

LA MANIPULACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL ENERGÉTICA DE 2013 DEL LEGADO DE LÁZARO CÁRDENAS

Jaime CÁRDENAS GRACIA

SUMARIO: I. *El Constituyente de Querétaro y los hidrocarburos.* II. *Expropiación o nacionalización.* III. *Después de la expropiación.* IV. *La manipulación del legado de Cárdenas como fundamento de la reforma energética promovida por Peña Nieto.*

I. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO Y LOS HIDROCARBUROS

El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución de 1917 estableció la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo, y devolvió a la nación el dominio sobre este último.¹ El petróleo quedó sujeto al mismo régimen de las minas; se consagró a favor de la nación el dominio inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos, y se abolió el sistema de los privilegios absolutos respecto a los yacimientos. Los redactores del proyecto constitucional explicaron que el petróleo y las minas se reintegraban a la nación para su desarrollo social, y precisaron que lo que constituye y ha constituido a la propiedad privada es el derecho que la nación ha cedido a los particulares, cesión en la que no han podido quedar comprendidos los derechos sobre los productos del subsuelo. La asamblea constituyente de Querétaro nulificó completamente los derechos de propiedad que en el porfiriato habían detentado los particulares sobre los hidrocarburos del subsuelo, facultando al Ejecutivo para revisar y declarar nulas, si así lo re-

¹ En la redacción del artículo 27 participaron, además de Francisco J. Múgica, Pastor Rouaix, José Natividad Macías y Andrés Molina Enríquez (este último en calidad de asesor o consejero).

quería el interés público, todas las concesiones y contratos petroleros celebrados a partir de 1876.²

Estos principios de la Constitución de 1917 fueron atacados desde el inicio por los intereses de las grandes compañías petroleras.³ Además del uso de presiones diplomáticas, amenazas de invasión militar y diversos chantajes, las empresas acudieron a las vías jurídicas para invalidar las normas constitucionales. Jurídicamente impidieron que se aprobara una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional como quería Carranza, y mediante juicios de amparo insistieron en el carácter no retroactivo de la norma constitucional para que no se afectara a los propietarios del suelo que pretendían seguir siendo los propietarios también del subsuelo. Carranza no pudo lograr la aprobación de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y, en 1918 mediante distintos decretos administrativos, intentó aplicar los principios constitucionales. La presión estadounidense frustró llevar a la práctica las nuevas disposiciones. Las relaciones entre México y Estados Unidos, durante esos años, estuvieron enmarcadas en el conflicto derivado de los intentos del gobierno mexicano por aplicar los principios del párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución, al grado que, según Lorenzo Meyer, el origen de los principios de política exterior de México (los principios de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados previstos muy posteriormente en la fracción X del artículo 89 de la Constitución, entre otros, se estructuraron en esos años para lograr rechazar, aunque fuese defensivamente, las presiones de los Estados Unidos).⁴

El Departamento de Estado de los Estados Unidos apoyó en esa época a las compañías petroleras y su estrategia consistió en la oposición sistemática a cualquier medida que adoptara el gobierno mexicano para hacer cumplir el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional. Como anécdota, aunque para nada inofensiva, debe recordarse que el 6 de julio de 1919 se integró en el Senado estadounidense una comisión para investigar la situación mexicana en relación con la norteamericana, misma que estuvo presidida por el senador Fall, que a finales de ese año presentó un informe de 3500 páginas en el que se recomendaba al gobierno de los Estados Unidos no reconocer al gobierno mexicano, hasta en tanto no fueren derogados los artículos 3, 27, 33 y 130 de la Constitución. La comisión Fall señalaba en su

² Melgarejo, Luis y Fernández Rojas, J., *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, s. p. i., 1917, p. 491.

³ Una antología sobre los debates de esos años se puede ver en: Cámara de Senadores, *El petróleo. La más grande riqueza nacional*, México, Talleres Linotipográficos "Soria", 1923.

⁴ Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1981, p. 149.

informe que si México se resistía a cumplir, los Estados Unidos debían proceder a ocupar militarmente nuestro país. Por esos años, las compañías petroleras extranjeras auspiciaban el desmembramiento de nuestro territorio y la creación de una república independiente integrada por los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y el norte de Veracruz.⁵

Los gobiernos mexicanos previos a la expropiación —Carranza, Adolfo de la Huerta, Obregón, Calles y los gobiernos del maximato— vivieron en continua presión del gobierno estadounidense para que el artículo 27 de la Constitución en materia del petróleo no se interpretara retroactivamente por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La presión fue tan grande que el gobierno de Obregón no fue reconocido por el gobierno de los Estados Unidos hasta que México accedió a firmar los secretos e infames Acuerdos de Bucareli, en donde nuestro país se comprometía a no aplicar retroactivamente el artículo 27 de la Constitución en perjuicio de las compañías petroleras extranjeras.

II. EXPROPIACIÓN O NACIONALIZACIÓN

El general Cárdenas desde el inicio de su gobierno, en su plan sexenal, propuso la efectiva nacionalización del subsuelo. Su gobierno insistió en hacer realidad los principios sociales de la Constitución de 1917. Dentro de ese esfuerzo, puso una gran atención a los problemas económicos y sociales de campesinos y obreros. Es conocido que el gobierno de Cárdenas impulsó el reparto agrario. Se estima que al final de su sexenio, su gobierno había entregado a los campesinos y a sus familias más de 18 millones de hectáreas. No es casual entonces que, en el ámbito social, los sectores más desprotegidos de la población entendieran que Cárdenas era sensible a sus necesidades, que era el defensor de sus intereses y el garante de sus derechos.

