

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LAS INICIATIVAS DE LA REFORMA PETROLERA

#### I. LAS INICIATIVAS DE CALDERÓN

##### 1. *El marco económico y político de las iniciativas calderonistas*

Es muy importante que en cualquier debate nacional sobre el petróleo y los hidrocarburos no se engañe con las palabras. Así, debemos recordar que la “rectoría del Estado” —expresión incorporada a la Constitución en 1983— fue un concepto utilizado políticamente por Carlos Salinas para transformar las actividades “estratégicas” del Estado —exclusividad del sector público— en “prioritarias” —abiertas al sector privado—, y justificar con esas palabras la privatización masiva de empresas públicas durante su gobierno. Tampoco se justifica que se nos engañe con la historia del petróleo en México, particularmente con la historia del siglo XX, que demuestra cómo y repetidamente los gobiernos extranjeros, principalmente el estadounidense, intentaron e intentan aún, que las riquezas del subsuelo queden a su disposición, para ello desconocieron gobiernos, participaron con grupos rebeldes para derrocar presidentes mexicanos, jugaron con las palabras, y presionaron con todos los medios políticos y diplomáticos a su alcance para recuperar su influencia sobre los hidrocarburos mexicanos. Éstos históricamente han motivado la codicia de los inversionistas extranjeros, y una buena parte de esa motivación, apoyada por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la encontramos en las iniciativas de reforma a las leyes secundarias del gobierno de Calderón. Paradójicamente, y en contra de los puntos de vista del gobierno, hoy en día hay una razón adicional muy importante para argumentar que el petróleo es un recurso geoestratégico que debe estar bajo el control de los Estados, porque el sector privado petrolero mundial pierde en esta materia influencia y las empresas públicas

por el contrario afirman su predominio.<sup>66</sup> Que la Constitución señale que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional implica que en la cadena de la industria petrolera —exploración, extracción, refinación, almacenamiento, transporte y ventas a primera mano—, es el sector público el que tiene a su cargo en exclusiva la explotación<sup>67</sup> y las funciones inherentes a la misma.

Desde principios de la década de los ochenta se modificó el modelo económico mexicano a fin de permitir a los particulares, nacionales y extranjeros, intervenir en ámbitos de la actividad económica que correspondieron durante décadas al Estado. En materia de petróleo e hidrocarburos se han ido dando pasos al margen de la Constitución: en 1995 se reformó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional para dejar fuera de la industria petrolera, que está en exclusiva reservada al Estado, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la venta y el comercio exterior del gas natural (a tal grado existe inconstitucionalidad que se impide a Pemex participar en la distribución de gas natural); en 1996 la petroquímica secundaria —los petroquímicos básicos no son en realidad petroquímicos sino hidrocarburos extraídos de los yacimientos— se abrió a los particulares, aunque esa permisión ha constituido un fracaso rotundo pues no hay inversión privada destacada en ese ámbito; durante los gobiernos panistas Pemex ha celebrado inconstitucionales “contratos de servicios múltiples” sobre la cuenca de Burgos, los que permiten a una empresa extranjera, explorar, extraer y procesar gas natural, así como elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos;<sup>68</sup> el gobierno federal ha permitido que Baja California sirva de plataforma energética de Estados Unidos, en tanto que nuestro territorio es utilizado para recibir gas natural de ultramar y maquilar electricidad sin ningún beneficio para el país, poniendo en riesgo la seguridad nacional, el ambiente y el bienestar de las comunidades cer-

<sup>66</sup> Las principales empresas petroleras del mundo son estatales o de capital preponderantemente estatal, entre las más importantes destacan: Saudi Aramco de Arabia Saudita, Gazprom de Rusia, CNPC de China, Nioc de Irán, Pdvsa de Venezuela, Petronas de Malasia, Petrobras de Brasil, y Pemex de México.

<sup>67</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española, explotar significa sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio. Industria es el conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos naturales.

<sup>68</sup> Los contratos de servicios múltiples no son contratos de obra, son contratos de servicios operativos que comprenden actividades reservadas al Estado. El gobierno de Fox asignó cinco contratos y el de Felipe Calderón ha seguido conviniendo algunos más.

canas a las instalaciones transnacionales; recientemente, Pemex entregó a particulares la red de oleoductos y poliductos de la región sur;<sup>69</sup> se han entregado contratos millonarios a empresas como Halliburton y Schlumberger para explotar las reservas de Chicontepec, sin que esas empresas hayan sido hasta el momento exitosas;<sup>70</sup> existen depósitos de Pemex en un banco de Nueva York por más de 30 000 millones de dólares, el Master Trust Fund,<sup>71</sup> sobre el que no hay mayores explicaciones —por qué esos fondos están en Nueva York y qué operaciones garantizan—; la inversión pública en Pemex se ha abatido entre 1982 y 2006, y la inversión privada en proyectos productivos y financieros “llave en mano” realizada a través de Pidiregas representa el 89% de la formación de capital de la empresa, lo que ha permitido que Pemex pierda sus capacidades para concebir, administrar y controlar esquemas productivos;<sup>72</sup> se ha abandonado la petroquímica y la refinación; se ha incrementado el *outsourcing* en servicios; se ha ido desmantelado el Instituto Mexicano del Petróleo, y a través del ASPAN (Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte), el gobierno de Fox y ahora el de Calderón, al margen de la Constitución han pactado con los presidentes de Estados Unidos y los primeros ministros de Canadá, el impulso a reformas y regulaciones que tocan todo el espectro de la vida social, política, económica, jurídica e ideológica de México, en beneficio de Estados Unidos y de los corporativos privados, entre esos acuerdos está la necesaria liberalización del petróleo y los hidrocarburos.<sup>73</sup> Éstas y otras actividades —casi todas inconstitucionales— de Pemex y del gobierno federal se dirigen al desmantelamiento de la industria petrolera, a la dependencia del exterior, y a la privatización de todos los recursos energéticos del país.

