

*Felipe Alamilla Ramos**

El petróleo –propiedad originaria y carácter estratégico– y la nueva empresa productiva del Estado

SUMARIO: I. Introducción II. El petróleo, Marco Constitucional. III. La Institución Pública Petróleos Mexicanos. IV. Visión comparativa con algunas empresas petroleras estatales. V. Bibliografía.

I. Introducción

El análisis y la discusión sobre los hidrocarburos en México se ha centrado en cuestiones ideológicas sin que se hayan privilegiado los análisis jurídicos rigurosos. Este texto busca aportar algunos elementos para cubrir ese vacío. Para ello se parte de las premisas constitucionales que han determinado la participación del Estado en las actividades asociadas al petróleo y los demás hidrocarburos para realizar un análisis retrospectivo.

En primer término, se aborda el tema de la propiedad y el carácter estratégico del petróleo y demás hidrocarburos en México, y, posteriormente, se recuerdan los antecedentes de la institución pública a través de la cual el Estado ha desarrollado dichas actividades, su evolución y la conceptualización que ahora la distingue respecto de otras personas morales oficiales que existen en nuestro sistema jurídico.

Como se descubrirá a lo largo del texto, si bien la propiedad originaria de la Nación respecto de los hidrocarburos ha sido una constante durante la vigen-

* Encargado de la Coordinación Ejecutiva de la Dirección Jurídica de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

cia de la Constitución de 1917, la participación del Estado en las actividades relativas ha presentado múltiples cambios en cuanto a la institución a través de la cual se han desarrollado. Siendo relevante su análisis a la luz de la teoría del derecho administrativo y su evolución.

Este ensayo concluye contrastando ciertas características de algunas empresas petroleras estatales frente a la nueva naturaleza de Petróleos Mexicanos.

II. El petróleo, Marco Constitucional

Propiedad originaria

A partir del estudio de las concesiones otorgadas durante la Dictadura Porfirista, una de las primeras disposiciones que se puso en práctica por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fue la declaración de caducidad y la anulación de los títulos que amparaban la propiedad de las tierras, así como la de exigir a los extranjeros, para que pudieran adquirir concesiones o dominio sobre tierras y aguas, la renuncia expresa a la protección de sus gobiernos (Palavicini, 1938, pág. 605).

Durante los trabajos del Congreso Constituyente en torno al proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, el debate sobre el Artículo 27 se había pospuesto debido a que a juicio de los legisladores su planteamiento no resolvía lo que se consideraba un problema social más vasto y trascendental, ello aunado a que el proyecto de Carranza se centraba en reformar la Constitución de 1857 en su parte política, dejando a los Constituyentes las modificaciones a los preceptos relativos a los problemas sociales y económicos.

La propuesta del Artículo 27 se encontraba formulada de un modo distinto al que finalmente sería adoptado; por un lado, afirmaba, como derechos territoriales legítimos, todos los adquiridos por título, por posesión y hasta por simple ocupación, para sancionar así todos los derechos positivos adquiridos, fuera cual fuese la causa y el título de adquisición, y, por otra parte, respecto de todas las tierras y aguas adquiridas por particulares, establecía que la Nación renunciaba al derecho de reversión que tenía por herencia jurídica del Rey de España y por razón de su soberanía. Sin embargo, sí se ejercía ese derecho respecto de todas las propiedades tenidas como derecho privado cuando causaban perjuicio social, como los latifundios. Estos serían nacionalizados y la propiedad reintegrada al Estado, como fuente de donde surgían y a donde debían volver en esos casos todos los derechos territoriales (Palavicini, 1938, págs. 605-607).

El texto del Artículo 27 fue modificado por los diputados bajo la premisa de redactarlo con afirmaciones directas y enumeraciones precisas. Dicha redacción quedó terminada el 24 de enero de 1917 y fue presentada -como una Iniciativa suscrita por la mayoría de los diputados que habían colaborado en ella- a consideración del Congreso al día siguiente. Pasó sin mayor trámite a la Primera Comisión de Constitución, cuyo Dictamen fue presentado a la Asamblea el 29 de enero de 1917, aceptándose se pusiera a debate inmediatamente y declarándose el Congreso en sesión permanente hasta que fuera aprobado el Artículo. De dicho Dictamen destacan los aspectos siguientes (Palavicini, 1938, págs. 609-614):

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros, se formó durante la época colonial, y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dió (sic) a la propiedad sobre todos esos bienes, el carácter de precariamente: todo podía ser de dichos súbditos, en tanto la voluntad del rey no dispusiera lo contrario ... El rey era, en efecto, el dueño, a título privado, de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso ...

... Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del 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 u 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 en 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, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas... [Énfasis añadido]

En lo concerniente al petróleo, el debate en torno al Dictamen del Artículo 27 no fue lo vasto que pudiera pensarse, fue mucho más discutido lo relativo a la materia agraria. En este contexto, las principales participaciones correspondieron a los diputados Federico E. Ibarra y Pastor Rouaix. El primero proponía prever que al otorgarse una concesión para la explotación de alguna mina o manantial de petróleo, se impusiera al concesionario la obligación de pagar a la Nación un tanto por ciento de la producción; tanto por ciento que se fijaría en la ley reglamentaria; mientras que el segundo argumentó que no era conve-

niente establecerlo en ese momento sino posteriormente en la legislación secundaria, para lo cual habría que considerar si se deberían pagar impuestos sobre las utilidades o sólo el impuesto sobre pertenencias. Al final la asamblea adoptó la posición del Diputado Rouaix y se cerró el debate con el señalamiento siguiente: “El Gobierno ya tiene decretados sus impuestos sobre el petróleo, la plata y el oro, de manera que sale sobrando la proposición del diputado Ibarra” (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, publicado bajo la Dirección del C. Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso. Versión Taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez, Tomo II).

En lo conducente, el Artículo 27 fue aprobado por el Constituyente en los términos siguientes:

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. 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 ...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

“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 prevengan las leyes.

PETRÓLEO Y LA NUEVA EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.— *Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.*

II y III (...)

IV.— *Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.*

V y VI (...)

“VII.— *Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.*

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un

diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de *tierras, aguas* y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. [Énfasis añadido]

El Artículo 27, como muchas otras disposiciones de la Constitución de 1917, particularmente de su parte dogmática, contiene diversas previsiones más de contenido doctrinal que propias de una norma jurídica en sentido estricto. Por lo que respecta a las previsiones que ahora nos ocupan la evolución ha sido la siguiente:

- Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, se señaló que dentro de los bienes que pertenecen al dominio directo de la Nación se encuentran los yacimientos minerales u orgánicos.
- Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, se estableció que *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, 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”*.
- A través de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960, se dispuso que *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno 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”*, y por el propio decreto, en la fracción I se suprimió la previsión *“combustibles minerales en la República Mexicana”*.
- Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, se reformó el párrafo séptimo para quedar en los términos siguientes: *“Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se*

otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas 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”.

Área Estratégica

La Constitución de 1917 sentó las bases del régimen económico mexicano a partir de las ideas de rectoría del Estado y de una economía mixta en la que concurren los sectores público, social y privado. En su análisis sobre el régimen constitucional de la economía mexicana, Miguel de la Madrid (De La Madrid, 1992, págs. 439-468) refiere distintas reformas a la Constitución de 1917: la nacionalización del petróleo en 1940; la incorporación del concepto de democracia integral en las reformas al Artículo 3o. en 1946; la adición al Artículo 131 en 1951 que autorizó al Congreso de la Unión para delegar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo en lo relativo a impuestos al comercio exterior, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

De importancia destacada también fueron las reformas que implicaron la nacionalización de las energías eléctrica y nuclear en 1960 y 1975, respectivamente, así como la reforma constitucional de 1982 que nacionalizó la prestación del servicio público de banca y crédito, lo que se revertiría en 1990, y las reformas en materia económica de febrero de 1983, las cuales, en opinión de su promotor, desplegaron, actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, por lo que no implicaron un cambio filosófico sino sólo una mayor elaboración y precisión de los textos (De La Madrid, 1992). La expresión más clara del sentido de las reformas de 1983 fue la efectuada al Artículo 25 Constitucional, para prever lo siguiente:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, 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

FELIPE ALAMILLA RAMOS

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.

