

Soberanía nacional y compromiso legislativo

José Antonio Almazán González[§]

El tema de la exclusividad nacional en materia energética constituye un aspecto fundamental en la larga lucha del pueblo de México para defender y desarrollar su soberanía en el marco del proyecto de nación establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917. Sin embargo, paradójicamente, el concepto de exclusividad nacional no fue establecido en el texto original del artículo 27 constitucional, aun cuando implícitamente está contenido en las ideas originales y la discusión que en torno a los conceptos constitucionales de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas de su territorio nacional, de dominio directo de todos sus recursos naturales y del carácter inalienable e imprescriptible de este dominio de la nación, desarrolló el Congreso Constituyente de 1917.

Las razones de la inclusión de estos conceptos constitucionales se pueden leer en el *Diario de los Debates* de la época, que básicamente

[§] Diputado federal por el PRD, LX Legislatura (2006-2009). Secretario de la Comisión de Trabajo y Previsión Social e integrante de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados.

tienen que ver con la apropiación por parte de la nación de los derechos que tenía la corona española. Ese derecho monárquico natural y divino confería al rey derechos absolutos sobre las tierras y aguas del territorio de sus colonias, que por decisión propia podía conceder a particulares para su uso y explotación. Así, desde la guerra de Independencia, pasando por la Reforma, hasta llegar a la revolución mexicana, la lucha emancipadora por un México soberano e independiente se centra fundamentalmente en asignarle al pueblo y a la nación los derechos que sobre el territorio tenía la corona española.

Por su importancia actual cito textualmente parte de la exposición de motivos que acompañó a la propuesta de iniciativa del artículo 27 presentada en el Congreso Constituyente en la sesión del 25 de enero de 1917, que se encuentra en el magnífico libro de Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*:

Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de referirnos, anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial, no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. 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 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.

No alcanzaba todavía el petróleo el papel fundamental que en la economía de México tenían otros sectores como el de la minería. Por tal razón el dominio directo de la nación sobre sus recursos naturales

recogió básicamente la experiencia que en materia de minería habían alcanzado las concesiones otorgadas, recuperándolas al dominio directo de la nación bajo la forma de impuestos.

Habrían de pasar 21 años y junto con ellos el desarrollo de la industria petrolera en manos del capital privado internacional y los sucesivos conflictos de todo tipo derivados de su arrogancia y despotismo, de su carácter injerencista en los asuntos internos de México, y de la explotación irracional de este recurso ya estratégico para esos años, para que en el marco de las ideas originales del artículo 27 constitucional, el presidente Lázaro Cárdenas del Río decretara la expropiación de las empresas privadas petroleras el 18 de marzo de 1938 y un año y nueve meses después elevara a rango constitucional la nacionalización del petróleo.

No resulta ocioso, por lo mismo, y más aún en el marco de las políticas neoliberales en curso (privatizadoras por excelencia), recordar los motivos expuestos por el presidente Cárdenas en la iniciativa de reforma y adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional el 22 de diciembre de 1938:

La experiencia de todos conocida, relacionada con esta 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 las 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 habría podido en ley secundaria fijarse el nuevo principio.

Sin embargo, no se ha decidido el Gobierno por este 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 pudieron 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 fijeza y autoridad.

En esta misma perspectiva histórica de recuperar y fortalecer la soberanía nacional en materia energética, en 1960 el gobierno del presidente Adolfo López Mateos adquiere la casi totalidad de los bienes de las dos grandes empresas eléctricas extranjeras y en octubre de ese año eleva a rango constitucional la nacionalización de la industria eléctrica en México. Las razones aducidas fueron semejantes a las de la nacionalización del petróleo, reconociendo el papel expoliador y ajeno al desarrollo económico independiente que la nación mexicana demandaba y al papel injerencista que las dos poderosas empresas eléctricas asumían en la vida interna de México. Al igual que en el caso de la nacionalización del petróleo, el propósito de elevar a rango constitucional la nacionalización eléctrica fue cerrar el paso a cualquier tentación de que regresen las empresas privadas.

A continuación cito textualmente parte de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma y adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional que el presidente López Mateos envió al Congreso de la Unión el 21 de octubre de 1960:

La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución –expresé 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 de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizadas 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 básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía

eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, presento ante ustedes la siguiente (...)

En la discusión de esta iniciativa llama poderosamente la atención la intervención del diputado Brena Torres, quien asentó lo siguiente:

Mas la obra realizada quedaría inconclusa de no hacerse la reforma constitucional que hoy se propone. En efecto, un régimen debe atender no solamente la solución de los problemas actuales, sino prevenir la repetición de fenómenos futuros contrarios al interés colectivo. De no determinarse por la ley constitucional la facultad exclusiva del Estado de proveer a las distintas fases de la industria eléctrica, se correría el riesgo de que en el mañana nuevas empresas privadas pudieran ser beneficiarias del aprovechamiento de los recursos hidráulicos de propiedad nacional, o bien transformadoras o distribuidoras de energía eléctrica, que constituirían, en un momento dado, un factor limitante del empeño de la Comisión Federal de Electricidad, de dar el abastecimiento adecuado a los requerimientos de la nación.

La historia reciente es de todos conocida, por ello la enunciaré brevemente. Las contrarreformas de 1992. La cesión de soberanía al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La reforma inconstitucional a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. La creación de nuevas figuras jurídicas inconstitucionales como las de *productor independiente de electricidad*, etcétera. En suma, la entrega del patrimonio nacional energético bajo las formas de permisos y de contratos de servicios múltiples. Los sucesivos intentos por modificar los artículos 27 y 28 constitucionales en los gobiernos de Zedillo y Fox y la intención encubierta del presidente espurio y pelele, Felipe Calderón, de entregar nuestra riqueza energética a las grandes corporaciones transnacionales y a los designios de la política imperial del gobierno de Bush y los dictados del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Por todas estas razones y muchas otras que no entran en una breve exposición, una de las propuestas básicas del Frente Nacional en Defensa de la Soberanía Energética que recientemente organizó el Sindicato Mexicano de Electricistas es la restitución de la legalidad constitucional gravemente afectada en materia energética a lo largo

de estos 24 años de neoliberalismo, incluido el periodo foxista. Naturalmente esto implica el reconocimiento pleno del alcance que el concepto de *exclusividad nacional* en materia energética asentado en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional guarda en la lucha en contra de la privatización energética y en la construcción de un proyecto de nación alternativo al neoliberalismo, con libertad, justicia y democracia.