En los primeros años del gobierno cardenista se crearon ejidos y sindicatos. El 15 de agosto de 1935 se constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Una de las primeras medidas de ese sindicato fue exigir a las compañías extranjeras un contrato colectivo de trabajo para que los trabajadores petroleros recibieran los mismos salarios de parte de todas las compañías, y que otorgaran equivalentes prestaciones sociales como vacaciones, indemnizaciones por accidentes de trabajo, servicio médico, hospitales, etcétera. El gobierno federal intervino para que por vía de la negociación se llegara a un acuerdo. Ante el fracaso

⁵ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977, p. 91.

de las negociaciones, el 28 de mayo de 1937, el sindicato inició una huelga general en todas las empresas que explotaban el petróleo. Los efectos de la huelga fueron importantes y pusieron en riesgo el funcionamiento económico del país. El gobierno pidió al sindicato que reanudaran labores y que ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje plantearan un conflicto de orden económico.

Durante el procedimiento legal, la Junta nombró una comisión para que realizara un peritaje que determinara si las empresas petroleras tenían las posibilidades económicas para satisfacer los derechos de los trabajadores. El peritaje concluyó que las empresas sí contaban con los recursos para cumplir con las prestaciones laborales. El sindicato reclamaba aproximadamente 90 millones de pesos, las empresas aceptaban pagar 14 millones, y el peritaje propuso 26 millones de pesos. Las empresas no aceptaron el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mismo que reconoció la capacidad económica de las compañías para satisfacer las pretensiones del sindicato y que les obligaba a pagar los 26 millones que habían señalado los peritos. En consecuencia, promovieron juicio de amparo en contra de esa resolución. El primero de marzo de 1938 la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó el laudo.

En los días siguientes, el general Cárdenas intentó encontrar una solución amistosa con las compañías petroleras para que se cumpliera con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las compañías, una y otra vez, se negaron a aceptar la resolución de la Corte. La rebeldía de las empresas permitió activar los procedimientos previstos en la Ley Federal del Trabajo. Los trabajadores pidieron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la cancelación de los contratos que habían regido las relaciones con las empresas y el Comité Ejecutivo General del Sindicato ordenó la suspensión de las labores en todas las empresas, lo que se llevó a cabo el 18 de marzo de 1938.⁶ Por su parte, el presidente Cárdenas decidió ese día por la noche decretar la expropiación de la industria.

El decreto expropiatorio señaló:

Artículo 1. Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, las maquinarias, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S. A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S. A., Compañía Naviera San Ricardo,

⁶ Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, 4a. ed., México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1973, pp. 102 y ss.

S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Company; Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera El Agwi, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sábalo Transportation Company, Clarita, S. A., y Cacalicao, S. A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera. Artículo 2. La Secretaría de Economía Nacional con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradores de los bienes de la nación, procederán a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo. Artículo 3. La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las compañías expropiadas de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados cuyo producto será depositado mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación. Artículo 4. Notifíquese personalmente a los representantes de las compañías expropiadas y publíquese en el *Diario Oficial de la Federación*. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión a los dieciocho días del mes de marzo de 1938.⁷

Como señala Lorenzo Meyer, el decreto expropiatorio fue más una nacionalización que una simple expropiación, pues la toma de las propiedades de las compañías expropiadas no fue una acción individualizada y particular, sino una medida encaminada a operar un cambio sensible en la estructura económica del país, característica fundamental de la nacionalización.⁸ Es importante tener claro que el decreto de expropiación se refiere sólo a los bienes que las compañías tenían en la superficie, dado que el petróleo en el subsuelo fue considerado por el gobierno mexicano y desde un principio como propiedad de la nación.⁹ Este reconocimiento del decreto expropia-

⁷ El decreto expropiatorio se publicó el 19 de marzo de 1938 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁸ Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto...*, cit., pp. 340-345.

⁹ Con motivo de la expropiación, la Standard Oil Company de New Jersey promovió diversos amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A raíz del fallo de la Suprema Corte de México, de 2 de diciembre de 1939, la empresa estadounidense difundió ante la opinión pública norteamericana un folleto titulado "Present Status of Mexican Oil Expropriation", en donde sostiene que la expropiación y los fallos de la Corte mexicana

torio volvió a generar un debate en torno a la aplicación del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, y provocó una posterior y enconada controversia sobre la propiedad del petróleo nacional al discutirse el monto de la compensación que debían recibir las empresas afectadas. Las compañías petroleras y el Departamento de Estado de los Estados Unidos exigieron una compensación por los depósitos del subsuelo que estimaban de propiedad absoluta.

La expropiación pudo haber implicado un grave peligro para el país, no sólo porque en ese entonces no se contaban con los medios internos para explotar la industria petrolera, sino por el riesgo de las presiones de los Estados Unidos y de las compañías petroleras. A lo primero, el gobierno de Cárdenas respondió creando el 7 de junio de 1938 la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex), que tendría a su cargo la producción, y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, que se dedicaría a la comercialización. Se conservó además la Administración General del Petróleo Nacional integrada por representantes del gobierno y del sindicato. A lo segundo, con el gran y masivo apoyo popular a la expropiación, el inminente inicio de la Segunda Guerra Mundial, y la posición del entonces presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, opuesto a cualquier intervención armada en México, el gobierno cardenista fue sorteando los embates de las empresas petroleras. Además, en esos años, jugó un papel fundamental el embajador de los Estados Unidos en México, Josephus Daniels, que entendió la posición mexicana y consideró que las pretensiones de las compañías petroleras eran no sólo excesivas sino incorrectas porque partían de supuestos que habían desaparecido con la Revolución mexicana y la aprobación de la Constitución de 1917.

