nación había tomado a su cargo directamente el control de las explotaciones del petróleo, estaba usando la palabra explotación en el sentido de “conjunto de elementos dedicados a una industria”, tal como se indica en el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española.<sup>22</sup> Confirma plenamente este sentido el *Diccionario enciclopédico Larousse*, cuando define a la explotación, como el “conjunto de unidades, instalaciones y operaciones para explotar algún producto: *explotación agrícola, explotación mineral*”; y sobre todo, cuando agrega la siguiente definición: “Conjunto de operaciones que constituyen la actividad típica de una empresa”.<sup>23</sup>

Este significado ha sido reconocido expresamente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, al interpretar la reforma de 1939 al artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que suprimió las concesiones y encomendó “la explotación de la industria petrolera exclusivamente a la nación”.<sup>24</sup> Con anterioridad, la Segunda Sala de la Suprema Corte sostuvo en tres ejecutorias que la reforma de 1939 “prohibió la explotación del petróleo por particulares, dejándola a beneficio de la nación”.<sup>25</sup>

Este es también el significado que se da a la palabra explotaciones en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 1958, actualmente en vigor, cuyo artículo 2o. dispone lo siguiente: “Sólo la nación podrá llevar a cabo las *distintas explotacio-*

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 553. Cursivas nuestras.

<sup>22</sup> 22a. ed., Madrid, 2001, t. I, p. 1022.

<sup>23</sup> Santa Fe de Bogotá, 2000, p. 433.

<sup>24</sup> “PETRÓLEO. CONCESIONES A PARTICULARES. AMPARO IMPROCEDENTE”, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 61, 1a. parte, p. 41. Este criterio fue reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la tesis con el rubro “PETRÓLEO, LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, EN EL RAMO DEL IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA”, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 32, 1a. parte, p. 79.

<sup>25</sup> “PETRÓLEO, CONFIRMACIÓN DE DERECHOS”, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXXVI, p. 629.



nes que constituyen la industria petrolera, en los términos del artículo siguiente". El artículo 3 de la propia ley establece que la industria petrolera abarca la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, los productos que se obtengan de su refinación; la exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; y, en fin, la elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, los cuales constituyen los petroquímicos básicos y se enumeran en el mismo precepto legal.

El artículo 4o. de la Ley Reglamentaria de 1958 dispone que la nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. El mismo artículo 4o. establece que, dejando a salvo las actividades previstas en el artículo 3o., las cuales sólo pueden ser realizadas por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas (incluyendo el metano) podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado.

Por otro lado, el 1o. de octubre de 1959 el presidente de la República, Adolfo López Mateos, envió una iniciativa de reformas a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y a los artículos 42 y 48 de la Constitución Política, que no se refería al petróleo, sino a los recursos naturales de la plataforma continental, las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo nacional. La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Senadores el 5 de octubre de 1959. El 15 de octubre de 1959 se dio lectura en la Cámara de Diputados al dictamen emitido por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, en el que se proponía aprobar la iniciativa, pero se sugería modificar también el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, con la finalidad de que aclarara que, además de que no se otorgarían concesiones en relación con el petróleo y los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos, tampoco se celebrarían *contratos*, ni subsistirían los que se hubiesen otorgado.

Con esta reforma se pretendía eliminar la práctica iniciada desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho, de permitir la participación de empresas privadas nacionales y extranjeras en las labores propias de Petróleos Mexicanos. A menos de seis meses de asumir la presidencia, Manuel Ávila Camacho promulgó el 2 de mayo de 1941 una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 1941, y la cual abrogó la Ley Reglamentaria que el presidente Cárdenas había promulgado el 30 de diciembre de 1939. En la Ley de 1941 se previó la participación de empresas privadas en las diversas etapas de la industria petrolera, por medio de *contratos*, expresión con la que se intentó disimular la violación que se cometía al artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política. El artículo 3o. de la Ley de 1941 establecía que la exploración y explotación del petróleo se podía llevar a cabo por el gobierno, a través de su órgano competente, mediante instituciones públicas petroleras y “contratos” otorgados “a particulares o sociedades”.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó el 27 de noviembre de 1958 la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, a la cual ya nos hemos referido, y cuyo contenido se apegó a lo que disponía el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política. Esta Ley abrogó a la de 1941. El Reglamento de la Ley de 1958, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de agosto de 1959, contiene la interpretación del Poder Ejecutivo Federal al artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución, y a la propia Ley Reglamentaria. En este Reglamento, que todavía se encuentra en vigor, se prevé que Petróleos Mexicanos llevará a cabo, entre otras cosas, la exploración y explotación del petróleo, la refinación petrolera, el transporte, el almacenamiento y la distribución del petróleo y los productos y subproductos de la refinación (artículos 5o., 24, 31, 33 y 34).

La reforma propuesta el 15 de octubre de 1959, por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, tenía por objeto prohibir la celebración de contratos, por medio de los cuales se facultaba a empresas privadas nacionales y extranjeras para realizar algunas de las actividades que corresponde hacer a Petróleos Mexicanos, tales como exploración, extracción, almacenamiento,

transporte, etcétera, del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos y gaseosos. En el dictamen, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales expresó lo siguiente:

En relación con el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la nación mexicana, la Comisión considera que *debe asentarse de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado, y que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos*, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que *ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de sustraer totalmente de la explotación petrolera del régimen de concesiones y contratos*, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate sobre la subsistencia de concesiones o derechos de particulares a la explotación del petróleo; por lo que, para evitar cualquier controversia, es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen.<sup>26</sup>

El texto reformado del párrafo sexto del artículo 27 fue el siguiente: “Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones *ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado* y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

El proyecto de reformas fue devuelto al Senado, el cual lo aprobó sin discusión y por unanimidad, en su sesión del 3 de noviembre de 1959.