<sup>69</sup> Pacheco, Ramón y Rodríguez Padilla, Víctor, “Petróleo, gas natural y Pemex. Proceso de privatización y alternativas”, *Revista Coyuntura*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, núms. 143-144, 2008, pp. 3-18.

<sup>70</sup> Véase “Diagnóstico: Situación de Pemex” analizado por el Grupo Ingenieros Pemex Constitución del 17 de abril de 2008, pp. 39-48.

<sup>71</sup> Rojas, Francisco, “La reforma energética factible”, *La reforma energética: aportaciones para el debate*, FORMA, Órgano de Divulgación de la Fundación Colosio, edición II, enero-febrero 2008, p. 49.

<sup>72</sup> Ibarra Muñoz, David, “El desmantelamiento de Pemex”, *La reforma energética: aportaciones para el debate*, *cit.*, p. 184.

<sup>73</sup> Almazán González, José Antonio, “La exclusividad nacional en materia energética”, en Suárez del Real y Aguilera, José Alfonso (coord.), *Defensa de los recursos energéticos*, México, Grupo Parlamentario del PRD de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, pp. 86-88.

## 2. *La inconstitucionalidad de las iniciativas calderonistas*

Calderón envió el 8 de abril de 2008 a la Cámara de Senadores cinco propuestas o iniciativas de ley: 1) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; 2) reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública; 3) reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; 4) reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, y 5) Ley de la Comisión del Petróleo.<sup>74</sup> Si analizamos dichas iniciativas a la luz de la Constitución encontramos evidentes contradicciones con la ley fundamental.

### A. *La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*

La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos conforma un régimen de excepción para Pemex con el pretexto de otorgarle “autonomía de gestión”. A Pemex, sus competencias, y servidores públicos se les exceptiona, entre otras, de las siguientes disposiciones: de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley de Adquisiciones, Obras y Servicios; de las normas constitucionales y legales en materia de endeudamiento, de los fundamentos constitucionales sobre intermediación financiera, de los

<sup>74</sup> El 14 de mayo de 2008, Calderón envió a la Comisión Permanente reformas al régimen fiscal de Pemex y al efecto propone modificaciones a la Ley Federal de Derechos para reducir el cobro de los mismos en los yacimientos del Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas, esquema que beneficiará a contratistas privados en exploración y explotación de pozos en esas zonas, pues entre otros, se reforman los artículos 257 bis, 257 Ter, 257 Quáter, 257 Quintus, 257 Sextus, 257 Séptimus, 258 bis, 259 bis y 259 Ter, de la Ley Federal de Derechos, a fin de establecer que podrán deducirse los gastos que realicen particulares a nombre de Pemex. Se plantea un régimen diferenciado y derechos especiales para zonas geológicas complejas, que entrañarán, de ser aprobada la reforma, una disminución en el cobro de derechos entre el 15% y 20% de lo que se cobra en la actualidad. El gobierno también plantea elevar el costo del tope de deducción a 10.5%, en vez de los 6.5% por barril de crudo que en el presente rige. La propuesta incorpora al nuevo régimen especial a los campos abandonados y en proceso de abandono. Se prevé que hay conceptos no deducibles, como los costos en que se incurra por negligencia o fraude a Pemex Exploración y Producción, los relacionados con el empleo de expertos con el propósito de resolver disputas, los donativos, las erogaciones derivadas del incumplimiento de las condiciones de garantía, etcétera. Las ventas de Pemex ascendieron durante 2007 a un billón 134 000 millones de pesos. Es evidente, que fiscalmente la reforma propone un paraíso para las trasnacionales del petróleo.

principios constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Se trata de un régimen de excepción en el derecho mexicano que ningún ente público, institución, poder u órgano constitucional presenta. En los hechos se implantan reglas del derecho corporativo, que son de derecho privado, en el derecho público mexicano con lo que el andamiaje del derecho constitucional y administrativo queda afectado. En la designación de los consejeros del Consejo de Administración no interviene el Poder Legislativo, y los nombrados por el sindicato y el Ejecutivo no devienen de procedimiento democrático alguno. He aquí algunos ejemplos de la excepcionalidad jurídica de Pemex:

Establece un Comité del Consejo de Administración de Pemex que pretende llamarse de “Transparencia y Auditoría”, el que tendrá facultades para aprobar reglas sobre las adquisiciones, obras, arrendamientos y servicios (artículo 22). Tal intención viola los artículos 49 y 134 de la Constitución, pues esa regulación sólo puede ser materia de ley, es decir, competencia del Congreso.

Se prevé un Comité de Remuneraciones que propondrá al Consejo de Administración de Pemex las retribuciones de la alta burocracia de esa empresa estatal —artículo 24—, lo que se opone a los artículos 49, 73, 74, 75 y 126 constitucionales, pues los salarios de los funcionarios previstos en ley necesariamente deben determinarse en el presupuesto o en ley posterior. Es decir, el Comité de Remuneraciones viola el principio de división de poderes y las atribuciones constitucionales de la Cámara de Diputados y del Congreso.