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.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

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 que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución". [Énfasis añadido]

Conforme a la propuesta del entonces Presidente de la República, este Artículo, en congruencia con las disposiciones del Artículo 27 en materia de propiedad y con el concepto de rectoría económica del Estado, establecía las normas básicas de un sistema de economía mixta; destacando la definición de las áreas estraté-

gicas, las cuales comprendían al petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica (Artículo 28, párrafo cuarto), así como que el Gobierno Federal mantendría la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establecieran, siendo en aquél momento la figura del organismo público descentralizado la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos respecto de las áreas estratégicas (De La Madrid, 1992).

Cabe señalar que a partir de las reformas en materia económica de febrero de 1983 (Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1983) y hasta la reforma en materia de energía de diciembre de 2013 (Publicadas en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013), el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional previó dentro de las áreas estratégicas al petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica. Actualmente, conforme a esta última reforma, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos del párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucional.

Asimismo, el párrafo cuarto del Artículo 25 Constitucional fue modificado por la reforma en materia de energía de diciembre de 2013, para establecer lo siguiente:

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 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. [Énfasis añadido]

Esta última reforma no sólo introdujo en nuestro sistema jurídico la figura de la Empresa Productiva del Estado -persona moral a través de la cual la Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hi-

drocarburos-, también, como se verá más adelante, constituye un hito en la evolución del derecho administrativo en lo referente a la organización del sector público; concretamente de la Administración Pública Federal.

A partir de la premisa de la propiedad originaria de la Nación sobre el petróleo y los demás hidrocarburos, así como de la posterior conceptualización de estos recursos como área estratégica, el Estado ha desarrollado las actividades asociadas principalmente a través de la institución pública denominada Petróleos Mexicanos, cuyos antecedentes y evolución se exponen a continuación.

III. La Institución Pública Petróleos Mexicanos

Breves antecedentes

Con el antecedente de la institución pública denominada Control de Administración del Petróleo Nacional, la cual desde los años veinte tuvo el objeto de llevar a cabo operaciones de producción y refinación en terrenos federales, en 1933 se expide el Decreto de creación de la Compañía Petróleos de México, S.A. (PETROMEX), una empresa de capital mixto que tenía como objetivos regular el mercado interno de petróleo y refinados, asegurar el abastecimiento interno y capacitar personal mexicano.

El 2 de marzo de 1937 se publicó en el Diario Oficial el "*Decreto que crea la Administración General del Petróleo Nacional*", estableciendo que dicha Administración sería un organismo público con personalidad jurídica, dependiente del Ejecutivo, con el objeto de llevar a cabo la exploración y explotación de los terrenos de reservas petroleras nacionales que se le asignaren; procurar el desarrollo de la industria petrolera en beneficio de la economía del país; regular el mercado interior y la exportación del petróleo y productos derivados, asegurando el abastecimiento del país en general y especialmente del Gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales; facilitar el adiestramiento del personal técnico mexicano en los trabajos de la industria, y ejecutar toda clase de operaciones y obras que se relacionaren con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo, del gas y de los derivados de ellos.

Mediante Decreto del Congreso de la Unión, promulgado por el Presidente de la República el 7 de junio de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del mismo año, se creó la "*institución pública*" denominada "*Petróleos Mexicanos*", con el objeto de encargarse del manejo de los bienes muebles e inmuebles que por Decreto de 18 de marzo de 1938 se expro-

piaron a diversas empresas petroleras, así como de todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento, pudiendo también efectuar las operaciones de distribución de los productos relativos y celebrar los contratos y actos jurídicos que se requirieran en el cumplimiento de sus fines.

El propio Decreto de creación estableció que Petróleos Mexicanos tendría personalidad jurídica y que su patrimonio se integraría con los bienes mencionados en el párrafo precedente y con los demás que en lo sucesivo adquiriera para fines de la industria petrolera.

Por lo que respecta a su gobierno corporativo, su dirección fue encomendada a un Consejo de Administración compuesto por nueve miembros: seis designados por el Ejecutivo Federal -dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres a propuesta de la Secretaría de la Economía Nacional, y uno a propuesta de la Administración General del Petróleo Nacional-, y tres miembros designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. De entre los miembros del Consejo, el Ejecutivo Federal designaría al Presidente y al Vicepresidente, así como al secretario de dicho órgano colegiado.

