

## INTRODUCCIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos explica la reforma constitucional que en materia energética aprobó en diciembre de 2013 el poder revisor de la Constitución. Esa transformación significó formalmente modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y proponer veintiún artículos transitorios. Sin embargo, la reforma estructural energética entraña la sustitución definitiva del modelo de desarrollo que se había conformado en México después de la expropiación petrolera de 1938. Los hidrocarburos primero y la electricidad después, constituyeron durante décadas no solo las principales fuentes de ingresos fiscales para el país, sino que también fueron los sectores alrededor de los que el resto de la industria y la economía nacionales giraban, se nutrían, se desarrollaban y robustecían. Tan importante era el sector energético como palanca de desarrollo nacional, que ese ámbito quedó excluido en beneficio de México del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, con la finalidad de que siguiera siendo considerado por el orden constitucional mexicano como un área estratégica; es decir, un sector de exclusiva explotación por parte del Estado, tal como se preveía en el párrafo cuarto del anterior artículo 28 constitucional.

Los hidrocarburos y la electricidad fueron también el principal instrumento que fundaba la soberanía nacional. El sector energético fue la base económica de la soberanía que México proclamaba en el ámbito internacional y que durante décadas permitió a nuestro país mostrarse, aunque fuera en el discurso, como un país independiente de la órbita imperial de los Estados Unidos. Sin los recursos energéticos en manos de la nación y explotados por el Estado, nuestro país no hubiera tenido la fortaleza y la seguridad para desmarcarse, en algunas ocasiones y así fuera formalmente,

## XIV

## INTRODUCCIÓN

de la presión e influencia norteamericana. Ahora, que esos recursos pasarán, aunque sea en parte, al control y a la administración de manos foráneas, nuestra soberanía, no solo energética, sino política, irá decayendo en el concierto de las naciones, y principalmente frente a los Estados Unidos.<sup>1</sup>

En este trabajo hacemos un estudio crítico sobre la reforma constitucional energética de 2013, porque sostenemos que fue diseñada desde el exterior, por razones económicas y geopolíticas, que se explican en los capítulos de la obra, para entregar los recursos energéticos de la nación a intereses foráneos. Con esa reforma, la nación pierde parte de sus riquezas naturales, y el Estado abdica de sus antiguas competencias para explotar en exclusiva los recursos energéticos de los mexicanos, tanto de esta generación como de las futuras. La reforma constitucional energética de 2013 traerá las consecuencias que se exponen en este libro y algunas otras que veremos surgir con la aprobación de la legislación secundaria y la aplicación del nuevo orden jurídico en la materia. El resto del orden jurídico nacional también recibirá impactos, desde la concepción de la Constitución, de la democracia, de los derechos humanos y hasta en la privatización del derecho público nacional.

La reforma constitucional energética de 2013, que fue impuesta por el gobierno de Peña Nieto, se realizó a través del aparato propagandístico del duopolio televisivo que acalló o silenció a las voces opositoras. El pueblo fue engañado con espejitos y cuentas de vidrio. Se le dijo, por ejemplo, que una de las consecuencias de la reforma sería la reducción del precio del gas, de la electricidad, de la gasolina y del combustible. Hasta la fecha no hay reducción de precios en estos insumos, y mes a mes el gobierno federal aumenta el precio de las gasolinas y del diesel. Por otra parte, en el concierto mundial, cuando se realizan estos procesos de liberalización o privatización de los recursos naturales, la consecuencia es el aumento de las tarifas en electricidad, en

<sup>1</sup> Beder, Sharon, *Energía y poder. La lucha por el control de la electricidad en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

## INTRODUCCIÓN

## XV

gas o en gasolinas,<sup>2</sup> y no su reducción, como se suele proponer por los gobiernos neoliberales para convencer a la población de las ventajas de las reformas estructurales.