Muchos fueron los embates en contra de la expropiación. Uno de los más conocidos provino del cacique de San Luis Potosí y exsecretario de Agricultura, Saturnino Cedillo, que el 15 de mayo de 1938 logró convencer a la Legislatura de San Luis Potosí y al gobernador de ese estado, para que se emitiera un decreto desconociendo como presidente de México al general Lázaro Cárdenas. En ese documento se sostenía que la expropiación no favorecía a la economía nacional y que además resultaba ser un acto antipolítico y antipatriótico. La rebelión cedillista no tuvo éxito porque el rebelde

son anticonstitucionales, confiscatorios y que constituyen actos de denegación de justicia, además de ser contrarios al derecho internacional. En respuesta a ese folleto, el gobierno mexicano promovió la publicación de un ensayo de autor desconocido, titulado: *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, México, Gobierno de México, 1940, en donde sostiene que la expropiación es una decisión conforme al derecho interno y al internacional.

no logró los apoyos necesarios de otros posibles focos y centros de oposición en contra del general Cárdenas. La rebelión concluyó con la muerte del general en un enfrentamiento militar con el gobierno a principios de 1939. El movimiento de Cedillo era alentado por generales cercanos a Plutarco Elías Calles, y algunos sectores del gobierno de los Estados Unidos y de las compañías petroleras veían con buenos ojos la posible división en el ejército mexicano. Otro embate en contra de la expropiación, aunque de menor calado, provino de los sectores conservadores del país, y así el 17 de septiembre de 1939 se funda el Partido Acción Nacional, que cuestionó intensamente, y en sus inicios, la expropiación petrolera. Algunos llegan a decir que el sucesor de Cárdenas no fue Francisco J. Múgica porque, a pesar de la afinidad ideológica que tenía con el presidente, suscitaba innumerables rechazos de parte de la derecha nacional e internacional.

El gobierno británico se negó a aceptar la legitimidad de la expropiación y exigió la devolución de los bienes a la empresa angloholandesa “El Águila”. Los gobiernos de México y Gran Bretaña rompieron sus relaciones diplomáticas a raíz de la batalla por lograr el retorno de las empresas expropiadas. En cuanto a las empresas petroleras, éstas no se hicieron cargo de los objetivos del gobierno estadounidense, principalmente orientadas al pago de las indemnizaciones y, por ello, no reconocieron el derecho del gobierno mexicano a tomar sus propiedades y se negaban a tener pláticas con México sobre los términos de la indemnización. El gobierno anunció que estaba dispuesto a indemnizar a las empresas expropiadas pero no inmediatamente, como lo exigía el gobierno estadounidense, sino dentro del periodo de diez años. Las empresas en lugar de negociar los términos de las indemnizaciones promovieron demandas de amparo ante el Poder Judicial federal, tanto en contra de la Ley de Expropiación de 1936, como en contra del decreto expropiatorio de 18 de marzo de 1938. La Suprema Corte, casi dos años después de instauradas las demandas determinó la constitucionalidad de ambos instrumentos jurídicos. Después de estas decisiones, poco a poco y de manera muy tortuosa, comenzaron las negociaciones respecto a las indemnizaciones con algunas de las empresas extranjeras.

Después de la expropiación, se da una disminución de la producción del crudo nacional y existe un aumento en el consumo interno. Por ello, México no se ahogó en su propio petróleo, como habían vaticinado muchas de las empresas expropiadas. No obstante, nuestro país sufrió el boicot de la Standard Oil y de la Royal Dutch-Schell que impedían que el petróleo mexicano se comerciara en Europa y en otros países. Esos boicots fueron superados por el gobierno mexicano que logró vender su petróleo a países como Italia y Alemania. Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, debido al blo-

queo marítimo militar en contra de Alemania e Italia y a la participación de nuestro país con los aliados, México dejó de vender petróleo en Europa. Sin embargo, las necesidades bélicas de los Estados Unidos permitieron que nuestro petróleo pudiese ser vendido en ese país.

La presión interna e internacional, más el proceso sucesorio presidencial que culminaría en 1940, generaron un clima negativo no favorable a la presentación de reformas constitucionales y legales en la materia. La iniciativa de reforma al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución la envió Cárdenas al Poder Legislativo el 22 de diciembre de 1938 fue aprobada el 17 de noviembre de 1939 y se publicó hasta el 9 de noviembre de 1940. La reforma señaló: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo la expropiación de esos productos”. El mismo día de la reforma constitucional se publicó la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la que estableció que el petróleo sería explotado por la nación por conducto de las instituciones creadas por la industria nacional. Esa ley permitió que particulares mexicanos participaran en la industria petrolera mediante la celebración de contratos. Sin embargo, la ley prohibía cualquier intervención de los extranjeros en los contratos de la industria petrolera. Tal posibilidad ha servido posteriormente, aún hasta la fecha, para mantener interpretaciones segadas en torno a la participación privada en la industria petrolera.

Con la nacionalización del petróleo, el país sentó las bases para la conformación del modelo económico de sustitución de importaciones.¹⁰ La industria petrolera significó, a partir de ese hecho histórico, al menos por un tiempo, la palanca del desarrollo nacional. El presupuesto nacional comenzó a girar en torno al petróleo; este recurso se convirtió en la principal fuente de divisas para el país, y Pemex, además de ser la principal empresa de la nación, ha sido la instancia durante décadas que paga más impuestos a las arcas públicas. La industria petrolera en los siguientes años se desplegó. México pudo en poco tiempo producir diesel, gasolinas, gas licuado, asfaltos, lubricantes, grasas, parafinas, gas seco, posteriormente petroquímicos. También se profesionalizaron cuadros de trabajadores, ingenieros y expertos en la materia. Existió investigación científica y tecnológica propia. Pemex fue el catalizador para el desarrollo de otras áreas de la industria nacional, y ello se logró con la explotación de la industria petrolera por el

¹⁰ Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 66.

Estado e integrando las actividades de la industria en una sola empresa, que tenía por objeto la exploración, perforación, extracción, refinación, almacenamiento, transporte, distribución y la comercialización de los recursos del subsuelo.