En la sesión de la Cámara de Senadores del 16 de diciembre de 1959 se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y se declaró que las reformas habían sido aprobadas. El decreto del 6 de enero de 1960 que promulgó las reformas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de enero de 1960.

A pesar de la claridad de las reformas hechas en 1939 y 1960 al artículo 27 de la Constitución, los contratos llamados de riesgo no pudieron darse por terminados sino hasta el 27 de febrero de 1970,

<sup>26</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, núm. 14, 15 de octubre de 1959, p. 5. Cursivas nuestras.

como lo informó el 18 de marzo de ese año el director general de Petróleos Mexicanos, Jesús Reyes Heróles.<sup>27</sup>

Por último, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983 se reformó, junto con otros preceptos, el artículo 28 de la Constitución, en cuyo párrafo cuarto se delimitaron las “funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva” en las áreas que se consideran estratégicas para la economía, entre las que se incluyen el “petróleo y los demás hidrocarburos” y la “petroquímica básica”.

#### IV. LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

En el caso de la industria eléctrica, la adquisición de los bienes de las empresas privadas eléctricas no se hizo por medio de una expropiación, como fue el caso de los bienes de las compañías petroleras extranjeras, sino por medio de la compra de las acciones, entre otras empresas, de la Mexican Light and Power Company, Ltd., e Impulsora de Empresas Eléctrica, subsidiaria en México de la American and Foreign Power Co.<sup>28</sup> La conclusión de esta compra fue anunciada por el presidente de la República, Adolfo López Mateos, el 10. de septiembre de 1960, al rendir su informe ante el Congreso de la Unión.<sup>29</sup>

Como también lo había anunciado en su informe, el presidente presentó al Senado, el 25 de octubre de 1960, una iniciativa para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, con el fin de nacionalizar la industria eléctrica; es decir, para reservar de manera exclusiva a la nación la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En la iniciativa el presidente expresó lo siguiente:

La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución —ex-

<sup>27</sup> Cfr. Rodríguez, Antonio, *El rescate del petróleo. Epopeya de un pueblo*, México, Ediciones El Caballito, 1975, pp. 173-175.

<sup>28</sup> Cfr. Sánchez Ponce, Víctor, *La industria eléctrica y el nacionalismo revolucionario*, México, UNAM, 1976, pp. 135-137.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 139.

presé en mi informe— así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que *México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básica, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.*<sup>30</sup>

El texto aprobado por las Cámaras de Senadores y de Diputados, así como por la mayoría de las legislaturas de los Estados, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1960, es el siguiente: “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 otorgaran concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, por el que se modificó, entre otros, el artículo 28 de la Constitución señaló a la electricidad dentro de las “funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva” en las áreas que se consideran estratégicas para la economía.

La exclusividad que a favor de la nación establecen las reformas constitucionales de 1960 y 1983 conciernen a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que estén destinados a la prestación del servicio público. Esto significa que la nación, representada por el Estado Federal, es la única que puede generar o producir energía eléctrica, conducirla, transformarla, distribuirla y abastecerla, cuando dicha energía sea suministrada como servicio público, es decir, como un servicio que atiende necesidades de carácter general, para fines domésticos, industriales, comerciales o de servicios. Por esta razón la parte final de la adición al párrafo sexto del artículo 27 prohíbe que se otorguen concesiones a los particulares en materia de electricidad destinada al servicio público.

El artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica permite que la Secretaría de Energía otorgue permisos de *autoabaste-*

<sup>30</sup> Texto tomado del disco compacto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia legislativa y parlamentaria I constitucional*, 2000. Cursivas nuestras.

*cimiento* de energía eléctrica destinados a la satisfacción de necesidades de personas físicas o morales; y permisos de *cogeneración* para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica, secundaria o de ambos. Estas dos clases de permisos no violan la prohibición establecida en el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución, pues en el caso del autoabastecimiento se produce energía eléctrica para consumo propio de la persona física o jurídica que la genere; y en la cogeneración se trata de aprovechar la producción de energía eléctrica que es producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica, secundaria o ambos, pues también en este supuesto la energía se genera fundamentalmente para el autoconsumo y no para prestarlo como servicio público.<sup>31</sup>

Sin embargo, el mismo artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que se pueden otorgar permisos de *producción independiente* para generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad y de importación o exportación de energía eléctrica. Estos permisos sí infringen la prohibición establecida en el artículo 27 constitucional, porque aunque la producción independiente de energía eléctrica tenga por objeto su venta a la Comisión Federal de Electricidad, ésta necesariamente tiene que destinarla al servicio público, por lo que su intermediación no cambia la naturaleza y el destino de la energía eléctrica producida en forma independiente. Se trata de permisos que autorizan a los particulares para generar energía eléctrica destinada al servicio público. La importación o exportación de energía eléctrica constituye regularmente distribución de la misma destinada al servicio público.

El 22 de mayo de 2001 se publicó el decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expedido por el presidente Vicente Fox, en el que se pretendieron ampliar los porcentajes de energía eléctrica que los abastecedores y cogeneradores pueden vender sin licitación pública, a la Comisión Federal de Electricidad. Sin embargo, el Congreso de la Unión promovió la controversia constitu-

<sup>31</sup> Así lo ha considerado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria dictada el 25 de abril de 2002, en la controversia constitucional 22-2001 promovida por el Congreso de la Unión. *Cfr. Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XV, mayo de 2002, especialmente en las pp. 751-753.

cional 22/2001, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación determinó que el decreto impugnado es inconstitucional, porque el Ejecutivo Federal fue más allá de las disposiciones legales que pretendió reglamentar, toda vez que desvirtuó la naturaleza jurídica de los permisos de autoabastecimiento y cogeneración.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 607-762.