Mediante decretos de agosto y diciembre de 1940; de diciembre de 1946; de diciembre de 1949, y de diciembre de 1952, se reformaron diversas disposiciones del Decreto de creación de 1938, previéndose en la última de tales reformas que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se integraría por once miembros, de los cuales seis serían designados por el Ejecutivo Federal -dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres a propuesta de la Secretaría de Economía, y uno a propuesta de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa-, y cinco por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El 6 de febrero de 1971 fue publicada en el Diario Oficial la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, que abrogó el Decreto del 7 de junio de 1938 y estableció que Petróleos Mexicanos sería un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo objeto comprendería, en concordancia con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo -que había sido publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1958-, la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la terminación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; es decir, todas las actividades de orden técnico, industrial y

comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica, así como todas aquellas otras actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del Organismo.

Por lo que respecta al gobierno corporativo, se estableció que el Consejo de Administración se integraría por once miembros; seis de ellos representarían el Estado y serían designados por el Ejecutivo Federal, y cinco serían designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de entre sus miembros activos que fuesen trabajadores de planta.

Posteriormente, el 16 de julio de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la cual, en concordancia con las reformas constitucionales en materia económica de 1983, estableció que el Estado realizaría las actividades que le correspondían en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios que se crearon por la propia Ley, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos. Asimismo, se previó que Petróleos Mexicanos ejercería la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarcaba la industria petrolera estatal, en los términos de la citada Ley Reglamentaria.

Los organismos descentralizados subsidiarios que se crearon fueron Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex-Petroquímica. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrían responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales o internacionales que contrajeran, y la consolidación contable y financiera de todos los organismos sería hecha anualmente por Petróleos Mexicanos.

Respecto del gobierno corporativo, al igual que en la Ley anterior, se previó que el Consejo de Administración se compondría por once miembros propietarios: seis representantes del Estado, designados por el Ejecutivo Federal, y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que fueran miembros activos y trabajadores de planta.

Tratándose de los organismos subsidiarios, su dirección y administración estaría a cargo de un Consejo de Administración y un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal. Los consejos se integrarían por ocho miembros y sus respectivos suplentes, siendo cuatro consejeros representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres directores generales de los otros organismos subsidiarios, y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien los presidiría.

El 28 de noviembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Petróleos Mexicanos, previendo que este Organismo Descentra-

lizado tendría fines productivos y el objeto de llevar a cabo, en conjunto con los organismos subsidiarios, la exploración, explotación y demás actividades que correspondían en exclusiva al Estado en el área estratégica del petróleo, demás hidrocarburos y la petroquímica básica, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos, así como la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera, y se le facultó para que, al igual que sus organismos subsidiarios, pudiera cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro.

En relación con el gobierno corporativo, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondría de quince miembros propietarios; seis representantes del Estado, designados por el Ejecutivo Federal; cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que fueran miembros activos y trabajadores de planta, y cuatro consejeros profesionales, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por mayoría absoluta del Senado de la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, los cuales representarían al Estado y serían servidores públicos.

Así, tanto la Ley Orgánica de 1992 como la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008¹ confirmaron lo dispuesto por la Ley de 1971, en el sentido de que Petróleos Mexicanos era un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, e igualmente ambas establecieron que tendría el objeto de ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarcaba la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Empresa Productiva del Estado, Naturaleza Jurídica.

Derivado de las reformas constitucionales en materia de energía de diciembre de 2013 y de la promulgación de la legislación secundaria relativa en agosto de 2014,² el nuevo marco jurídico de Petróleos Mexicanos dispuso su transforma-

¹ El Artículo 1º de la Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 señalaba equivocadamente que Petróleos Mexicanos fue “creado por Decreto publicado el 7 de Junio de 1938”. Como se ha señalado, dicho Decreto fue promulgado en esa fecha pero publicado el 20 de julio de 1938, entrando en vigor en esta última fecha.

² Particularmente por lo que respecta a la expedición de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos y a la reforma al Artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, conforme a la publicación realizada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

ción de Organismo Público Descentralizado a Empresa Productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la cual goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la nueva Ley de Petróleos Mexicanos.