En los años posteriores, no sin tropiezos y vaivenes, se fue conformando, como se mencionó, una industria petrolera nacional. Inicialmente, el objetivo fue saldar el pago de las indemnizaciones a las empresas expropiadas. Los intereses extranjeros intentaron más de una vez retornar e impedir el desarrollo de una industria petrolera nacional. Algunos gobiernos como el de Ávila Camacho y el de Miguel Alemán, sucumbieron en parte a esos intereses. Otros tuvieron como finalidad hacer de Pemex la palanca del desarrollo económico e industrial del país con el objetivo de atender los intereses generales. En la etapa final de este periodo, en el gobierno de López Portillo, la sobreexportación del crudo, propiciada por las presiones de la economía estadounidense, fue la base de una pretendida industrialización del país que fue coordinada por el gobierno federal. No se logró la industrialización esperada por la corrupción y excesos de ese gobierno que derrochó y dilapidó irresponsablemente las riquezas del subsuelo, endeudando al país y generando una crisis económica que abrió nuevamente las puertas del petróleo al capital privado nacional y foráneo en un contexto de cambio de modelo económico mundial: el neoliberalismo y la globalización desde arriba aparecieron en la escena del país, con consecuencias negativas para el mantenimiento como recurso nacional del petróleo y de los hidrocarburos.

III. DESPUÉS DE LA EXPROPIACIÓN

Una vez consumada la expropiación petrolera de 1938, las compañías y gobiernos afectados iniciaron presiones de todo tipo en contra del gobierno mexicano. La venta del crudo mexicano al exterior sufrió un boicot de la Standar Oil Company y la Royal Dutch-Schell, lo que impidió que durante algún tiempo el petróleo mexicano se comerciara en Europa y en otros países. Por ese motivo el gobierno mexicano vendió crudo a Alemania e Italia al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Con el ingreso de México a la Guerra volvimos a vender el petróleo a los Estados Unidos.

El general Cárdenas tuvo problemas con la aprobación de la reforma al artículo 27 de la Constitución que prohibió las concesiones en la materia y que era consecuencia de la expropiación. Las razones de esos problemas tienen relación con las presiones de los Estados Unidos y de las compañías petroleras expropiadas. La iniciativa de reforma al párrafo sexto del artículo

27 de la Constitución la envió Cárdenas al Poder Legislativo el 22 de diciembre de 1938, pero fue aprobada hasta el 17 de noviembre de 1939 y publicada hasta el 9 de noviembre de 1940. Como se sabe, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución de 1940 en el Ramo del Petróleo permitió los contratos con mexicanos y sociedades mercantiles nacionales, pero no con extranjeros.

Durante el siguiente sexenio, el de Ávila Camacho, las presiones foráneas continuaron y ese gobierno sucumbió a los intereses de las grandes empresas petroleras. El gobierno de Ávila Camacho permitió que, mediante contratos, los extranjeros participaran en la explotación de los hidrocarburos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo de 1941 fue el fundamento jurídico que habilitó al siguiente gobierno —el de Miguel Alemán Valdés— otorgar contratos riesgo que fueron lesivos para la hacienda pública nacional y que finalmente tuvieron que rescindirse mediante el pago de cuantiosas indemnizaciones.

Debido al mal negocio que representaron los contratos riesgo para nuestro país, el gobierno de Ruiz Cortines, en una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, prohibió al final de su sexenio los contratos riesgo. Esta prohibición se vería confirmada constitucionalmente con la reforma de 1960 al artículo 27 de la carta magna que prohibió las concesiones y los contratos respecto a los hidrocarburos. Cabe indicar que la reforma constitucional al párrafo sexto del artículo 27 constitucional de 1960 estuvo en vigor hasta el 20 de diciembre de 2013.

En el periodo que comprende, de los años sesenta al inicio del neoliberalismo —a mediados de los ochenta— aparecieron paulatinamente los signos de la crisis del modelo económico de sustitución de importaciones dominante en ese entonces y que le permitió crecer a nuestro país a más del 6% del PIB anual. Se sobreexplotó y derrochó el crudo. México se adhirió entusiastamente en 1974 a la Agencia Internacional de Energía liderada por Estados Unidos. Posteriormente, durante el gobierno de López Portillo la economía nacional se petrolizó, los precios del crudo en el mercado mundial descendieron dramáticamente, y el contratismo exacerbado en la industria de los hidrocarburos nacionales surgió en ese gobierno en un ambiente de corrupción y despilfarro.

Con la crisis de la deuda de 1982, el modelo de sustitución de importaciones es cambiado por el modelo neoliberal cuyo paradigma consiste en el fortalecimiento de la economía de mercado y en la reducción del papel del

Estado.¹¹ A finales del gobierno de De la Madrid se dieron presiones para limitar el papel de Pemex como productor único de petroquímicos. Ante esas presiones, en agosto de 1986, se autorizó a empresas privadas a que importaran los productos petroquímicos que Pemex no podía abastecer. El 8 de octubre de 1986 Miguel de la Madrid decreta la reclasificación de 36 productos petroquímicos básicos, y por esa disposición pasan a ser secundarios, es decir, en posibilidad de ser explotados por particulares nacionales y extranjeros. De la Madrid inicia un esquema empresarial que le permite a Pemex tener sociedades instrumentales en paraísos fiscales.

Salinas de Gortari comienza la fragmentación y disminución de Pemex. Se establecen en 1992 cuatro subsidiarias: Pemex exploración y producción; Pemex refinación, Pemex gas y petroquímica básica, y Pemex petroquímica. Se estanca la inversión pública en el sector y se favorece el incremento del contratismo con las empresas de servicios transnacionales. Además tienen lugar esquemas de coinversión de Pemex con empresas (Deer Park, Pemexlub y Mexpetrol). El TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) dejó fuera de su regulación al sector energético, pero favoreció en su capítulo XI los privilegios a los inversionistas extranjeros, lo que ha implicado desde entonces el desmantelamiento del mercado interno. Salinas de Gortari debilita y somete al sindicato, ordena la detención de Joaquín Hernández Galicia, y emprende la reestructuración laboral.

