

## LA CONSTITUCION Y LA REFORMA ENERGETICA

Arnaldo Córdova

Siempre viene a la mente, cuando se discute la reforma energética (que es sólo una reforma petrolera), que aquí faltó algo que previamente debió haberse hecho: una reforma fiscal a fondo. En realidad, lo que está apareciendo cada vez más diáfano es que esta reforma de leyes petroleras es, más bien, un sustituto de una efectiva reforma impositiva. En lugar de aumentar los impuestos a la gran riqueza privada de México, se prefiere seguir saqueando sin medida el patrimonio de la Nación, para estimular, se dice, a los grandes capitalistas para que no se cansen de invertir, se decepcionen de las bajas cuotas de ganancia que tienen o, bien, se asusten y se vayan del país. Creo que el Senado debió haber devuelto al Ejecutivo estas iniciativas y solicitarle que las presentara hasta que no ofreciera una o varias iniciativas que nos resolvieran el problema fiscal del gobierno.

Además, hay un punto de técnica parlamentaria que en nuestro país no se atiende y es que toda iniciativa de ley debe estar fundamentada expresamente en una institución de la Carta Magna. Una ley que no se fundamente en la Constitución es inconstitucional; una que vaya en contra del espíritu y la letra de la misma es anticonstitucional. No debe permitirse aprobar leyes que no estén debidamente fundadas en nuestro Pacto Político que es la Constitución. En el futuro, las Cámaras del Congreso deberían exigir a quienes les envían iniciativas de ley y están autorizados para ello que fundamenten constitucionalmente sus propuestas.

Es sorprendente que, aquí, una persona que ignora el derecho les haya venido a decir que analizar la constitucionalidad de esta reforma es inútil y otra persona que el 27 es pura mitología, cuando ustedes están obligados, en primerísimo término, precisamente a analizar su fundamento en la Carta Magna. Está claro que, cuando estas iniciativas dicen, en sus exposiciones de motivos, que no tocan el

texto constitucional, se refieren, sin decirlo, al contenido del artículo 27. Sólo afirman que no lo tocan, pero en los hechos subvierten todos sus principios. Ustedes no pueden ignorarlo. Es verdad, que los legisladores no son jueces constitucionales, pero están obligados a salvaguardar la Constitución cuando aprueban sus leyes.

Es por eso que mi propósito en esta presentación es, ante todo, reivindicar el artículo 27 constitucional y confrontarlo con las violaciones a su letra y a su espíritu que resultan más ostentosas en las iniciativas sobre las que estamos debatiendo.

Nuestro enorme bardo zacatecano, Ramón López Velarde, se equivocó: el petróleo no nos lo escrituró el diablo. Nos lo escrituraron nuestros diputados constituyentes que en 1916 y 1917 refundaron la Nación y la Patria. El nacionalismo es visto hoy por todos los reaccionarios como una antigualla. Aquellos patriotas entendieron que cuando hemos sido genuinamente nacionalistas hemos salvado a nuestro país y que, cuando hemos sido entreguistas o adoradores de lo extraño, como estamos en riesgo de serlo hoy en día, hemos regalado nuestro solar patrio a príncipes extranjeros o a filibusteros internacionales.

Hay que ver cómo tradujeron nuestros patricios esa concepción histórica en una institución constitucional inscrita en el artículo 27 de nuestra Carta Magna. Pero antes, déjenme decirles que la Constitución no es una ley jurídica. Es un pacto político del pueblo mexicano. No por caso su título es *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Y sus artículos no son normas, sino, cada uno, una *institución*. La Constitución no regula ni norma. Ella *instituye*. Sus mandatos son instituciones de un pacto político.

La Constitución de 1857 establecía que el derecho de propiedad privada era un derecho inherente a la persona humana, como se hacía en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa. La Constitución

de 1917 considera, en cambio, que el derecho de propiedad del individuo es un derecho otorgado por la Nación y se lo da haciéndolo responsable del mismo. Muchos piensan que eso no aparece en la letra del 27. Pero vean ustedes: cuando dice que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio, vale decir, la propiedad, de tierras y aguas a los particulares, *constituyendo la propiedad privada*, en realidad, no se limita a las tierras y aguas, porque, en buena lógica jurídica, si eso se puede decir de un bien, es que se puede decir de cualquier otro bien.