Conforme a la concepción tradicional, la organización formal del Estado Mexicano parte del principio de división de poderes, y por lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste ejerce sus atribuciones y se auxilia de la Administración Pública Federal, la cual se compone de la administración centralizada y de la denominada paraestatal.³ Esta concepción ha ido evolucionando a partir del surgimiento de los órganos constitucionalmente autónomos, así como de otros entes de autoridad, materialmente administrativos, que no dependen del Poder Ejecutivo, y cuya creación en ciertos casos ha sido cuestionada por carecer de un sustento constitucional expreso, siendo en su momento un ejemplo de ello el Instituto Federal de Acceso a la Información, al que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental conceptualizó como órgano de la Administración Pública Federal con autonomía (Minutti, 2009).⁴

El surgimiento de estos órganos del Estado ha generado una nueva conceptualización que trasciende a la teoría administrativa tradicional, la cual planteaba que todo aquello que integraba la administración pública se ubicaba necesariamente en el ámbito centralizado o en el paraestatal, y, en este último caso, sectorizado a una dependencia de la administración centralizada.

En el caso de las Empresas Productivas del Estado claramente existe un sustento constitucional expreso.⁵ De acuerdo con lo establecido por los artículos 25, párrafo cuarto, y 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política, las áreas es-

³ Artículos 49 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ El actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos ya no presenta esa carencia de sustento constitucional, toda vez que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, se adicionó una fracción VIII al apartado A del Artículo 6 de la Constitución, para establecer que “La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley”.

⁵ A diferencia de lo que sucedió con diversas entidades creadas antes de la reforma al Artículo 90 Constitucional en 1981, e incluso durante los primeros años de vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (de 1977 a 1981).

tratégicas de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, las cuales se encuentran a cargo del sector público de manera exclusiva, serán llevadas a cabo por la Nación, mediante asignaciones a Empresas Productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y Empresas Productivas del Estado que en su caso se establezcan.

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

De acuerdo con lo anterior, el Constituyente Permanente determinó crear una nueva modalidad de órganos del Estado, cuya propiedad y control corresponde al Gobierno Federal, denominándolos Empresas Productivas del Estado, en concordancia con lo dispuesto por el quinto párrafo del Artículo 28 constitucional, que establece:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. [Énfasis añadido]

Como parte de la legislación secundaria en materia de energía, entre otras reformas, se modificó el Artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para establecer que las Empresas Productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de la propia Ley.

Dado que en las modificaciones efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se contempló disposición alguna respecto de las Empresas Productivas del Estado, pudieran generarse dudas sobre la inclusión de estas empresas en el ámbito de la Administración Pública Federal, ya que, en lo conducente, el Artículo 90 de la Constitución establece:

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Al respecto, es oportuno recordar que el texto original del Artículo 90 de la Constitución de 1917 establecía que *“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría”*, así como que, con base en dicha disposición, durante la presidencia de Venustiano Carranza el Congreso de la Unión decretó la Ley de Secretarías de Estado (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1917) que establecía que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habría siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Posteriormente, tal como lo refieren Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero (Campero), de acuerdo con la más moderna doctrina administrativa y dada la constante creación de entes que no constituían Secretarías de Estado, la administración pública se dividió en centralizada y paraestatal, señalándose en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -que entraría en vigor el 1° de enero de 1977- lo siguiente: *“Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. [Por consiguiente] Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones”* (Campero).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, y estableció las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, disponiendo en su Artículo 45 que *“Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten”*, e igualmente previó que las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, también integraban la administración pública paraestatal.

Es hasta 1981 cuando se reforma el Artículo 90 Constitucional (Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981) para prever que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, así como que dicha Ley definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, y que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.⁶ En la Iniciativa del Presidente de la República se señalaba que había entonces más de 800 entidades, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, minoritarias y fideicomisos públicos, cuyos fundamentos se encontraban difusamente plasmados en la Constitución, por lo que era necesario establecer a nivel constitucional las características básicas de dichas entidades paraestatales, así como la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Madrazo).