Con Zedillo y a partir del Acuerdo Marco con los Estados Unidos de 1995 se acordó pagar la deuda externa con el petróleo y los hidrocarburos de México. Para obtener el crédito de 50 000 millones de dólares ofrecido por el Fondo Monetario Internacional, de los que Estados Unidos aportó 20,000 millones; el gobierno de Zedillo firma ese Acuerdo que violaba el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, además de que limitaba la soberanía de nuestro país, pues como se dijo, esa deuda se garantizó con el crudo

¹¹ Dice Lorenzo Meyer que el resultado del proyecto neoliberal en México ha sido un desmantelamiento del Estado y el retorno a las viejas, históricas, tendencias a la desigualdad social. Sin embargo, los extremistas del simple “dejar hacer, dejar pasar” no han cumplido, ni de lejos, con la contrapartida de su credo privatizador, esa sí que se dio en Estados Unidos: el crecimiento económico. Los cálculos del crecimiento real del PIB mexicano entre 1994 —el año que entró en vigor la joya de la corona neoliberal, el TLCAN— y 2009 hechos por Gerardo Esquivel arrojan como promedio anual un incremento inferior a un punto porcentual (0.89%). Así, pues, aquí se copió a los neoconservadores estadounidenses en la concentración del ingreso en unas cuantas manos —las mencionadas en Forbes— y en el debilitamiento de la red de protección social, pero sin cumplir, al menos, con la promesa de crecimiento del empleo. Meyer, Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, México, Random House Mondadori, 2013, pp. 415 y 416.

nacional.¹² Adicionalmente, Zedillo firma una carta de intención en donde el gobierno mexicano se comprometió a privatizar la industria eléctrica. En ese sexenio, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la venta y el comercio exterior del gas natural dejan de ser exclusivos en su explotación por el Estado. Con Zedillo, la inversión pública en Pemex se anuló y fue sustituida por “pidiregas”, que es un mecanismo de financiamiento privado que eleva el endeudamiento y el costo de capital en las industrias públicas, porque dichos financiamientos se entregan a particulares para que realicen obras y servicios que debieran ser operados directamente por las instituciones públicas.

Vicente Fox puso en marcha los contratos de servicios múltiples en la industria energética. Esos contratos permitieron a empresas extranjeras explorar, extraer, procesar gas natural, elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos. Aunque esos contratos eran abiertamente anticonstitucionales, el gobierno de Fox otorgó cinco de esos contratos. En 2005 se aprobaron reformas legales en materia de electricidad para permitir la cogeneración de energía eléctrica y, en 2006, se modifica la Ley Minera de 1992 para habilitar a los particulares a explotar gas natural a partir de mantos y yacimientos de carbón.

El gobierno de Felipe Calderón, que fue el que más ingresos económicos ha recibido por los excedentes petroleros, continuó con la entrega de los recursos de la nación a manos privadas. Se siguieron otorgando contratos de servicios múltiples. En marzo de 2008, después de una amplia campaña de propaganda en los medios de comunicación electrónica, la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos emitieron un diagnóstico sobre la situación del petróleo en México.¹³ El diagnóstico daba cuenta de la situación de crisis de la industria petrolera, motivada, hay que decirlo, por el abandono deliberado de la atención pública en el sector. El diagnóstico insistía con intencionalidad privatizadora en la caída acelerada de las reservas probadas de petróleo; en la declinación de la producción; en la creciente importación de gasolina, y en la obsolescencia de la infraestructura en el transporte, almacenamiento y distribución de los petrolíferos. Se destacaba la situación fiscal de Pemex, su endeudamiento vía instrumentos financieros como los “pidiregas”, y sobre el llamado pasivo laboral. El diagnóstico concluía en liberalizar o abrir el sector a la iniciativa privada para modernizarlo y rescatarlo, principalmente se proponía la explotación de los hidrocarburos en aguas profundas y la adquisición de la tecnología para conseguirlo.

¹² Ángeles Cornejo, Sarahí, *op. cit.*, pp. 89-97.

¹³ Petróleos Mexicanos y Secretaría de Energía, *Diagnóstico: situación de Pemex*, México, 30 de marzo de 2008, <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>.

Ese diagnóstico fue el pretexto para que Felipe Calderón enviara durante los meses de abril y mayo de 2008 iniciativas de modificación a la legislación secundaria. En un ambiente social y político difícil, con movilizaciones en las calles y con la presentación de iniciativas de reforma de otras fuerzas políticas, finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008 la nueva legislación petrolera que profundizaba la privatización del sector.

Como en otro libro indicamos,¹⁴ la reforma petrolera a la legislación secundaria de 2008 fue una reforma privatizadora, entreguista y contraria al interés nacional porque estableció, entre otras cosas, que: 1) se podía entregar a particulares, vía contratos y permisos, las actividades sustantivas de Pemex (exploración, extracción, refinación, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano); 2) se aceptó que Pemex siga extrayendo crudo para su exportación a los Estados Unidos, sin incorporarle al petróleo ningún tipo de valor agregado; 3) se otorga el control de los yacimientos a la banca internacional porque la reforma da inconstitucionalmente atribuciones a Pemex para endeudarse en el extranjero y para someterse a tribunales extranjeros; 4) se beneficia a las grandes empresas extranjeras de servicios y a unas pocas nacionales que se subordinarán a ellas; 5) se entregará parte de la renta petrolera a las empresas extranjeras; 6) no se fortalece la industria petrolera nacional y Pemex pasa a ser una empresa administradora de contratos; 7) no promueve la ciencia ni la tecnología nacional; 8) se impide al país convertirse en potencia económica al no favorecer a la industria nacional; 9) es una reforma que estimula la corrupción derivada del contratismo y la concentración del poder en el Ejecutivo, y 10) se destina la renta petrolera al gasto corriente del gobierno.

En su campaña presidencial, pero de manera precisa, desde que Peña Nieto fue considerado formalmente presidente electo, hizo una serie de declaraciones a nivel nacional e internacional que aclaraban su postura ante la futura privatización de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad.¹⁵ Lo hizo tanto ante empresarios españoles como ante inversionistas alemanes, y como presidente de la República en funciones ante los jefes de gobierno del G8 en Inglaterra.¹⁶ Igualmente, ante diputados del PRI y del PVEM manifestó que en México no tenía porque seguir el sector energético

¹⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa del petróleo*, México, UNAM, 2009, p. 6.

¹⁵ Reséndiz, Francisco, “Peña: apertura, sin privatizar Pemex”, *El Universal*, 16 de octubre de 2012.

