

CONCLUSIONES

La reforma constitucional en materia energética de diciembre de 2013 es consecuencia del modelo neoliberal extractivo. Un modelo de este tipo es aquel en donde una elite diseña instituciones económicas para enriquecerse y perpetuar su poder a costa de la vasta mayoría de las personas de la sociedad.¹⁷² Es un modelo que no es inclusivo y que carece de pluralidad. En México, la reforma constitucional energética y el resto de las reformas estructurales, que han sido impulsadas por el gobierno de Peña Nieto, tuvieron como origen el Pacto por México, un acuerdo político propio del modelo neoliberal extractivo, por su falta de representatividad, pluralismo e inclusión social, como se explica en el capítulo primero.

En el libro hemos realizado una interpretación crítica de la reforma constitucional energética de 2013. En su primer apartado presentamos el contexto de la reforma, comentamos los argumentos que a favor de ella se expusieron, y explicamos brevemente que los antecedentes de la privatización energética se materializaron desde el momento mismo en que el presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación en 1938. Además, describimos las iniciativas del Ejecutivo y de las fuerzas políticas, que dieron lugar a la reforma constitucional energética, y los argumentos que a favor de ella proporcionó el sector empresarial del país. También desarrollamos el contenido de los principales debates en torno a la reforma y las posibilidades de una reforma energética alternativa, sin necesidad de un cambio constitucional.

En el capítulo segundo estudiamos el contenido de la reforma constitucional. Se realiza en él un estudio pormenorizado de las

¹⁷² Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Crítica, 2012, p. 465.

normas sustantivas y adjetivas de la transformación constitucional. Se exponen las razones geopolíticas que áreas del gobierno norteamericano contemplaron para impulsar la reforma energética en México y a fin de garantizar la seguridad energética de los Estados Unidos y de América del Norte. El análisis describe el surgimiento de las empresas productivas del Estado, estudia las formas y modalidades de los contratos y de las licencias, comenta el sistema del *booking*, desmenuza las consecuencias que para el régimen de propiedad privada, pública y social tendrá la reforma y, en general, se abunda sobre las implicaciones que para la soberanía nacional y los intereses generales tendrá la reforma constitucional energética de 2013.

En el capítulo tercero se hace un listado, con el análisis correspondiente, de las consecuencias jurídicas y políticas de la reforma constitucional en materia energética. Así, entre otras consecuencias, se señala: 1) que las modificaciones constitucionales atentan contra las decisiones políticas fundamentales establecidas por el Constituyente de Querétaro; 2) que el régimen de contratos y licencias que prevé la reforma energética vulnera, entre otros, el principio de que la nación es la que debe explotar los hidrocarburos, porque se permite a extranjeros hacerlo, y porque ellos se quedarán con parte de la renta petrolera, que es de la nación; 3) que la reforma constitucional energética, más las reglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, generarán privilegios a los inversionistas extranjeros en detrimento de la nación y de los empresarios nacionales; es decir, se transgrede el principio de igualdad; 4) que los poderes Legislativo y Judicial mexicanos perderán competencias y soberanía, porque las controversias en la materia se resolverán ante instancias de arbitraje internacional y aplicando los tratados y acuerdos de libre comercio; 5) que la reforma energética trastoca el principio de dominio eminente, que es el poder del Estado sobre su territorio, pues las empresas extranjeras tendrán control sobre los territorios en donde se encuentren las explotaciones de hidrocarburos, incluyendo el ejercicio de la facultad de expropiación a su favor; 6) que la

reforma energética violentó el derecho a la consulta de los pueblos originarios, en contra de lo previsto en el Convenio 169 de la OIT; 7) que la reforma energética infringe la soberanía nacional, pues el Estado perderá control sobre su territorio y sus recursos naturales; 8) que la reforma energética significa la pérdida de soberanía, porque los mexicanos no decidiremos el futuro de la plataforma de producción y de exportación de hidrocarburos: las empresas extranjeras definirán cuánto se extrae y cuánto se vende; 9) que la reforma energética implica que los mexicanos ya no seremos dueños de los hidrocarburos, porque compartiremos la renta petrolera con los extranjeros; 10) que la reforma energética implica el incremento de impuestos y de deuda, en tanto que la reforma significará la reducción de los ingresos fiscales, que tienen su origen en la explotación de los hidrocarburos, y que la hacienda pública actualmente recibe; 11) que la reforma energética afecta los derechos de los trabajadores, porque entre otras cosas éstos ya no serán parte del Consejo de Administración de Pemex; 12) que la reforma energética permite que la facultad de expropiación se utilice para beneficiar a particulares extranjeros y no para garantizar el interés general; 13) que la reforma energética dará un gran poder a los poderes fácticos transnacionales sobre los poderes formales domésticos, lo que condicionará nuestra independencia política y económica, y 14) que la reforma energética se produjo violentando el derecho a la información, porque los puntos de vista alternativos —sobre la reforma energética— a los del gobierno no gozaron de difusión en los medios de comunicación electrónica.