En las reformas de agosto de 2014 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se contempló disposición alguna respecto de las Empresas Productivas del Estado; sin embargo, en una interpretación integral del texto constitucional, es claro que el legislador ordinario se encuentra facultado para establecer en la ley las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren dichas Empresas; mientras que, conforme al principio de jerarquía de normas, para el ejercicio de tal facultad el legislador no se encuentra obligado a que las disposiciones relativas sólo puedan estar contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁷

Así, toda vez que en términos de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos el control de esta empresa por parte del Gobierno Federal se lleva a cabo mediante la conformación de su Consejo de Administración -en el cual participan, *ex lege*, el Secretario de Energía y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, y cinco con-

⁶ Posteriormente el Artículo ha sido reformado en dos ocasiones: suprimiendo a los Departamentos Administrativos (Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2007) y estableciendo que la función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley, así como que el Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley (Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014).

⁷ Amparo en revisión 1003/2004. CCC Fabricaciones y Construcciones, S.A. de C.V. 8 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddú Gilabert.

sejeros independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República-, se estima que Petróleos Mexicanos constituye una persona pública que forma parte de la Administración Pública Federal.

No obstante, a partir de una interpretación integral de los artículos 25 y 90 constitucionales, conforme a la cual el párrafo cuarto del primero establece una excepción al párrafo primero del segundo, esta nueva clase de persona pública no se integra en ninguno de los dos ámbitos que tradicionalmente han compuesto la Administración Pública Federal, ya que el Constituyente Permanente no le confirió el carácter de entidad paraestatal y, en concordancia con ello, en la Ley especial (nueva Ley de Petróleos Mexicanos) el legislador ordinario determinó, por una parte, no otorgarle tal calidad, y, por la otra, no sujetarlo al modelo de coordinación sectorial, sino a un modelo de colaboración institucional.

Atendiendo al principio de integridad del texto constitucional y al carácter esencialmente político de éste (Arteaga Nava, 1998, págs. 61-62), es de concluirse que la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, como Empresa Productiva del Estado, es la de una persona pública, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, que forma parte de la Administración Pública Federal y que no tiene el carácter de entidad paraestatal.

Esta conclusión puede respaldarse con la interpretación de algunas disposiciones que fueron adicionadas con motivo de las reformas legales del 11 de agosto de 2014, así como de otras contenidas en la nueva Ley de Petróleos Mexicanos. La naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos resulta fundamental para determinar la aplicabilidad de diversos ordenamientos legales a esta empresa y a sus actos, ya que, si bien la nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece un régimen especial en ciertas materias -entre las que se encuentran tanto aquéllas previstas expresamente en el Decreto de reformas constitucionales como las de "*Bienes*"⁸ y "*Dividendo Estatal*"⁹, conforme a la propia Ley "*Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley*", siendo supletorios el derecho mercantil y el derecho civil. Estos aspectos, entre otros, serán materia de un análisis próximo.¹⁰

⁸ Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; Remuneraciones; Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; Responsabilidades; Presupuesto, y Deuda.

⁹ Las cuales, en términos del propio Decreto, actualizarían el supuesto de "*las demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto*".

¹⁰ Sin perjuicio de los reenvíos que la propia Ley de Petróleos Mexicanos hace a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículos 57, 86 y 109, respectivamente).

IV. Visión comparativa con algunas empresas petroleras estatales

La nueva naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos conlleva características singulares respecto de otras empresas petroleras estatales; por ejemplo, la Empresa Productiva del Estado PEMEX, es de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, por lo que no se admite la participación privada en su capital, ello en contraste con la gran mayoría de las empresas petroleras estatales que, si bien son controladas por el Estado, permiten una participación directa de capital privado. No obstante, Petróleos Mexicanos puede implementar esquemas de alianzas y asociaciones con el sector privado -nacional o extranjero-, lo cual antes era prácticamente inviable, ya que el marco jurídico era rígido y restrictivo, estableciendo controles y limitaciones presupuestales, administrativas y financieras que impedirían implementar esquemas eficaces en un mercado cada vez más dinámico y que demanda mayor oportunidad, flexibilidad y eficiencia en la toma de decisiones.

En Brasil, Petróleo Brasileiro, S.A., es una compañía estatal en la que participa capital privado, el Gobierno Nacional (accionista controlador) tiene la propiedad y posesión de, como mínimo, el 50 por ciento más una acción del capital con derecho a voto, pudiendo ser accionistas personas físicas o jurídicas, brasileñas o extranjeras, residentes o no en Brasil.