¹⁶ “Peña Nieto pledges transformational reform of Pemex”, *Financial Times*, Londres, 17 de junio de 2013. En donde Peña Nieto expresa: “Los cambios constitucionales (serían) necesarios para darle certeza a los inversionistas privados”.

anclado en dogmas, a un debate anacrónico y obsoleto, cuando otros países, como Brasil, Colombia, Cuba han hecho reformas para volverse más productivos.¹⁷

IV. LA MANIPULACIÓN DEL LEGADO DE CÁRDENAS COMO FUNDAMENTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA PROMOVIDA POR PEÑA NIETO¹⁸

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de Peña Nieto argumentó la reforma constitucional energética señalando que: 1) se requiere la participación de los particulares porque Pemex y la Comisión Federal de Electricidad requieren de inversiones para desarrollar sus respectivas industrias; 2) en el caso del petróleo, hidrocarburos y petroquímica se aduce que se precisa de tecnología porque en México no se tiene la adecuada; 3) se indica que la iniciativa está inspirada en las reformas propuestas por el general Lázaro Cárdenas y que posteriormente fueron aprobadas, las que no prohibieron la participación de los particulares mediante contratos e incluso mediante concesiones en esas industrias; 4) se señala que las reformas cardenistas establecieron que las compensaciones por los contratos podían ser en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos obtenidos; 5) se menciona que la prohibición de los contratos en la industria petrolera data de la reforma a la Constitución de 20 de enero de 1960; 6) se argumenta que la reforma que incorporó el concepto de áreas estratégicas es de 3 de febrero de 1983 y que no tiene nada que ver con el cardenismo; 7) el modelo propuesto en la iniciativa de Enrique Peña comprende dos esquemas: a) contratos para la exploración y extracción —contratos de utilidad compartida— celebrados con el Ejecutivo federal, y b) permisos para que los particulares intervengan en toda la cadena industrial, por ejemplo en la refinación, distribución, almacenamiento, ventas de primera mano, etcétera; 8) la política sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos será dictada exclusivamente por el Ejecutivo federal, y éste celebrará contratos con organismos y empresas del Estado y con los sectores social y privado; 9) se propone suprimir la petroquímica básica como área estratégica del Estado; 10) se indica que corresponderá a la ley determinar las condiciones bajo las cuales puedan celebrarse los contratos y concederse permisos a los particulares, así como

¹⁷ Peña Nieto, Enrique, “La reforma energética para hacer más productivo a México”, *Discurso*, México, Presidencia de la República, 30 de enero de 2013.

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014 (en prensa).

la regulación a la que estarán éstos sujetos; 11) se propone un régimen fiscal más flexible y moderado; 12) se establece que con la reforma se incrementará la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios a 3 millones en 2018 y a 3.5 en 2025, y 13) para el sector eléctrico se manifiesta que las finalidades de la propuesta son: responder al imperativo fundamental de reducir los costos del servicio eléctrico en beneficio de los intereses generales; organizar el sistema eléctrico en principios técnicos y económicos; plantear el desarrollo del sector basado en la participación conjunta de la Comisión Federal de Electricidad y de los particulares, y fortalecer las facultades del Estado para regular el desarrollo del sector e imponer a los participantes obligaciones de interconexión, tarifas, servicio universal y electrificación.

La iniciativa presidencial de Peña Nieto se apoyó en una tergiversación y manipulación de la historia petrolera de nuestro país. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo e hidrocarburos contenían, antes de la reforma constitucional de 2013, fundamentalmente cuatro principios: 1) el que señala la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para que éstos constituyan la propiedad privada; 2) el del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, incluyendo los hidrocarburos; 3) el de la explotación directa de los hidrocarburos por parte de la nación, en consecuencia la prohibición expresa de otorgar a particulares concesiones o contratos en la materia, según lo disponga la ley reglamentaria,¹⁹ y 4) el que expresa que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional y que el sector público las tendrá a su cargo de manera exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales).

Los dos primeros principios provienen de los párrafos primero, cuarto y sexto del artículo 27 del Constituyente de Querétaro. El tercero fundamentalmente fue consecuencia de la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas quien, en el informe presidencial rendido a la nación el primero de septiembre de 1938, expresó: “Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de vuestra soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera”. El objetivo de la propuesta contenida en

¹⁹ Véase la polémica entre Rogelio López Velarde Estrada y Raúl Jiménez Vázquez en torno a los principios constitucionales en materia de hidrocarburos en *La reforma energética: aportaciones para el debate*, 2a. ed., México, Fundación Colosio, 2008, pp. 227-263.

ese informe presidencial era la nacionalización integral del petróleo y de los hidrocarburos.

Para cumplir el ofrecimiento hecho en el informe presidencial de 1938, el presidente Cárdenas envió el 22 de diciembre de 1938 al Congreso de la Unión la iniciativa de adición del artículo 27 de la Constitución. La propuesta incorporaba una adición al párrafo sexto al artículo 27 constitucional, que quedó en los siguientes términos: “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”. El Congreso de la Unión en su periodo ordinario de sesiones de 1939 aprobó la iniciativa, la sometió a las legislaturas de los Estados para su ratificación y, por decreto del 27 de diciembre del año 1939, determinó su aprobación definitiva. Dicha modificación constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940 junto con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia de Petróleo.²⁰

La exposición de motivos de la reforma del presidente Cárdenas al artículo 27 de la Constitución no deja lugar a duda. La finalidad era una nacionalización absoluta y no mutilada de los hidrocarburos, basada en el control de todas y cada una de las fases de la industria petrolera, pues como dice Narciso Bassols, aunque el Estado tuviera el control de la refinación, si los intereses privados son los que poseen y manejan los oleoductos y demás medios de transporte del petróleo, la gasolina y el gas natural, y si también son intereses privados los que manejan la red de estaciones de distribución y venta al menudeo, el Estado se hallaría en una condición subordinada frente a los capitalistas dueños de equipos de transporte, distribución y venta. Bassols advierte —en crítica a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de 2 de mayo de 1941 expedida por Ávila Camacho— respecto a los particulares que explotaban el petróleo ajustándose a contratos, que si se “sostiene que la nación sigue siendo la que lleva a cabo las explotaciones, pero representada por contratistas, es tan risible como afirmar que en el régimen de las explotaciones por medio de concesión, era también la nación la que realizaba las explotaciones... pero representada por los concesionarios”.²¹ En este sentido, para la reforma a la Constitución promovida por el general

²⁰ La Ley reglamentaria abrogó la expedida el 26 de diciembre de 1925, la que había organizado un sistema de explotación petrolera basado en concesiones temporales otorgadas a los particulares, los que eran llamados a realizar las operaciones de exploración, captación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos.