Las principales dudas de la reforma constitucional energética de 2013 no fueron ni han sido esclarecidas a la sociedad. La sociedad mexicana no tiene respuestas sobre las consecuencias medioambientales y en la salud humana de la reforma. Desconfía en torno a si los nuevos órganos reguladores del sector tendrán la capacidad para enfrentar el poder de las grandes empresas petroleras y eléctricas mundiales, que son capaces de desestabilizar gobiernos en el mundo entero. Gran parte de la sociedad piensa que se incrementará la corrupción en el sector energético debido no solo al papel de los sindicatos, sino a los contratos millonarios que celebrará el gobierno con las empresas energéticas mundiales. Fiscalmente, se tiene temor de que la reforma constitucional energética signifique más impuestos y más endeudamiento externo en contra de los intereses de los mexicanos. La sociedad tampoco tiene claridad en torno a si los supuestos beneficios de la reforma se destinarán al desarrollo nacional y no al gasto corriente de los tres niveles de gobierno. Y, en general, seguimos sin saber por qué teníamos que compartir la renta petrolera, de un recurso que es nuestro, con otros que no forman parte de la nación mexicana.<sup>3</sup>

En la reforma energética y en las exposiciones de motivos de las iniciativas que dieron lugar a ella existen muchas cuestiones preocupantes. Por ejemplo, en la propuesta de Enrique Peña Nieto se propone incrementar la producción petrolera de 2.5 millones de barriles que en este momento se producen diariamente, a 3.5 millones de barriles por día. Más allá de las consecuencias de

<sup>2</sup> Noceda, Miguel Ángel, “Las eléctricas disuaden al consumidor. El coste de las ofertas fijas anuales presentadas por las grandes compañías a la CNMC superan hasta en 100 euros anuales a la media de los últimos cuatro trimestres”, *El País*, Madrid, 26 de abril de 2014, p. 15.

<sup>3</sup> Cuarón, Alfonso, “10 preguntas del ciudadano Alfonso Cuarón al presidente Enrique Peña Nieto”, *La Jornada*, 28 de abril de 2014, p. 9.

## XVI

## INTRODUCCIÓN

esta propuesta para el medio ambiente y para la salud humana, una pregunta que suscita es si México tiene las reservas petroleras necesarias para afrontar esa pretensión. Las reservas en la industria petrolera mundial se clasifican en probadas, probables, posibles y prospectivas.<sup>4</sup> Las reservas probadas de México son de aproximadamente trece mil millones de barriles, cantidad que a los montos actuales de producción nacional alcanzaría para un poco más de diez años. ¿Cómo se va a incrementar la producción a 3.5 millones de barriles diarios? ¿Se saquearán los hidrocarburos nacionales para beneficio foráneo sin que los mexicanos hayamos desarrollado, por ejemplo, la industria petroquímica para que ésta sea la palanca de nuestro desarrollo industrial?

Tal vez el principal problema conceptual de la reforma constitucional energética de 2013 es entender a los hidrocarburos y a la electricidad como *commodities*; es decir, insumos que son parte de una cadena productiva, y que su explotación sirve para maximizar la riqueza, en este caso privada y foránea y, no entender que el acceso a estos recursos, junto al acceso a otros recursos naturales, constituye un auténtico derecho fundamental. En las visiones contrahegemónicas de los derechos fundamentales se asume que hay cosas —los recursos básicos y/o naturales— que no pueden estar en el comercio y no pueden ser parte de las leyes del mercado. Se concibe que esos recursos son susceptibles de estar disponibles para todos, que deben ser accesibles a las personas, para que éstas logren su desarrollo y se les permita su dignificación.<sup>5</sup> Si entendiéramos el acceso a los recursos naturales y a la energía de esa manera, seguramente sería impensable que reformas como la aprobada en 2013 tuviera lugar.

La reflexión previa nos lleva al modelo neoliberal dominante desde los años ochenta del siglo pasado, y que es el fundamento

<sup>4</sup> Ocampo Torrea, José Felipe, *Pemex. Mitos, realidades, testimonios y propuestas*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2007, pp. 41-52.

<sup>5</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 13-24.