Petrobras desarrolla actividades en toda la cadena de petróleo y gas, generación de biocombustibles y otras energías alternativas, pudiendo ser titular de concesiones y de contratos de producción compartida y goza de capacidad para asociarse con otras empresas.

En Colombia, Ecopetrol, S.A., es una Sociedad de Economía Mixta, de carácter comercial, organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional. Actualmente el 89.9 por ciento de las acciones representativas de su capital social pertenecen a la Nación a través del Ministerio de Hacienda, y el 10.1 por ciento restante a particulares, destacando los fondos de pensiones y más de 480 mil personas físicas.

Ecopetrol opera como una empresa verticalmente integrada en actividades de la cadena de producción, pudiéndose asociar y competir con empresas privadas para la exploración y explotación. Puede ser titular de contratos de concesión de exploración y producción, y contratos de evaluación técnica.

En Noruega, Statoil, ASA, es una compañía estatal con participación de capital privado conforme a lo siguiente:

— 67% Gobierno de Noruega, administrado por el Ministerio del Petróleo y Energía.

- 9.5% sector privado, accionistas integrados por instituciones de inversiones noruegas y particulares.
- 9.3% sector privado, compañías tenedoras de *American Depositary Receipts* que cotizan en la Bolsa de Nueva York.
- 6.9% sector privado, accionistas integrados por instituciones de inversiones europeas y otros particulares, excluyendo a nórdicos e ingleses.
- 5.9% sector privado, accionistas integrados por instituciones de inversiones inglesas y otros particulares.
- 1.4% sector privado, accionistas integrados por inversionistas fuera de las categorías anteriores.

Statoil desempeña actividades de *upstream* y *downstream* en Noruega y otros países, pudiendo ser titular de concesiones y de licencias de exploración y producción, y goza de capacidad para asociarse con otras empresas.

No obstante sus singularidades, la nueva naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos y su conceptualización en el contexto del nuevo régimen energético de nuestro país –en el que se han definido con claridad los distintos roles que juega el Estado, como autoridad (a través de la Secretaría de Energía y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), como regulador (a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, de la Comisión Reguladora de Energía y de la Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos) y como dueño de la empresa petrolera nacional (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)– evidencian múltiples concordancias con las experiencias y tendencias de otras naciones petroleras.

Las características propias del modelo mexicano, tales como la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo, el control total de la petrolera nacional por parte del Estado, la preeminencia mercantil en las relaciones de PEMEX con terceros y su régimen especial tendente a privilegiar la eficiencia y la productividad con vistas a la generación de valor en beneficio de la Nación; presentan retos y grandes oportunidades. Retos, al participar en un mercado competitivo en el que Petróleos Mexicanos en lo particular y el Estado Mexicano en lo general habrán de emplear adecuadamente las nuevas herramientas provistas y promover su correcta aplicación en todos los ámbitos. Oportunidades, para hacer patente un desempeño exitoso que se sustente tanto en la experiencia como en las nuevas capacidades de esta Empresa Productiva del Estado.

V. Bibliografía

- (s.f.). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, publicado bajo la Dirección del C. Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso. Versión Taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez, Tomo II*. México: Imprenta de la Cámara de Diputados.
- Arteaga Nava, E. (1998). *Derecho Constitucional, Colección Juristas Latinoamericanos*. México: Oxford University Press y Harla-México.
- Campero, G. H. (s.f.). *200 Años de Administración Pública en México, Tomo IV: Evolución de la Administración Pública Paraestatal*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3755>
- De La Madrid, M. (1992). *El Régimen Constitucional de la Economía Mexicana*. En E. J. Aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Madrazo, J. *Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Minutti, R. (noviembre de 2009). *Naturaleza jurídica y competencia de los entes administrativos y jurisdiccionales en materia de transparencia, artículo presentado en el 10° Congreso Nacional y 5° Internacional de Derecho de la Información, México*. Obtenido de Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/15/art/art2.htm>
- Palavicini, F. F. (1938). *Historia de la Constitución de 1917, Tomo Primero*. México. Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981. (s.f.).
- Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1983. (s.f.).
- Publicadas en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. (s.f.).
- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1917. (s.f.).