Finalmente, en el capítulo cuarto exponemos las vías de lucha que tiene la sociedad para oponerse a la reforma constitucional en materia energética de 2013. Abundamos en las vías jurídicas, pero también en las vías de resistencia y de desobediencia. Consideramos que ante la gravedad de las violaciones constitucionales —procedimentales y sustantivas— de la reforma constitucional en materia energética, y ante la debilidad de los mecanismos institucionales de defensa constitucional, una vez agotados estos, los

ciudadanos tienen el derecho a resistir y a desobedecer, porque nadie debe estar obligado moralmente a aceptar un derecho injusto por inconstitucional, que no fue producto de procedimientos democráticos, y que tampoco garantiza los derechos fundamentales de las personas.¹⁷³

Como en su momento expusiera Martin Luther King, la resistencia y la desobediencia pacífica son métodos de lucha válidos, que pueden incluso llegar a poner en tela de juicio las bases de un sistema jurídico injusto.¹⁷⁴ El que se opone al derecho injusto no lo hace porque está en contra de lo establecido, sino porque estima que el sistema jurídico vigente contraría al Estado constitucional y a los principios democráticos.

En el libro subyace la noción de que el mundo capitalista y de la producción está dominado por la energía. Se produce y se consume energía no solo para alimentarnos, desplazarnos, defendernos o calentarnos, sino para educarnos, entretenernos, ampliar nuestros conocimientos. Todo lo que producimos lo hacemos a partir de la energía: un vehículo, una computadora, los fármacos contra el cáncer, los insumos para cualquier industria y actividad. No obstante, la economía basada en fuentes convencionales y no renovables de energía comienza a estar en crisis, porque las fuentes de energía, como el petróleo o el gas, son finitas. Cada vez se hace más evidente que los procesos humanos que hemos construido para satisfacer la demanda de energía no renovable ya no pueden sostenerse en su forma actual. Se estima que para 2020 la industria mundial requerirá 140 millones de barriles cada veinticuatro horas, cuando las reservas mundiales de petróleo comienzan a extinguirse y las del gas se consumirán un poco después. Esas realidades obligan a plantear la transición y el cambio energético hacia fuentes de energía renovables, procesos no sencillos

¹⁷³ Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio, *La desobediencia civil en el Estado constitucional democrático*, Madrid-Barcelona, IVAP y Marcial Pons, 1999, y Falcón y Tella, María José, *La desobediencia civil*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

¹⁷⁴ King, Martin Luther, *Por qué no podemos esperar*, Barcelona, Ayma, 1973, pp. 107 y ss.

ni fáciles, que en el futuro próximo impactarán no solo nuestra forma de vida, sino la correlación de poder en el mundo. No sabemos aún si esa transición será pacífica y ordenada o caótica y violenta, porque la humanidad ha esperado mucho tiempo para planificar y desarrollar las nuevas fuentes de energía.¹⁷⁵

Ante esas realidades, una reforma constitucional como la energética merecía una discusión mayor y más profunda entre los mexicanos, porque los hidrocarburos pueden emplearse para desarrollar otro tipo de industrias, como la petroquímica, que son sesenta veces más rentables que la que consistente en vender simplemente crudo al exterior. Pudimos como nación determinar no sobreexplotar los yacimientos de petróleo y gas. En fin, pudimos discutir y decidir vías alternativas diversas a la que se contienen en la reforma constitucional, que básicamente propone la sobreexplotación del crudo y compartir la producción o las utilidades de esa riqueza, con las grandes empresas petroleras del mundo, las que por cierto no son parte de la nación.

Este trabajo es una obra jurídica, y, por eso, insistimos, además de los defectos sustantivos de la reforma constitucional energética de 2013, sobre los defectos formales de la misma. Durante la aprobación a la reforma constitucional energética existieron diversas violaciones a los procedimientos constitucionales, legales y reglamentarios. Las agrupamos en cuatro: 1) el Constituyente permanente no era competente para aprobar esta reforma, sino el Constituyente originario; 2) el Constituyente Permanente no observó el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3) existieron diversas violaciones legales y reglamentarias durante la aprobación del Decreto por parte de las cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, y 4) al realizarse el procedimiento contemplado en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la Comisión Permanente no hizo el cómputo de los votos de las legislaturas locales ni la declaración de haber sido aprobadas en ellas las adiciones o

¹⁷⁵ Roberts, Paul, *El fin del petróleo*, Barcelona, Biblioteca de Pensamiento Crítico, Diario Público, 2010.

reformas constitucionales a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, sino el presidente de la Comisión Permanente.

Sobre la primera cuestión, y dada la trascendencia de la reforma, que implica la afectación de principios políticos fundamentales, se señaló que este tipo de reformas corresponden al Constituyente originario o en todo caso a una consulta amplia a la sociedad, pues lo aprobado violenta el principio establecido en la Constitución desde 1917, que determina que la nación es la propietaria y le corresponde la explotación de los hidrocarburos. Al permitirse, por ejemplo, que los extranjeros reciban como pago, en los contratos de producción compartida, una parte de la producción o del crudo extraído, se infringe el principio de que los hidrocarburos son de la nación, porque se compartirán en propiedad con ellos. Igualmente, con la reforma se trastoca el principio de que la nación es la que debe explotar esos recursos, pues las empresas trasnacionales participarán en todas las fases de la industria de los hidrocarburos.