## INTRODUCCIÓN

## XVII

económico, político y filosófico de todas estas reformas.<sup>6</sup> El modelo neoliberal ha producido graves consecuencias económicas, sociales, internacionales y políticas para nuestra nación. Económicamente, el modelo neoliberal ha significado, con pocas excepciones, el fracaso de muchos sectores económicos nacionales, ocasionado el desmantelamiento casi integral de la planta productiva de México y, con ello, el incremento del desempleo, el aumento del empleo informal y la subordinación dependiente de nuestra economía a América del Norte. En términos reales, la economía de nuestro país no ha crecido en los últimos veinte años.

Socialmente, el modelo neoliberal ha sido incapaz de resolver los problemas de desigualdad y de inadecuada distribución de la riqueza. Los índices de pobreza aumentan, y la distancia entre los aventajados y los desaventajados de la sociedad se potencia.

Internacionalmente, y no solo en el terreno económico, sino en otros ámbitos, como la seguridad nacional, la política exterior, la política de defensa, la seguridad pública, la educación, la política laboral, la política penal, las telecomunicaciones, la energía, las reglas electorales, etcétera, quedamos subordinados —nos integramos— a las indicaciones de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE, y a otros organismos supranacionales.

En la vida política, las grandes decisiones políticas —las reformas estructurales— se adoptan desde el exterior por presión o por consigna. El margen de decisión nacional, de las grandes políticas, queda sensiblemente limitado, y la política doméstica se encarga de las cuestiones secundarias o de aplicación de las decisiones fundamentales provenientes del exterior.

La hegemonía del modelo neoliberal en materia constitucional y jurídica ha significado, entre otras cosas, y desde nuestro punto de vista, lo siguiente: 1) el desmantelamiento del insuficiente Estado del bienestar con el que contábamos antes del ini-

<sup>6</sup> Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, 2010, pp. 11-19.

## XVIII

## INTRODUCCIÓN

cio de la implantación del modelo; es decir, la reforma constitucional y legal que se promueve tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos; 2) la protección de la propiedad privada sobre la social y la pública, como ocurre con la reforma constitucional energética, y se contiene en el artículo octavo transitorio de ley fundamental; 3) la existencia de una democracia electoral formal, que no es de calidad ni sustancial, que no alienta a la democracia participativa y deliberativa, que define a los ganadores con el poder de los medios de comunicación y del dinero, y que impide que las cuestiones trascendentes como las reformas constitucionales o los tratados comerciales se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) copia de modelos de justicia anglosajones, como la implementación del sistema penal acusatorio, y con él la incorporación de los juicios orales en nuestro país; 5) populismo penal, que consiste en el incremento en el número de los delitos y el aumento de las penas para pretender garantizar la seguridad que no brinda el modelo económico, político y social; 6) muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual, para proteger a la inversión extranjera; por ejemplo, la Ley Minera de 1992 o la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, que permiten el 100% de inversión extranjera en esos sectores; 7) centralización en los poderes federales, principalmente en el Ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano; 8) pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del Ejecutivo y de instancias supranacionales; por ejemplo, acuerdos internacionales que no son ratificados por el Senado o instancias de arbitraje internacional que resuelven las principales cuestiones económicas del país; 9) acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación —como la Iniciativa Mérida o el ASPAN—, que vacían de contenido a los poderes públicos del país (al Senado en este caso), y 10) privatización del derecho público y pérdida de las visiones de Estado y

de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba abajo, que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo.<sup>7</sup>