El artículo 29 de la iniciativa limita las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y del órgano interno de control de Pemex a funciones auxiliares del Comité de Transparencia y Auditoría y del Comisario que prevé la propia Ley Orgánica. La norma citada señala que la Secretaría de la Función Pública y el órgano interno de control de Pemex deberán concretarse a verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable, y “... no podrán abarcar la revisión del desempeño del organismo, ni las metas, objetivos, programas y controles administrativos de sus unidades”, lo que es violatorio de los artículos 113 y 134 constitucionales que determinan que el gobierno federal debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos públicos, y del artículo 79 de la Constitución que faculta a la Auditoría Superior de la Federación a fiscalizar ampliamente el ejercicio de esos recursos.

Contempla más burocracia y presidencialismo, y propone que existan cuatro nuevos consejeros para el Consejo de Administración de Pemex, los que serán nombrados por el presidente de la República, es decir, sin independencia alguna. Dos de ellos —que no son de tiempo completo— no estarán sujetos a las leyes sobre responsabilidades (artículo 30), lo que contradice el artículo 108 de la Constitución que establece que cualquier servidor público o persona que desempeñe empleo, cargo o comisión en el gobierno será responsable por sus actos u omisiones.

El artículo 36 de la nueva ley propone un régimen de excepción en materia de responsabilidades para los miembros del Consejo de Administración, lo que violenta el título cuarto de la Constitución (artículos 108-114 constitucionales).

Faculta a Pemex para contratar deuda externa —artículo 38, fracción II— sin tomar en cuenta al Congreso y a la propia Secretaría de Hacienda, lo que constituye una contradicción, entre otros, del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución que concede al Congreso la facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo —sólo él en los términos del artículo 80 de la Constitución— puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

Incorpora —en su artículo 41— bonos ciudadanos, según esto para que todos los ciudadanos recibamos los beneficios de la explotación del petróleo y los hidrocarburos, en donde se permite la participación de los intermediarios financieros (Afores, bancos y hasta casas de bolsa) y establece que la Secretaría de Hacienda los regulará. La existencia de estos bonos beneficiará sobre todo a los bancos, no a los mexicanos, y dará a la Secretaría de Hacienda enormes poderes que no le corresponden, en tanto que el artículo 73, fracción X, de la Constitución confiere facultades exclusivas al Poder Legislativo para emitir leyes en materia de hidrocarburos y servicios financieros. Además, resulta al menos debatible jurídicamente, que los propietarios —los mexicanos— adquieran deuda de algo que es suyo.

Propone en su artículo 45 no llevar a cabo licitaciones públicas —invitaciones que hace el gobierno para que todos los proveedores que quieran puedan participar— para adquirir bienes, servicios u obras, lo que infringe el artículo 134 de la Constitución, que obliga a la realización de licitaciones públicas en las mejores condiciones para el gobierno como una regla general de las compras gubernamentales.

El artículo 46 determina que Pemex y sus organismos subsidiarios podrán celebrar contratos en los que se fije una remuneración fija o variable,

determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad. Pemex podrá pactar incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, y los contratos serán pagaderos en efectivo. A tales contratos se les denomina de desempeño o incentivados, y para muchos constituyen auténticos contratos riesgo porque se compartirían con los particulares las reservas o su equivalente en efectivo, los resultados de la producción y la misma renta petrolera, lo que infringe el párrafo sexto del artículo 27 constitucional (la característica fundamental de los contratos riesgo es que la remuneración al particular está en relación con el grado o nivel de la extracción o de la producción). Por otra parte, y además de la pésima técnica legislativa, porque estos contratos deben estar regulados en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, y no en la ley orgánica, los citados convenios podrían ser de información restringida o reservada, en tanto que los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos no obligan de oficio a la información pública de sus contenidos.

Prevé información escasa a los ciudadanos sobre el funcionamiento de Pemex —artículos 47 y 48— sin cumplir con los mínimos del artículo 6o. constitucional que establecen el principio de máxima publicidad. Es decir, las normas citadas contemplan satisfacer el derecho de acceso a la información de manera acotada y, siempre y cuando la información sea parte de los informes anuales o trimestrales que Pemex entregará al Congreso, a la Secretaría de Energía, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los tenedores de los bonos ciudadanos.

Favorece que se aplique el derecho extranjero y que los tribunales extranjeros resuelvan conflictos en la materia —artículo 49—, lo que implica una limitación y violación a los principios de exclusividad del sector público sobre los recursos petroleros por ser parte del área estratégica del Estado, seguridad y soberanía nacionales y, por tanto, una violación a los artículos 25 y 28 constitucionales.

### *B. La Ley Orgánica de la Administración Pública*

Se modifica para que la Secretaría de Energía pueda otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética —artículo 33, fracción VII— lo que constituye una violación clara al artículo 27 de la Constitución que prohíbe tales concesiones y contratos.

*C. El proyecto de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo*

En su artículo 2o. viola los artículos 25 y 28 de la Constitución porque reduce y anula tramposamente el significado de área estratégica del Estado sobre el petróleo, hidrocarburos y petroquímica, al referir el significado de área estratégica a lo que disponga la propia ley, y olvida que la Constitución obliga a la exclusividad del Estado sobre esos recursos.

Contempla permisos a particulares en el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica —artículo 4o.—, lo que viola los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, pues no puede haber concesiones, permisos<sup>75</sup> o contratos sobre las distintas fases de la explotación del petróleo.

En su artículo 4o. permite que los particulares, nacionales o extranjeros, sean propietarios de refinerías, ductos, instalaciones y equipos, lo que contradice los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, pues esas instalaciones sólo pueden ser propiedad del sector público.