²¹ Bassols, Narciso, “Pasos de cangrejo en la cuestión petrolera”, *La reforma energética: aportaciones...*, cit., p. 291.

Cárdenas al artículo 27 de la ley fundamental, no debía haber explotaciones de particulares para sustraer del afán de lucro privado todas las fases de la industria petrolera, es decir, las que habían sido definidas ya por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925, que en su artículo tercero precisaba las actividades que integran esa industria: “el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación del petróleo”.²²

Se ha insistido por parte de algunos miembros del PRI y del PAN que el general Cárdenas no se opuso a que la iniciativa privada participara en la explotación de los hidrocarburos, lo que es cierto dado que la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se mencionaba que “la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución de gas”. Sin embargo, en la iniciativa de reforma constitucional de 1940 al párrafo sexto del artículo 27 de la ley fundamental, el general Cárdenas mencionó:

no se ve motivo para permitir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagonicos, al menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía... Incorporando al texto constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la nación corresponde.

Respecto a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1940 deben hacerse las siguientes e importantes matizaciones: 1) los artículos séptimo, octavo y noveno de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1940 señalaban que el sector privado podía llevar a cabo por cuenta del gobierno federal, los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que se obtuvieran, sin que se adquiriera un derecho directo a la explotación del petróleo; 2) los contratistas debían ser personas físicas mexicanas o sociedades constituidas íntegramente por nacionales, y en una forma en que fuera posible en todo instante la comprobación de esta circunstancia, además de que era preciso demostrar la capacidad técnica y financiera del contratista, y la extensión máxima de terreno susceptible de ser contratada a una misma persona, y 3) no podían celebrarse los contratos con sociedades anónimas que emitieran acciones al portador. Lo anterior jurídicamente significa que los contratos estaban reservados a los mexicanos —personas físicas— y a través de sociedades mercantiles mexicanas no muy

²² López Portillo y Weber, José, *El petróleo de México*, México, FCE, 1975, pp. 182-187.

grandes, en tanto que se prohibía que participaran empresas con acciones al portador y, además, los contratistas actuaban no por cuenta propia sino por cuenta del gobierno federal que era el que tenía el derecho directo a la explotación del petróleo.²³ La explicación política de la permisión de los contratos es evidente a la luz de las presiones de los Estados Unidos,²⁴ y debido a las carencias técnicas y económicas de la nascente industria petrolera nacionalizada.²⁵ Por otra parte, conviene decir que durante el gobierno de Cárdenas jamás se celebraron contratos con particulares nacionales para la explotación del petróleo.

Gobiernos posteriores al de Cárdenas, como el de Ávila Camacho, permitieron que particulares extranjeros mediante contratos participaran en la explotación de los hidrocarburos.²⁶ La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1941 promulgada en el gobierno de Ávila Camacho dio lugar a los “contratos de riesgo” —se firmaron cinco entre 1949 y 1951—, a través de los que se pactaba una remuneración a los contratistas consistente en: 1) el reembolso total de la inversión realizada por el contratista y sin plazo de vencimiento, 2) más el valor del 50% de los hidrocarburos producidos por los pozos perforados, 3) más una compensación entre el 15% y el 18.25% del valor de la producción por un periodo de 25 años. El objetivo era claro y consistía en que los particulares compartieran las reservas, los resultados de la producción y la renta petrolera. No fue sino hasta el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz que se logró terminar con las consecuencias de dichos contratos.²⁷

²³ El artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo de 1940 señalaba textualmente: “Artículo 9. Los contratos de que hablan los artículos anteriores, sólo podrán celebrarse con nacionales o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. No podrán concertarse en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador”.

²⁴ Las empresas afectadas con la nacionalización exigieron a la Casa Blanca y al embajador estadounidense Josephus Daniels que de inmediato se llevara a cabo una invasión armada en nuestro país. A juicio de algunos historiadores, también promovieron la rebelión del entonces gobernador de San Luis Potosí, Saturnino Cedillo. Véase Alemán, Miguel, *op. cit.*, pp. 205-291.

²⁵ Bassols Batalla, Narciso, *Las etapas de la nacionalización petrolera*, México, Porrúa, 2006, pp. 81-105.

²⁶ Los artículos 6o., fracción III, y 10, fracción III, de esa ley, establecieron: “La nación llevará a cabo la explotación del petróleo mediante contratos con particulares o sociedades de economía mixta, en las que el gobierno federal representará la mayoría del capital social, y de las cuales podrán formar parte socios extranjeros”.