Es con apoyo en los marcos anteriores que explicamos en este libro la reforma constitucional en materia energética. En el capítulo primero aludimos a los contextos de la reforma. Exponemos los antecedentes y las razones que impulsaron a sus promotores a aprobarla, cuáles fueron sus argumentos; hacemos una síntesis de las iniciativas de reforma; comentamos los argumentos del sector empresarial, y describimos algunos de los temas más importantes del debate previo a la aprobación de la reforma. En concreto, describimos los siguientes debates: 1) el geopolítico; 2) sobre la competitividad del sector energético; 3) el de la supuesta falta de recursos para la inversión del Estado mexicano; 4) el de la ineficiencia de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad; 5) el de la necesidad urgente de hacer inversiones en aguas profundas y en gas de lutitas (*shale gas*); 6) el de dar prioridad a la extracción y exportación de crudo sobre las actividades petrolíferas y petroquímicas; 7) el que señala que la inversión privada mejora la eficiencia, la eficacia y la gestión de los organismos públicos responsables del sector; 8) el que indicaba que la liberalización o privatización es la única vía o alternativa para mejorar el sector; 9) el relacionado con el medio ambiente y la salud, y 10) el jurídico.

En el capítulo primero también proponemos la reforma energética que nuestro país requería, sin modificar las decisiones políticas fundamentales previstas en la Constitución. Enlistamos, entre otras, las siguientes medidas: 1) garantizar los principios que estuvieron vigentes en la Constitución antes de la reforma de diciembre de 2013 y mantener fuera del libre comercio internacional a los hidrocarburos y a la electricidad; 2) defender la soberanía nacional en materia de energía y evitar los contratos de exploración y extracción de crudo, y solo permitir los contratos de servicios; 3) mantener por parte del Estado el control total de

<sup>7</sup> Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, 2012.

la industria de hidrocarburos y de electricidad; 4) no permitir los contratos de utilidad ni de producción compartida ni las licencias, porque todas esas formas de contratación o de autorización implicarán que compartamos la renta petrolera con los intereses foráneos; 5) combatir de manera rigurosa la corrupción en Pemex y en la CFE, tanto en el ámbito de los contratos como en el sector sindical; 6) transparentar el funcionamiento de los consejos de administración en Pemex y en la CFE; 7) reducir la exportación de crudo al extranjero y desarrollar la industria petroquímica nacional; 8) construir las refinerías que requiere nuestro país; 9) promover el desarrollo científico y tecnológico nacional en materia de energía; 10) desarrollar con medios nacionales las energías renovables; 11) involucrar a la sociedad en la política energética del país; 12) lograr que la industria energética sea la palanca del desarrollo nacional; 13) realizar una reforma fiscal que grave a las grandes empresas del país que ahora están protegidas por privilegios, por créditos y por condonaciones fiscales; 14) reformar el artículo 28 de la Constitución para que parte de las reservas del Banco de México se destinen al desarrollo nacional y a la creación de infraestructura; 15) reducir la carga fiscal de Pemex, previa una reforma fiscal que grave a las grandes empresas de este país, y buscar fuentes internas y nacionales para el financiamiento de la industria energética nacional; 16) no utilizar la renta petrolera para sufragar el gasto corriente del gobierno sino para apuntalar el desarrollo de las infraestructuras, de las obras públicas de la industria nacional y del mercado interno; 17) establecer una estrategia de energía nacional que sea discutida socialmente y que se oriente a garantizar la soberanía energética del país; 18) desarrollar esa estrategia en el marco de políticas de desarrollo sostenible; 19) realizar la explotación de los hidrocarburos cuidando el medio ambiente de manera integral, y 20) maximizar obligatoriamente la recuperación de hidrocarburos, incluyendo el gas natural.

El capítulo segundo tiene por finalidad presentar, describir, comentar y criticar cada una de las normas de la reforma cons-



## INTRODUCCIÓN

XXI

tucional en materia energética de 2013, tanto de las normas sustantivas como de las excesivas y abusivas normas transitorias. Consideramos que la reforma constitucional energética producirá un cambio trascendental en las características de nuestro Estado-nación, y en ese sentido no es solo una reforma energética. Se trata de un cambio constitucional que redefine las características del Estado mexicano en términos de soberanía e independencia frente a otros Estados, porque las fuentes fundamentales de la energía en México y, por tanto, de la economía, no estarán totalmente controladas ni administradas por el gobierno sino por grandes empresas energéticas transnacionales, que con su poder económico y político son capaces de establecer y desestabilizar gobiernos en el mundo entero. La reforma constitucional energética entraña la transformación de lo que hemos sido como país y lo que seremos.