El artículo 4o. A indica que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios realizarán los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que los Estados Unidos Mexicanos celebre para la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos. La ley reglamentaria, en olvido del derecho consuetudinario internacional, no se ocupa de los principios que deben orientar y regir esos tratados, tales como: la obligación de no causar daño y si éste se produce eliminarlo, mitigarlo o compensarlo; la obligación de cooperar sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial, los beneficios mutuos y la buena fe, y la obligación para el intercambio regular de datos e información. Tampoco la ley reglamentaria remite a los dos tratados bilaterales celebrados con Estados Unidos en la materia: el Tratado de Límites Marinos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados

<sup>75</sup> Se entiende por permiso en el derecho administrativo el acto administrativo que levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma administrativa o legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular. El elemento fundamental del concepto alude a derechos de particulares cuyo ejercicio está limitado por las normas administrativas o legales. En otras palabras, los permisos son para modificar obstáculos o impedimentos que las normas administrativas o legales han contemplado para restringir derechos de los particulares, lo que entraña que los permisos en principio, en su origen, no se otorgan para explotar bienes, recursos o servicios públicos. La institución jurídica que existe para estos últimos propósitos se llama concesión.



Unidos de América firmado el 4 de mayo de 1978, y el Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la Delimitación de la Plataforma Continental en la Región Occidental del Golfo de México más allá de las 200 Millas Náuticas, firmado el 9 de junio de 2000, el que fue aprobado por el Senado mexicano el 28 de noviembre de 2000. La ley reglamentaria no señala que la aplicación de estos tratados o de cualquier otro debe ser siempre de Estado a Estado, no con empresas trasnacionales, y de acuerdo a la Constitución —artículos 25, 27, 28 y 133— y con atención a la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica de 2005.<sup>76</sup>

Permite que los particulares, nacionales o extranjeros puedan obtener permisos para reconocer y explorar posibilidades petrolíferas —artículo 7o.—, lo que es inconstitucional porque se trata de actividades que exclusivamente puede realizar el Estado a través de Pemex (artículos 25, 27 y 28 constitucionales).

Establece en su artículo 12 que los permisos y contratos entre Pemex y los particulares, en lo no previsto por la ley reglamentaria, se regirán por el derecho privado, incluyendo actos sobre yacimientos transfronterizos, lo que significa que Pemex deja de ser autoridad y pasa a ser otro particular, y que el Estado mexicano está dispuesto a negociar con particulares lo referente a yacimientos transfronterizos. Esa disposición violenta los principios que consideran a los hidrocarburos como parte del área estratégica del Estado y que consagran la exclusividad del sector público en su explotación, así como los de soberanía nacional, infringiendo los artículos 25, 27, 28 y 133 constitucionales.

#### D. *El proyecto de reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía*

Permite que el Estado deje de tener en exclusiva el control de los precios de las ventas de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de petroquímicos básicos cuando

<sup>76</sup> Becerra Ramírez, Manuel, “Aspectos legales de los yacimientos transfronterizos de petróleo y gas”, en Almazán González, José Antonio (coord.), *Exclusividad de la nación en materia de petróleo*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, pp. 39-52.

existan condiciones de competencia efectiva en el mercado a juicio de la Comisión Federal de Competencia o de los acuerdos del Ejecutivo —artículo 3o.—, lo que viola el control, la exclusividad y el monopolio permanente del Estado sobre el ramo, ordenados en los artículos 25 y 28 constitucionales.

Establece el otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de transporte, distribución y almacenamiento del petróleo, de los hidrocarburos y de los petroquímicos básicos —artículo 10—, lo que se opone a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, dado que esas actividades tienen que ser realizadas por Pemex y no por particulares.

### *E. La Ley de la Comisión del Petróleo*

Esta propuesta cierra el círculo de las inconstitucionalidades al insistir en permisos a los particulares sobre los recursos energéticos en casi todo su texto —artículos 3o. y 8o., los que están prohibidos por el artículo 27 de la Constitución—. Además, la ley citada refuerza el control del Ejecutivo Federal sobre la Comisión del Petróleo, pues sus cinco comisionados serán nombrados por el presidente de la República, y la naturaleza jurídica que se establece para la Comisión es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía. Se busca que la Comisión del Petróleo tenga una función técnica fundamental para optimizar las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, así como en el otorgamiento de permisos para la ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos. Igualmente se quiere que funcione como una suerte de registro de la propiedad pública, social y privada para efectos de las declaratorias de utilidad pública que se encaminen a la expropiación de esas propiedades (artículo 8o. de la ley).

### *3. ¿Por qué las iniciativas de Calderón son privatizadoras?*

Las iniciativas de Calderón son privatizadoras por las siguientes razones: 1) porque se entregará a inversionistas privados, preferentemente extranjeros fases de la industria petrolera que constitucionalmente (artículos 25 y 28) están confiadas en exclusiva al sector público; 2) porque las decisiones en materia de petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica,

no las adoptará exclusivamente el Estado sino que las compartirá con las empresas privadas; 3) porque jurídicamente las relaciones entre Pemex y los empresarios particulares podrán regirse por el derecho privado y no por el derecho público, además de que las controversias se podrán ventilar ante árbitros y tribunales extranjeros, los que interpretarán y aplicarán el derecho extranjero y no el nacional; 4) se privatiza porque los empresarios podrán ser propietarios de instalaciones, equipos, ductos y refinerías; 5) porque los contratos de desempeño o incentivados implican compartir los beneficios de la explotación de los recursos petroleros con particulares; 6) porque habrá funcionarios en Petróleos Mexicanos exentos de las responsabilidades que obligan al resto de los servidores públicos y porque las decisiones de Petróleos Mexicanos estarán protegidas por un velo de opacidad mayor al de otros entes públicos; 7) porque Pemex se constituye como un régimen de excepción en el derecho público mexicano para adquirir las características de una corporación privada; 8) porque el Estado mexicano abandona la reserva que hizo en el capítulo VI “Energía y petroquímica básica” del Tratado de Libre Comercio; 9) porque en la aplicación de los tratados sobre los yacimientos transfronterizos, el Estado mexicano no actuará siempre de Estado a Estado sino con particulares extranjeros; 10) porque los poderes Legislativo y Judicial mexicano perderán competencias frente a los intereses de los particulares.