Luego dice que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. La pregunta obligada es; ¿quién lo va a hacer a nombre de la Nación, si ella es un cuerpo colectivo gigantesco? Lo hará el Pueblo, compuesto por los ciudadanos de la Nación, el que, a su vez, delega esa facultad en el Estado. Eso no quiere decir, como ha dicho un escritor que ignora el derecho constitucional, que el Estado suplante al Pueblo y a la Nación. Hay que saber lo que es el poder de representación para explicárselo. Ustedes son representantes del pueblo y de la Nación, porque los ciudadanos los eligieron. ¿Por qué no dejan o deciden que el Pueblo se pronuncie sobre estas graves materias, convocando a un plebiscito en el que se le pregunte si es partidario de la propiedad nacional o de la propiedad privada como regalo de Dios? Para una ley sobre plebiscito y referéndum ustedes pueden fundarse en el 39 constitucional, que instituye la soberanía nacional.

También se le puede preguntar, en plebiscito, si es partidario de que Pemex siga siendo saqueado por las finanzas públicas o se le deja usar de sus enormes ganancias para renovarse y modernizarse. O también, si considera que son los empresarios nacionales y extranjeros quienes deban financiar a nuestra empresa nacional, mientras el fisco la sigue saqueando. Ustedes comprenderán que, si se sigue viendo en el Estado a un suplantador de la voluntad popular y de la voluntad de la Nación, eso no habla para nada bien del actual régimen panista, porque eso

querría decir que admite que es un gobierno *de facto*.

A continuación, el artículo 27 enumera los bienes que quedan bajo el dominio exclusivo de la Nación. En primer término, el subsuelo y el espacio aéreo sobre el territorio (aparte de las tierras y aguas que se mencionan antes). A los propietarios privados, por consecuencia, sólo corresponde la propiedad de la superficie de la tierra. Como decía el doctor José María Luis Mora, en la primera mitad del siglo XIX, los cielos y los avernos no pueden ser de propietarios privados. ¿Cómo hacer del espacio sobre nosotros, donde está el aire que todos respiramos, una propiedad privada? Y, ¿qué decir del subsuelo? No puede ser de unos cuantos porque en su superficie habitamos todos.

A la pregunta de quién explotaría los inmensos recursos que yacían en el subsuelo si la Nación era un ente de millones de cabezas, se les respondió que el Estado, que es el representante legítimo de ella. Y eso, antes de que quedara inscrito en el texto constitucional. Hablando de la generalidad de los bienes del subsuelo, se acordó que también serían los particulares, todo dependiendo de a qué riquezas se hiciera referencia. No todo lo puede hacer el Estado, en efecto, porque no tiene los recursos necesarios para ello. Eso se ha sabido desde siempre.

A los particulares se les cedería la explotación de ciertos bienes del subsuelo mediante una institución constitucional que se llama *concesión*, vale decir, un permiso legítimo (de autoridad administrativa) para llevar a cabo la explotación de esos recursos. Así sucede con algunos minerales. Habría un permiso y sólo eso, para que los privados crearan riqueza con los bienes de la Nación y para beneficio de todos. Ya en ese entonces nuestros juristas sabían que la propiedad no es un derecho de abusar de sus bienes, sino que tiene una responsabilidad social, concepto que hoy está en casi todas las legislaciones civiles del mundo, como saben todos los civilistas.

Si el Estado, representante legítimo de la Nación, juzgaba que un particular

hacía un uso ilegal o prohibido de la riqueza nacional de la que se le hacía partícipe, entonces operaba una institución que nos llega de la Colonia, el *derecho de reversión*. Este concepto está implícito con toda claridad en el espíritu del 27 y resulta una salvaguardia del patrimonio nacional cuando los privados usan mal de los bienes que se les han otorgado en concesión y, entonces, tales bienes revierten al patrimonio de la Nación.

Se ha venido a decir aquí que el 27 es una camisa de fuerza para las empresas públicas (y, se entiende también, que para las privadas). No nos dan muchas explicaciones al respecto, pero se quiere decir que no se les deja actuar con libertad. No dicen nada del hecho de que Pemex esté secuestrada por Hacienda, porque, incluyéndola en el presupuesto, sólo recibe lo que se le puede asignar en el mismo. De eso no tiene la culpa la Constitución. Si piensan que dejando a Pemex asociarse con empresas privadas tendrá libertad, no demuestran, empero, que en lugar de libertad lo que alcance a nuestra empresa nacional sea una veta más de saqueo. Pero veamos las razones de nuestros constituyentes, y me refiero a todos, los del 17 y los que vinieron después, porque sólo una supina ignorancia del derecho constitucional y también la mala fe pueden hacer pensar que nuestra verdadera Constitución es la que se aprobó en el Constituyente de 1916 y 1917 y que las reformas sucesivas al 27 son espurias. Nuestra Constitución es flexible y admite ser reformada y adicionada en todo tiempo.