En cuanto a la segunda cuestión, el Constituyente no observó lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El Ejecutivo Federal, al formular y presentar su iniciativa de reforma constitucional a los artículos 27 y 28 de la Constitución en materia energética, no acompañó a su propuesta la evaluación sobre el impacto presupuestario. Los legisladores del Partido Acción Nacional que presentaron la iniciativa de reforma a los artículos 25, 26 y 27 constitucionales en materia energética tampoco acompañaron a su propuesta la evaluación sobre el impacto presupuestario. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía, y Estudios Legislativos Primera del Senado, ni las correspondientes de la Cámara de Diputados, al elaborar los dictámenes, realizaron una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas respectivas con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Tanto el penúltimo párrafo como el último del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo ordenan, y esas normas quedaron sin satisfacción.

Respecto a la tercera de las cuestiones, las violaciones legales y reglamentarias se sucedieron durante todo el proceso de aprobación de la reforma constitucional energética. El procedimiento parlamentario de reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética —la reforma más importante a la Constitución desde la promulgación de la Constitución de 1917— estuvo plagado de innumerables violaciones al procedimiento previsto en nuestro ordenamiento. Solo como ejemplo mencionamos que el dictamen de la reforma energética no fue elaborado por las comisiones del Senado, sino que en sedes extraparlamentarias se redactó por legisladores del PAN y del PRI y por funcionarios de las secretarías de Hacienda y de Energía, tal como dieron cuenta de ello los medios de comunicación. En la Cámara de Diputados, en unas cuantas horas, sin que el dictamen se discutiera en comisiones y con dispensa de trámites, se aprobó la reforma constitucional en materia energética a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Por los medios de comunicación tuvimos noticia de conflictos y protestas en las legislaturas locales al momento de la discusión y aprobación de la reforma energética a los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución. Entre otras cosas se discutió la inusitada celeridad en el trámite parlamentario.

En los Congresos locales no se siguió el proceso parlamentario con todas las formalidades marcado por las leyes y las Constituciones estatales; por ejemplo, los procedimientos parlamentarios de turno a comisión para su análisis, discusión, y, en su caso, aprobación en las comisiones. Es decir, en muchos casos los Congresos locales no actuaron dentro del marco jurídico de sus competencias.

Finalmente, en la sesión del 18 de diciembre de 2013, en contra del texto de la Constitución —párrafo segundo del artículo 135 de—, la Comisión Permanente no hizo el cómputo de las legislaturas locales ni la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. El presidente de la Comisión Permanente realizó en

sustitución de la Comisión Permanente esas actividades, que se confieren al pleno de la Comisión; es decir, a todos sus integrantes. Lo anterior significa que el procedimiento constitucional de reforma constitucional regulado en el artículo 135 de la Constitución no se verificó totalmente. Al menos en la parte final del procedimiento hubo una sustitución de un órgano competente —la Comisión Permanente— por una instancia a todas luces sin competencia para realizar esas tareas —el presidente de la Comisión Permanente—.

Lo más grave de la reforma constitucional energética que violó las decisiones políticas fundamentales de nuestro orden constitucional consistió en la omisión de la clase gobernante para consultar a la sociedad. Ante una determinación de tal magnitud, que condicionará nuestro futuro como nación, era imprescindible esa consulta. La consulta, en caso de que la sociedad se hubiera pronunciado a favor de la reforma propuesta por el Ejecutivo y los legisladores del PAN, hubiera legitimado políticamente el cambio a la ley fundamental. Como sabemos, la elite política de nuestro país decidió de espaldas al pueblo de México aprobar una reforma a la carta magna que, además de ser inconstitucional, hipotecará nuestro destino.

La reforma constitucional energética de 2013 constituyó en síntesis un fraude a la Constitución. Cuando se produce este, y tal como lo señalamos en el libro, se pone de manifiesto el enfrentamiento y la confrontación entre el procedimiento de la reforma constitucional, en cuanto actividad amparada formalmente por el sistema de constitucionalidad y legalidad, y el orden de valores y principios —entre ellos los referentes a los recursos naturales propiedad de la nación y la soberanía energética de México— en los que descansa el sistema de legitimidad. Para evitar un fraude constitucional es necesario que el poder de revisión de la Constitución sea limitado por el sistema de valores y principios constitucionales que el propio ordenamiento jurídico tiene la misión de proteger. No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma constitucional equivale a con-

sagar y dar por buena cualquier reforma constitucional. Por el contrario, reconocer la existencia de límites implícitos materiales en la Constitución supone impedir que la legalidad y constitucionalidad del Estado se emplee como instrumento contra la Constitución y el poder constituyente originario; es decir, contra la soberanía nacional. La reforma constitucional energética de 2013 fue un acto formalmente constitucional con múltiples violaciones procedimentales durante su aprobación y dirigido en contra de los elementos sustantivos de la Constitución.