La primera privatización implica que inversionistas, principalmente extranjeros, podrán participar mediante permisos en el transporte, almacenamiento y distribución de los productos de la refinación, así como en petroquímica básica, gas natural y artificial, y hasta en las ventas de primera mano. Además los inversionistas privados podrán intervenir en la exploración y extracción del crudo a través de contratos de desempeño.

La segunda razón entraña que la participación de los inversionistas, principalmente extranjeros, creará una industria petrolera paralela a la industria petrolera del sector público. La primera industria asumirá la forma de un negocio totalmente particular y se regirá por el derecho privado, en donde los inversionistas ni siquiera tendrán que obtener concesión alguna (volveremos al porfiriato), además de que estarán protegidas sus inversiones, vía los APRIS y el Convenio relativo a la Agencia Multilateral de Garantía a la Inversión (MIGA) a cargo del Banco Mundial, que blinda jurídicamente a los empresarios extranjeros contra cualquier me-

dida que afecte sus intereses, incluyendo la expropiación.<sup>77</sup> La segunda industria será la nacional, que estará en parte sujeta al derecho público y en parte al derecho privado, y que seguramente se situará en desventaja frente al sector privado. El monopolio del Estado previsto por el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional quedará desvanecido.

La tercera razón significa que el derecho público nacional queda supeditado a la lógica del derecho y tribunales extranjeros. Los criterios de solución de controversias no se basarán en los principios de área estratégica, exclusividad del sector público en la explotación del petróleo, inalienabilidad e imprescriptibilidad de los recursos del subsuelo, propiedad originaria de la nación sobre los recursos, sino por los criterios individualistas del derecho mercantil, civil y corporativo.

La cuarta razón comporta que los empresarios, nacionales, podrán ser propietarios de ductos, instalaciones, equipos y refinerías, que han sido hasta la fecha propiedad de la nación. Se trata de volver a etapas previas a la nacionalización y expropiación de 1938.

La quinta razón privatizadora recurre a los contratos de desempeño que para muchos son contratos riesgo prohibidos por el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, en donde el inversionista privado, nacional y extranjero, compartirá los resultados de la producción y la renta petrolera con el Estado.

La sexta razón que prueba la privatización es que habrá funcionarios de Pemex con responsabilidades diferentes y más acotadas al resto de los servidores públicos, y no todas las decisiones de Pemex serán públicas en los términos del artículo 60. constitucional.

<sup>77</sup> La Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), se establece con base en la Convención que Establece la Agencia Multilateral de Garantía a la Inversión. Es una aseguradora de inversiones privadas a nivel mundial. Tiene su sede en Washington. Su membresía está abierta a todos los países miembros del Banco Mundial. Tiene la función de dar confianza y confort a la IED que invierte en países en vías de desarrollo, dirigiéndose de manera especial a proyectos de desarrollo que sean económica, ecológica y socialmente sustentables. MIGA provee seguro a la inversión para efectos de transferencias de fondos, expropiación y medidas similares, incumplimiento de contrato, guerra y disturbios civiles. Está facultada para que mediante resolución especial del Consejo, se cubran otros riesgos no comerciales, pero en ningún caso el de devaluación y depreciación de la moneda. Es relevante mencionar que MIGA al hacer el pago de la prima correspondiente o convenir en su forma de pago, se subroga en los derechos del asegurado, adquiriendo todos sus derechos y acciones en contra del país anfitrión y cualesquier otros obligados. Este es un derecho que le reconocen todos los países miembros. Gómez-Palacio, Ignacio, *Derecho de los negocios internacionales. Arbitraje internacional, TLCAN, América Latina*, CIADI, México, Porrúa, 2006, pp. 111 y 112.

La séptima razón que demuestra la privatización entraña, como se explicará adelante, un régimen de excepción para Pemex y no un marco jurídico de autonomía de gestión, que lo acerca más a una corporación privada que a un monopolio del Estado.

La octava razón que acredita la privatización consiste en el abandono que el Estado mexicano hace de la reserva que hizo para sí mismo en el capítulo VI “Energía y petroquímica básica” del Tratado de Libre Comercio, en donde apartó el petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica, en sus diferentes fases de explotación, de la zona de libre comercio de Norteamérica. Ahora, vía la ley se modifica subrepticamente el tratado, y quedamos colocados en los supuestos de los capítulos X, XI y XV del mismo, en donde se estipula que si un Estado renuncia, privatiza o transfiere a particulares un área sujeta al control estatal, ésta ya no puede ser asumida libremente por el Estado. Todo lo anterior a pesar de lo estipulado en el GATT, en donde se reconoce que México es un país en desarrollo, lo que supone el derecho a recibir en todo momento un trato diferenciado y favorable, tanto en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se le puede exigir reciprocidad absoluta, como respecto a las salvaguardias. En el protocolo de adhesión al GATT, México excluyó al petróleo y en general a los hidrocarburos regulados en el artículo 27 constitucional de las obligaciones inherentes a ese convenio internacional. A juicio de algunos autores, el GATT tiene una jerarquía superior a la de cualquier tratado de libre comercio firmado y ratificado por nuestro país, por ser un tratado multilateral y marco, lo que significaría que los hidrocarburos de México están jurídicamente excluidos del comercio internacional y de cualquier convención internacional regional que restringiera los derechos de la nación sobre ellos.<sup>78</sup> Como sabemos, en los hechos esto no ha sido así.