Lo que nuestros constitucionalistas llamaron Constituyente Permanente y que el maestro Mario de la Cueva prefirió llamar Poder Revisor es tan legítimo como el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 y surge de la letra del 135 constitucional que instituye el método con el cual la Carta Magna puede y debe ser reformada. Así que el texto de 1960 es tan soberano como el de 1917. El 27, en su redacción final de 1917 sólo habla del dominio directo de la Nación sobre el subsuelo. La reforma de 1940 introduce el concepto de explotación directa y la de 1960 (hoy vigente)

mejora el concepto y prohíbe los contratos de riesgo.

Lo primero que debe aclararse son las razones de política de desarrollo económico que dictaron el imperativo de reservar el dominio directo del subsuelo para la Nación. No fue, ciertamente, el diabólico proyecto de hacer del naciente Estado un “superpropietario”, como ahora se insiste. Los recursos del subsuelo no son inagotables; llegará el día en que se acaben y dejen de existir. Nuestros constituyentes sabían lo que es el desarrollo económico (y ya antes los porfiristas). Si se dejaba al saqueo de los privados esos bienes, fue su idea, se acabarían más pronto y, lo peor de todo, desordenada y anárquicamente. No se trataba tampoco de impedir que se explotaran, sino de preservarlos para hacerlos una auténtica palanca de ese desarrollo. Hoy, lo que yo no veo es, precisamente, una política nacional de desarrollo.

Ahora resulta que los amigos de la reforma no entienden qué quiere decir en el texto constitucional el término “explotación” que se concede a la Nación y de la que se encargará el Estado y nos vienen con la peregrina idea de que a la Nación sólo corresponde el “producto”, porque en el texto constitucional, malamente, hay que admitirlo, sólo se habla del producto. Pero el error de ellos consiste en que identifican dos conceptos que son, de suyo, muy diferentes: explotación y producto. La primera es el proceso productivo o cadena productiva como hoy se dice; el segundo es su resultado. Si ambos pertenecen a la Nación, entonces los privados no tienen nada que ver en ellos, aunque se insista que eso no lo dice la Carta Magna. Si ésta dice que ambos son de la Nación, entonces son de ella y nada más.

Sin ninguna razón legal ni constitucional, quieren que se deje la primera a los privados, porque son ellos los que tienen el dinero y que la Nación se contente con el producto. Y ése es su argumento fuerte que, repito, no tiene nada que ver con la Constitución ni con la ley. Para ellos, el dilema no es legal ni constitucional. Es operativo. Es por eso que alegan que el problema es de administración de recursos,

de asociaciones estratégicas y de alianza con los privados, y no legal y menos aun constitucional.

La Constitución y la ley son sólo adornos innecesarios. Y lo que no me explico es por qué vienen aquí a tratar de convencerlos a ustedes de que hagan una ley como ellos quieren. ¿Por qué cada vez que se habla de reformas de inmediato se cae en la cuenta de que hay que hacerlo a través de leyes que deben ser legisladas por el Congreso? Claro que se trata de lograr consensos para aprobarlas y eso es lo que las ha hecho difíciles, pero se hacen a través de nuevas leyes o no se hacen en absoluto. Su ignorancia del derecho y su menosprecio por la Constitución les impiden saber, como dije antes, que no hay ley que pueda hacerse sin fundamentarla en la Constitución. ¿Cómo piden una ley que no se base en la Carta Magna? ¿Cómo piensan hacerla? ¿Mayoriteando en el Congreso, aunque no se respete nuestra Ley Fundamental? Lo que todos nos preguntamos, si no les gusta la Constitución, ¿por qué no la cambian? ¡Que lo intenten!

De la supresión de los contratos en la reforma de 1960 han tratado de sacar provecho para sus argumentaciones. La reforma de 1960 se refiere sólo a los contratos de riesgo; los demás eran transacciones que no imponían obligaciones duraderas ni, mucho menos, definitivas, a Pemex. Si a la letra se dice “ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado”, entonces se está afirmando que se trata de los contratos de riesgo (un contrato corriente no “se otorga”, se acuerda). Hay de contratos a contratos y no todos son iguales. Lo que se nos propone no son simples transacciones de carácter privado, o sea, unos contratos como cualesquiera otros, sino y como se ha demostrado aquí, de una reedición de contratos de riesgo enmascarados. Ya hemos dicho hasta la saciedad que Pemex está en capacidad de contratar con todos los privados que le sean necesarios, pero bajo contratos de servicios, que sólo imponen una obligación temporal o exterior al patrimonio, aunque se puedan repetir al infinito.