En el capítulo tercero nos referimos a las consecuencias jurídicas y políticas de la reforma constitucional en materia energética de 2013. Sostenemos que el cambio constitucional contradice las decisiones políticas fundamentales de nuestro ordenamiento, y, en ese sentido, las podemos calificar de inconstitucionales; es decir, inválidas. Indicamos que la reforma constitucional trae aparejado el fortalecimiento de los poderes fácticos transnacionales, que harán más débiles a los poderes formales de nuestro país. Señalamos que al liberalizarse los sectores eléctrico y de hidrocarburos, y, en virtud de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y otros acuerdos internacionales, los hidrocarburos y la electricidad serán considerados *commodities* que estarán regulados por el libre mercado, y México perderá la rectoría económica que ha tenido en esos ámbitos. Mencionamos que los contratos que comparten la utilidad y la producción, en donde el pago a la empresa petrolera se vincula a la cantidad de petróleo extraído o al éxito en la producción, son anticonstitucionales porque vulneran el principio de que la propiedad de las riquezas del subsuelo es de la nación, y esa riqueza no puede compartirse con particulares, sobre todo si son extranjeros. Mos-

tramos que el derecho y los tribunales de nuestro país quedarán del lado al aprobarse la reforma, pues las grandes empresas petroleras demandarán la aplicación del derecho de los tratados por instancias arbitrales o jurisdiccionales foráneas. Con la reforma constitucional energética se infringirán los derechos fundamentales de los pueblos originarios, se vulnerará la seguridad nacional, perderemos totalmente el control sobre la plataforma de producción y exportación de hidrocarburos y parte de la renta petrolera. La reforma tendrá consecuencias fiscales negativas para los mexicanos porque aumentarán los impuestos y el endeudamiento público. El Ejecutivo federal incrementará sus competencias en la materia en detrimento de los otros poderes públicos, de Pemex y de la CFE y de la sociedad. Sostenemos que la reforma constitucional energética de 2013 pudo imponerse por la ausencia de respeto al derecho a la información —se impuso a través de actos de propaganda—. Y argumentamos en contra de la salida de los trabajadores del Consejo de Administración de Pemex.

El capítulo cuarto se ocupa de las vías de lucha jurídica, política y social para oponerse a la reforma constitucional en materia energética de 2013. En esas páginas se sostiene que las vías de oposición son tanto nacionales como internacionales. Entre las nacionales mencionamos al juicio de amparo, las denuncias de carácter penal y al ejercicio del derecho a la consulta. También aludimos al derecho de resistencia y a distintas formas de desobediencia civil.

Estimamos que desde la izquierda política y social del país, las vías de posible transformación nacional parecen ser cuatro. Menciono aquí a las siguientes: 1) la vía político-electoral; 2) la vía de la resistencia pacífica no proactiva; 3) la vía de la resistencia pacífica activa, y 4) la vía revolucionaria. Algunas de estas vías pueden coexistir. Otras excluyen las alternativas restantes, como es el caso de la vía revolucionaria.

La primera vía —la político-electoral— es la que han preferido, con diversas variantes, los partidos de izquierda que tienen registro: PRD, PT, Movimiento Ciudadano y otros, que como