Los capítulos X, XI y XV (capítulos sobre compras gubernamentales, inversiones y política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en contra de la Constitución y del GATT, hacen nugatoria la reserva que sobre petróleo e hidrocarburos hace el capítulo VI del Tratado de Libre Comercio, porque los capítulos X y XI abren las compras gubernamentales y las inversiones en Pemex y en el sector energético a los países parte del tratado, y en cuanto al capítulo XV, cualquier reforma o medida adminis-

<sup>78</sup> Witker, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, México, UNAM, 2008, pp. 47 y ss.

trativa que privatice o liberalice estos recursos, impide al Estado volver a asumirla libremente. Los once tratados de libre comercio ratificados por México repiten en lo sustancial el esquema del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, lo que implica la liberalización y privatización de los recursos petroleros. Además de lo anterior, las negociaciones de la Ronda de Uruguay, que concluyeron formalmente con la reunión ministerial de Marrakesh, el 15 de abril de 1994, que creó la Organización Mundial del Comercio, promueven la liberalización progresiva del comercio, en forma gradual, mediante la reducción de obstáculos al comercio, incluyendo al petróleo y los hidrocarburos.<sup>79</sup>

La novena razón que aclara la privatización tiene que ver con lo dispuesto, según la propuesta de Calderón, en los artículos 4 A y 12 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en donde los tratados sobre yacimientos transfronterizos podrían ser aplicados no por la relación Estado a Estado, sino por relaciones entre el Estado mexicano y los particulares de otros países.

La décima razón de esta privatización muestra cómo el Estado mexicano se despoja de su autoridad y cómo el Poder Legislativo y Judicial, entre otros, pierden competencias a favor de los contratistas-inversionistas, tal como se desprende del estudio de la propuesta de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

#### 4. Conclusiones sobre las iniciativas de Calderón

Todas las iniciativas de Calderón se oponen a la Constitución.<sup>80</sup> Su propósito es el de beneficiar a inversionistas nacionales y extranjeros

<sup>79</sup> *Idem*; Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, UNAM, 2005; López Velarde Estrada, Rogelio, “Energía y petroquímica básica” y Jiménez Vázquez, Raúl, “Consideraciones en torno al capítulo de compras gubernamentales del TLCAN y su eventual impacto en el derecho mexicano”, ambos en Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, 1993, t. I, pp. 203-259 y 261-281.

<sup>80</sup> No sólo se oponen a la Constitución sino al GATT y al capítulo sexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en donde el Estado mexicano se reservó para sí mismo: la inversión y la prestación de servicios y el desarrollo de las cadenas de la industria petrolera nacionalizada. En este sentido, si el Congreso mexicano aprueba las reformas propuestas por Calderón, el Estado mexicano no podrá reasumir libremente la reserva que hizo para sí.

poderosos en contra del interés del pueblo, que es el propietario del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica. Son además iniciativas que no se ocupan en serio de problemas torales de Pemex, como: el referente a la corrupción en el sindicato y a las relaciones de corrupción entre la alta burocracia de ese organismo descentralizado con los contratistas; no es una reforma que busque democratizar al sindicato; no es una propuesta concebida desde la transparencia y la rendición de cuentas, más bien alienta la opacidad y favorece la ausencia de controles; no es una reforma que incorpore a la sociedad civil en la toma de las decisiones trascendentes de Pemex; no se trata de modificaciones legales que fortalezcan las competencias de los poderes Legislativo y Judicial mexicano, más bien las reducen; no es una reforma que proponga medidas para racionalizar administrativamente las funciones de Pemex; no es una modificación que responda al problema del destino de los excedentes petroleros; no es una propuesta inscrita en la racionalidad y austeridad administrativa de Pemex; no es una propuesta interesada en promover la investigación científica y tecnológica a cargo de Petróleos Mexicanos; no es una reforma orientada a fortalecer la inversión pública en el organismo descentralizado y sus funciones; no es un planteamiento que quiera recuperar pozos abandonados o que fije reglas para la explotación íntegra de los mismos; no es una propuesta que promueva fuentes alternas de energía; no es una reforma que entienda al petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica como instrumento geoestratégico que nos permita mantener relaciones igualitarias con los vecinos del norte; no es una modificación legal que salvaguarde la seguridad energética del país, y es, en síntesis, una propuesta concebida desde una visión empresarial y neoliberal, carente de vínculos con la Constitución, con la historia de la nación, y con las grandes mayorías del país.

## II. LAS INICIATIVAS DEL PRI

### 1. *Introducción*

El 23 de julio de 2008 un grupo de legisladores del PRI, encabezados por el senador Manlio Fabio Beltrones y por el diputado Emilio Gamboa, presentaron ante el Congreso de la Unión su propuesta de reforma energética. Dicho “paquete” legislativo comprendió: la Ley Reglamentaria

del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; la Ley Orgánica de Pemex; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley para el Financiamiento de la Transición Energética, y la Ley de la Comisión Reguladora del Petróleo.<sup>81</sup>

En virtud que los promotores principales de la iniciativa fueron los legisladores Beltrones y Gamboa, la propuesta fue nombrada en los ámbitos mediáticos y políticos del país con esos nombres o con el primero de ellos. El proyecto del PRI no difiere en mucho del de Calderón. Las distinciones pueden ser de forma, muy pocas veces de contenido, pero en cuanto a las finalidades existe identidad: privatizar y liberalizar el sector energético del país en contra de los intereses nacionales. El PRI retoma muchos elementos fundamentales de la propuesta calderonista: la participación privada en la industria petrolera, el gobierno corporativo de Pemex, la “autonomía de gestión”, las modalidades de contratación, los bonos ciudadanos, la creación de una autoridad reguladora del subsuelo, etcétera. Las únicas desigualdades entre las iniciativas residen en algunas formas o vías preponderantes para que intervenga el capital privado.