Eso fueron, precisamente, los contratos que el presidente Cárdenas sugirió en 1940 y que aquí vino a cacarear el presidente del PAN. ¿Qué se puede contratar con los privados? Las opciones son infinitas, desde encargarles el transporte de los productos hasta construir ductos, refinerías y plataformas marítimas para Pemex. ¿Por qué darles la propiedad de los ductos y de las refinerías o, incluso, de las plataformas? La respuesta instantánea es: porque Pemex no tiene dinero. Aun en ese caso, sigue en pie la pregunta: ¿por qué darles la propiedad de ductos y refinerías? La respuesta es: porque así se les estimula. Pero, ¿es que no les basta hacer tan buenos negocios con Pemex en los que van a ganar un montón de dinero y todavía hay que estimularlos más? Pues, aparte sus muy antojadizas afirmaciones, todavía no han demostrado el porqué debe hacerse.

Y no hay más remedio que volver, una y otra vez, al tema de la ausente reforma hacendaria. El mismo ignorante que vino aquí a decir que el 27 es pura mitología y que, además, nadie lo cumple, planteó bien el problema: ¿de dónde van a sacar los legisladores los cuarenta centavos de cada peso que el fisco obtiene de Pemex? Y, concluyó, candorosamente, que no puede ser más que de los bolsillos de los contribuyentes, descubriendo el hilo negro. Por supuesto, no hay de donde más. El problema es saber de qué clase de contribuyentes estamos hablando.

¿Cuánto pagan en impuestos los monopolios? ¿Se han hecho ustedes esta pregunta? Al gobierno ni hay que preguntarle. Lo que quiere y lo demuestra, por lo que sé, está en su nueva propuesta de Ley Federal de Derechos, al usar como estímulo la excención de impuestos. ¿Qué más estímulos desean los grandes empresarios privados cuando tienen al hombre que oscila entre ser el primero y el segundo más rico del mundo y nos hace pagar los precios más caros en tarifas telefónicas del mundo? Un profesor del ITAM nos vino a decir que en México no hay monopolios. ¿En que país vive? Y todavía abogan porque a los privados, ¡para estimularlos!, se les abran de par en par las puertas de la riqueza nacional que

nuestros constituyentes quisieron preservar para el futuro desarrollo de México.

Señores legisladores, nosotros, los que nos oponemos a las iniciativas de ley de la industria petrolera que ha presentado el gobierno también deseamos la modernización de Pemex; la queremos como una empresa nacional que tenga suficientes recursos para desarrollarse a sí misma y apoyar el desarrollo integral de México; la queremos con su Instituto Mexicano del Petróleo bien abastecido de recursos para que nos vuelva a dar tecnología de punta, en lugar de andar comprándola en el extranjero; la queremos libre de la corrupción, a la que las iniciativas no hacen mención alguna; la queremos libre de ese sindicato mafioso que la sangra sin que ello redunde en beneficio de sus trabajadores (no queremos más la vergüenza de nuevos *Pemexgates*); abogamos porque la iniciativa privada contribuya activamente al desarrollo de nuestra industria petrolera, pero sin sacar ventajas ilegales ni anticonstitucionales; queremos que Pemex sea operada eficientemente y que sea más productiva de lo que ahora es; no somos “teólogos” ni “pontífices del petróleo” (hasta ahora me entero de que el petróleo es un dios), ni ideólogos de un trasnochado credo nacionalista, ni hacemos culto a una llamada “mitología del 27”, ni creemos que seamos reaccionarios, santannistas, alamanistas ni porfiristas. Somos ciudadanos que creemos, simplemente, que debemos emprender una nueva etapa en la que impidamos que los únicos beneficiarios de nuestro desarrollo sigan siendo los dueños de la riqueza. Si permitimos eso, pondremos en grave riesgo la paz social tan limitada que tenemos y, sobre todo, nuestro enclenque régimen democrático.

Hemos planteado nuestros argumentos en los pocos foros que se nos han dejado (algún periódico que ejerce la libertad de prensa y las calles y las plazas de las ciudades). No se atiende a lo que decimos, sólo se nos dice que estamos defendiendo el pasado. Mucho me temo que esto acabe en un diálogo de sordos y lo estamos ya viendo.