## INTRODUCCIÓN

## XXIII

Morena están en el proceso de obtenerlo. Esta vía indica que las posibilidades de cambio se deberán dar a través de los procesos electorales y del sistema de partidos. Sin embargo, con mayor o menor énfasis, los partidos de izquierda saben que las condiciones de lucha política electoral no son equitativas ni promueven el voto libre, como lo establece el artículo 41 de la Constitución. Desde los diseños legales, por ejemplo, el mecanismo de reparto de financiamiento público o el de distribución de tiempos en radio y televisión de 70%-30%, se sabe que estos favorecen a los partidos de derecha y de centro derecha. Se conoce cómo con el financiamiento privado legal e ilegal y con el uso de los presupuestos públicos todos los partidos compran los votos, y ello incide en la libertad del sufragio, y se tiene la plena conciencia de que las televisoras inclinan la votación a favor de los partidos del statu quo, y no a favor de los partidos de izquierda. Además, el sistema electoral no permite expresamente que las decisiones que determinan el futuro del país sean consultadas a los ciudadanos. Los mexicanos no aprobamos o rechazamos mediante referéndum los tratados comerciales o los que comprometen la soberanía nacional, y tampoco participamos aprobando o rechazando las reformas constitucionales, como ocurrió con la reforma constitucional en materia energética de 2013.

La segunda vía —la de la resistencia civil pacífica no proactiva— que ha escogido a la par que la político-electoral, Andrés Manuel López Obrador comienza a resentir las críticas de sectores más ubicados al extremo de la izquierda. Para esos grupos sociales, la creación de Morena como partido político, las marchas, plantones, concentraciones en el zócalo de la ciudad de México, presentación de denuncias, amparos y organización de consultas ciudadanas, son caminos insuficientes e ineficaces para transformar la realidad del país y revertir las reformas estructurales de Peña. Esos sectores quieren otras formas de lucha política y social.

La tercera vía —la de la resistencia civil pacífica proactiva— puede convivir con las dos anteriores. Sin embargo, en esta se insiste en otros caminos de resistencia y de desobediencia: dejar

de pagar algunos impuestos, no pagar mes a mes los gasolinazos, no aceptar pagar los aumentos del gas o de la energía eléctrica. Además, se busca crear alternativas a las instituciones existentes: constituir un congreso popular y organizar en su momento un congreso constituyente popular que apruebe una nueva Constitución social, nacionalista y democrática, sin la participación de la clase política y de las instituciones. Algunos partidarios de esta tercera vía proponen acciones consistentes en la toma de instalaciones y edificios estratégicos: aeropuertos, la toma de autopistas o de edificios emblemáticos, como el Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o las sedes del Congreso de la Unión, además de la toma de otras instalaciones en propiedad o posesión de los poderes fácticos. Los partidarios de estas últimas acciones de desobediencia civil saben que serían procesados y sentenciados penalmente por ellas, y, algunos sabiéndolo, consideran que vale la pena recibir las sanciones si se logra a mediano plazo la transformación del país.

Finalmente, en el país siguen existiendo grupos que proponen la vía revolucionaria mediante formas revisadas y reformuladas de la lucha guerrillera. Están convencidos de que el poder establecido no dejará sus posiciones de privilegio ni aceptará revertir ninguna reforma estructural por vías pacíficas. Por eso, los partidarios de este sendero no dejan de estimar como adecuada su alternativa de cambio.

En fin, el libro que el lector tiene en sus manos pretende ser crítico con la reforma constitucional energética de 2013. Una de las más importantes del país, tanto para su presente, pero sobre todo para su futuro. Somos conscientes de que la vigencia de la reforma constitucional energética depende tanto de la permanencia del modelo neoliberal en el mundo como de la capacidad de la sociedad mexicana para oponerse a ella. En cuanto a los juristas, ante los retos que plantea la reforma energética, debemos prepararnos para entenderla desde una visión pluridisciplinaria y en todas sus variables, para comprender a cabalidad sus alcances y dimensiones, tanto si estamos de acuerdo con ella

## INTRODUCCIÓN

XXV

como si tenemos una visión de disenso, como la que expusimos en este ensayo.

Mi agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y al doctor Héctor-Fix Fierro, su director, por apoyarme siempre en los trabajos de investigación que he emprendido. A los mexicanos conscientes y críticos, que se manifiestan en contra de las reformas estructurales, también extendiendo mi agradecimiento, porque ellos son la fuente principal de estas reflexiones. Finalmente, mi agradecimiento a María de la Luz y a mis hijos, por la infinita confianza que depositan en mis proyectos.