Las nueve iniciativas del PRI en materia de petróleo y energía tienen algunos avances respecto a las de Calderón, por ejemplo, y sin que esa modificación sea la ideal normativamente, la incorporación del Senado de la República en la designación de los cuatro consejeros profesionales del Consejo de Administración de Pemex; sin embargo, al igual que los proyectos del PAN, la finalidad fundamental y preponderante de todo el paquete legislativo es sólo una: abrir las puertas de la inversión privada extranjera a la industria petrolera y, con ello, regularizar y reconocer jurídicamente una práctica que se ha dado en los últimos sexenios: Pemex día a día deja de tener la exclusividad en el área, tal como lo ordena el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución. Este precepto constitucional alude a las funciones estratégicas del Estado exclusivas del sector público, en donde están, entre otras, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica.

En las iniciativas de Beltrones pueden destacarse al menos cinco deficiencias fundamentales:

<sup>81</sup> Un análisis desde la perspectiva del PRI sobre estas iniciativas puede verse en: Fundación Colosio, *La reforma energética. Balance y retos*, México, diciembre de 2008.



1) Su anticonstitucionalidad. Al igual que las iniciativas de Calderón, los principios previstos en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución son vulnerados por las iniciativas, pues se propone afectar la propiedad particular, pública, social e indígena en beneficio de los inversionistas extranjeros, y un área que la nación debe explotar en exclusiva —la industria petrolera— se compartirá con las grandes trasnacionales del petróleo. Recordemos que los principios fundamentales de la carta magna en la materia determinan que: *a*) la propiedad originaria de la nación es sobre todas las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional así como el derecho que tiene ésta para transmitir el dominio de ellas a los particulares; *b*) el dominio directo inalienable e imprescriptible lo tiene la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo incluyendo al petróleo, el gas y el resto de los hidrocarburos; *c*) la explotación directa es de la nación sobre los recursos petroleros y está prohibido expresamente otorgar concesiones y contratos, y *d*) las funciones relacionadas con el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen áreas estratégicas del Estado sobre las que el sector público tiene la exclusividad en su explotación.

Los anteriores principios son trastocados uno a uno, tanto respecto a las modalidades y las garantías que se desprenden del derecho de propiedad como sobre los derechos inalienables e imprescriptibles de la nación en relación con los recursos del subsuelo, y desde luego la prohibición para otorgar contratos sobre esos recursos, así como el monopolio de la nación vía el Estado sobre la industria petrolera. Igualmente las iniciativas invaden competencias del Poder Legislativo y del Judicial federal, trasgrediendo, entre otros, los artículos 73 y 104 de la Constitución, así como principios constitucionales en materia de adquisiciones (artículo 134), o principios relacionados con el derecho a la información que salvaguarda el artículo 6o. de la Constitución, entre otras normas fundamentales atropelladas.

2) Su carácter privatizador. El objetivo de las iniciativas es repartir y compartir la industria nacional del petróleo y los hidrocarburos con empresas trasnacionales del petróleo. Esa finalidad es resultado de las presiones de los Estados Unidos y de los países desarrollados, es consecuencia de los acuerdos del ASPAN que desde 2005 México viene celebrando con los Estados Unidos y Canadá. Las iniciativas obedecen a las presiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Son propuestas causadas por una globalización concebida de arriba a abajo,

de los poderosos a las sociedades, en donde éstas son sometidas por el pensamiento único a acatar todas las recomendaciones y políticas que se fijan por los dueños del capital financiero mundial sin otra alternativa posible. Responden evidentemente a un modelo económico de desarrollo que es opuesto al sector público y a cualquier tipo de intervención del Estado en la economía. La consigna es privatizar todo lo que antes era del Estado o que responda al interés general.

3) La creación y el control indirecto de las filiales de Pemex. La conformación de filiales entraña la balcanización de la industria petrolera, el aumento de su complejidad y su burocracia, la dificultad para establecer controles para la rendición de cuentas, al igual que para planear su funcionamiento, programar su gasto. Se estiman jurídicamente como entidades de control indirecto, lo que significa que sus ingresos no están comprendidos dentro de la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total del presupuesto federal. El PRI escogió el tipo de entidad pública con menores obligaciones presupuestales, por lo que es obvio que no desea transparencia o fiscalización, se quiere opacidad, establecer un espacio al margen de los ciudadanos y las instituciones de control. Además las filiales pueden ser vendidas en cualquier momento con la autorización del Consejo de Administración.

4) La caja negra de la contratación. Se autoriza a Pemex y a sus organismos subsidiarios para celebrar contratos de obras y de prestación de servicios, en donde las remuneraciones serán en efectivo y no se establecerá el precio en función de los porcentajes en los productos ni participación en los resultados de las explotaciones. Tal declaración puramente retórica se desmiente con los artículos 58 a 60 de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que propone el PRI y regula la contratación con particulares. En esas normas se diseñan contratos que no tienen nada que ver con los contratos de obras y servicios puros, que son los únicos que podrían ser admisibles según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, en los que Pemex encarga la obra o el servicio y el contratista es totalmente ajeno a la operación y a las decisiones del organismo descentralizado y los precios por la obra o los servicios son totalmente independientes del éxito o fracaso del proyecto. En los contratos que propone el PRI, que son contratos que la iniciativa define por proyectos, el contratista puede sugerir cambios en el clausulado y de esta manera intervenir en la definición de las políticas de Pemex, los precios pueden ser modificados, y éstos se fijan tomando en cuenta el éxito del

proyecto. Los contratos que alienta el PRI permiten la inversión privada, principalmente extranjera en la industria nacional del petróleo y presentan características de contratos riesgo —porque el pago del precio está en función al éxito de los proyectos, y los inversionistas pueden intervenir en la definición de las políticas de la industria petrolera nacional— prohibidos por el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