²⁷ Antonio J. Bermúdez explica e intenta justificar así los contratos de riesgo: “Dichos contratos cumplieron la función de canalizar, sujetándose a la ley mexicana, aquellas presiones e influencias tendientes a lograr un cambio en la legislación y en la política mexicana;

En los *Apuntes...* del general Lázaro Cárdenas, éste da cuenta respecto al 18 de marzo de 1938 de lo siguiente: “A las 22 horas di a conocer por radio a toda la nación el paso dado por el gobierno en defensa de la soberanía, reintegrando a su dominio la riqueza petrolera que el capital imperialista ha venido aprovechando para mantener al país dentro de una situación humillante”. El 19 de marzo de 1938 escribe: “A las 22 horas de ayer, 18 de marzo, dirigí en Palacio Nacional un mensaje a la nación, participándole el paso trascendental que da el gobierno de México, reivindicando la riqueza petrolera que explotaban empresas extranjeras. A mi gobierno toca encauzar el desarrollo de la industria petrolera en manos de los mexicanos”. El 17 de agosto de 1938 escribe: “Resolvimos presentar ante las Cámaras proyecto de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución General para nacionalizar las concesiones petroleras y constituir el monopolio de Estado de la industria petrolera”.²⁸ Es decir, la intención y voluntad del general Cárdenas siempre fue la de constituir una industria petrolera nacional como monopolio de Estado, si no se logró del todo, ello se debió a las presiones de los Estados Unidos y al incipiente desarrollo de la industria petrolera nacional.²⁹

El modelo nacionalista en la industria energética se comenzó a sustituir con otro, a partir de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador en los años ochenta, en donde, entre otros factores, el modelo neoliberal y posteriormente el globalizado, afectaron las características de la industria petrolera mexicana. Sin embargo, el nuevo modelo industrial del petróleo en México, de finales del siglo XX y principios del XXI, antes de la reforma constitucional energética de 2013, no tenía asideros en la Constitución. En los años ochenta, aunque principalmente en los noventa, y al margen del ordenamiento jurídico, se comenzó a ceder a las presiones de los inversionistas nacionales, pero fundamentalmente extranjeros, para intervenir en la industria petrolera y del gas. Posteriormente, a partir de la reforma legal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008, se fue regularizando la injerencia extranjera en la industria petrolera, aunque esa “normalización” era totalmente al margen de la Constitución.

Jurídicamente, las diferentes reformas constitucionales en la materia — antes de la reforma constitucional energética de 2013—, las de 1940 al párrafo sexto del artículo 27 constitucional para prohibir las concesiones, las

y, a la postre, sirvieron para desvanecerlas”. Bermúdez, Antonio J., *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana*, citado por Alemán, Miguel, *op. cit.*, p. 696.

²⁸ Cárdenas, Lázaro, *Apuntes: Una selección*, México, UNAM, 2003, pp. 335-342.

²⁹ Alemán, Miguel, *op. cit.*, pp. 205-291.

de 1960 a ese mismo precepto para prohibir los contratos riesgo, pero sobre todo, las de 1983 a los artículos 25 y 28 de la ley fundamental, confirmaron la voluntad del poder revisor de la Constitución de profundizar en el sentido nacionalista de la industria petrolera. Así, en el dictamen de la iniciativa de la reforma constitucional de 3 de febrero de 1983 a los artículos 25 y 28, se señala: “Con base en los principios nacionalistas de la Constitución, el Estado mexicano reivindicó la riqueza del subsuelo. A partir de la nacionalización del petróleo, desarrolló una amplia industria de hidrocarburos y de petroquímica básica. Simultáneamente, una diversidad de importantes recursos naturales quedaron bajo el dominio directo de la nación”.³⁰

La reforma constitucional energética de 2013 y legal de 2014 que liberaliza el sector energético del país es una reforma de otra magnitud, no es una reforma económica más, y por eso los “liberalizadores” o “privatizadores” del país debieron pensárselo dos veces y analizar todas las alternativas posibles, de acuerdo a la experiencia comparada. Con la reforma constitucional y legal en materia energética de 2013 y 2014 llegarán a México poderes económicos que influirán decisivamente en todas nuestras decisiones: económicas, energéticas, políticas, sociales y militares.

En la última reforma constitucional y legal energética se obvió, por el gobierno y los partidos que apoyaron la reforma, el problema de si los recursos energéticos, en tanto recursos de la nación que sólo pueden ser explotados por ésta, constituyen decisiones políticas fundamentales, y si los hidrocarburos y la electricidad están constitucionalmente reconocidos como decisiones políticas fundamentales que entraña jurídicamente esa consideración ¿Puede una decisión política fundamental ser trastocada o menoscabada por el Constituyente Permanente o se requiere de un Constituyente originario para privar a la nación y al Estado de la explotación exclusiva de estos recursos ¿Había que consultar a la ciudadanía o a los pueblos originarios sobre esta reforma constitucional? ¿La manera atropellada en la que se aprobó la reforma constitucional en materia energética violó el procedimiento de reforma constitucional? ¿Qué normas constitucionales se infringieron con esta reforma? ¿Puede una reforma constitucional ser inconstitucional y cuáles son las vías jurídicas para hacer valer una inconstitucionalidad de este tipo? ¿Es posible el derecho a la desobediencia o la resistencia en contra de esta reforma? Estas y otras preguntas quedaron sin respuesta.

México necesitaba una reforma energética, pero diferente a la que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

³⁰ Véase Ortega Lomelín, Roberto *et al.*, *Enciclopedia jurídica mexicana. Anuario 2003, derecho de la energía*, México, UNAM, 2003, p. 145.

La reforma que nuestro país requería implicaba, sin modificar las decisiones políticas fundamentales previstas en la Constitución, tomar en cuenta las siguientes consideraciones: 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 sólo permitir los contratos de servicios; 3) mantener por parte del Estado el control total de 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 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 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, créditos y 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, obras públicas, la industria nacional y el 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.³¹

Estas y otras medidas de carácter nacional pudieron realizarse, sin tener que entregar la riqueza energética de nuestro país al extranjero. El gobierno

³¹ Jiménez Espriú, Javier, *Análisis a la reforma energética 2013*, México, Innova, 2013.

federal y el Constituyente Permanente de 2013 nunca exploraron las diferentes alternativas nacionalistas, socialmente responsables y democráticas a la alternativa constitucional que impusieron. Las razones del proceder de la elite gobernante son geopolíticas y obedecen a las presiones del gobierno de los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y de las grandes empresas petroleras mundiales, que siempre quisieron regresar a nuestro país después de la nacionalización petrolera de 1938. Esas razones también obedecen a la debilidad de la elite gobernante y a sus afanes entreguistas.