La iniciativa permite contratos de arrendamiento financiero en donde es imposible que el contratista no tenga, al menos en parte, el control sobre los equipos y las instalaciones. El arrendamiento financiero es la negación del principio que prevé el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución que determina que el gobierno federal tendrá la propiedad y el control sobre Pemex. Con esta iniciativa, muchas instalaciones: refinerías, ductos, depósitos de almacenamiento, no serán propiedad de Pemex por un largo periodo de tiempo, sino de particulares que las darán en arrendamiento financiero a Petróleos Mexicanos. Cuando esas instalaciones y equipos pasen a ser propiedad de Pemex serán instalaciones obsoletas, desfasadas tecnológicamente. Jurídicamente el arrendamiento financiero viola los artículos 25 y 28 constitucionales en sus párrafos número cuatro. Pemex no tendrá la exclusividad en la industria petrolera, la industria petrolera no será estratégica porque ya no estará en las manos únicas y bajo el control del Estado. Además los contratos de arrendamiento financiero son una invitación para la corrupción entre las empresas transnacionales del petróleo y los funcionarios que autorizan la celebración de los mismos, sobre todo cuando los procedimientos de contratación en los comités y en los consejos de administración no responden a un esquema de sesiones públicas y deliberativas.

5) El destino de la propiedad nacional. Se conceden facultades a la Secretaría de Energía para limitar y restringir, afectar y ocupar propiedad privada y propiedad social mediante el pago de indemnizaciones. Estas atribuciones equivalen a las de expropiación que corresponden en exclusiva al titular del Ejecutivo. Además son competencias que se oponen a la letra y el espíritu de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas, entre otros, en los artículos 14 y 16 constitucionales. Se afectarán propiedades privadas sin juicio previo, ante instancias que no son competentes y sin atender las formalidades esenciales del procedimiento. También se están otorgando competencias a la autoridad administrativa más allá de lo que una autoridad administrativa puede hacer constitucionalmente respecto a visitas domiciliarias y cateos, según lo prevén los

párrafos octavo y décimo primero del artículo 16 constitucional. Igualmente se violan las reglas, los procedimientos, y las competencias de las asambleas ejidales y comunales para que una autoridad o un particular pueda usar o afectar predios y parcelas de propiedad social, tal como lo estatuye el artículo 27, fracción VII, de la Constitución. Además, y respecto a las tierras de los grupos indígenas, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, de la Constitución, indica que la ley debe proteger la integridad de las mismas.

Se establece una supercompetencia al Ejecutivo para determinar zonas de reservas petroleras en el territorio nacional sin garantías de audiencia para los posibles afectados y sin salvaguardar procedimiento alguno. Esta facultad desmesurada infringe los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución. Es una norma que niega el sistema de derechos humanos en el país, anula el derecho de propiedad privada y social, y subordina la propiedad originaria de la nación a los intereses de las trasnacionales del petróleo.

La iniciativa Beltrones confiere competencias para ocupar temporal o definitivamente y expropiar terrenos de carácter privado y social sin atender a las reglas, procedimientos e instancias competentes y, en fin, a los principios del debido proceso que determina la Constitución en los artículos 14, 16, y fracción VII del 27 de la Constitución.

## *2. Crítica y análisis de las iniciativas del PRI*

### *A. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*

1) Al párrafo segundo del artículo 4 de la propuesta. Señalamos dos críticas: *a*) la creación de las filiales de Pemex entraña la balcanización de la industria petrolera, el aumento de su complejidad y su burocracia, la dificultad para establecer controles para la rendición de cuentas, al igual que para planear su funcionamiento, programar su gasto, definir las políticas públicas en materia de hidrocarburos, además de que están sujetas a controles indirectos y pueden ser desincorporadas —vendidas— por el Consejo de Administración de Pemex, y *b*) se conceden atribuciones excesivas al Ejecutivo Federal para constituir, por decreto, a propuesta del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, organismos descentralizados con carácter estratégico, filiales de Pemex. Tal disposición pri-

va al Congreso de su atribución para legislar en materia de hidrocarburos, según lo dispone el artículo 73, fracción X, de la Constitución.

2) Al párrafo tercero del artículo 4o. de la propuesta. Se conceden competencias indebidas a las filiales para regular la contratación de obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios. Tales atribuciones son exclusivas del Poder Legislativo, están protegidas por la reserva de ley y en principio no pueden ser delegadas por el Legislativo a otras instancias, tal como lo establece el artículo 134 de la Constitución. También se otorgan competencias a las filiales que corresponden principalmente al Legislativo en materia de deuda pública y presupuesto.

3) Al párrafo primero del artículo 6o. de la propuesta. Se autoriza a Pemex y a sus organismos subsidiarios para celebrar contratos de obras y de prestación de servicios, en donde las remuneraciones serán en efectivo y no se establecerá el precio en función de los porcentajes en los productos ni participación en los resultados de las explotaciones. Tal declaración puramente retórica se desmiente con los artículos 58 a 60 de la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que propone el PRI y regula la contratación con particulares. En esas normas se diseñan contratos que no tienen nada que ver con los contratos de obras y servicios puros, que son los únicos que podrían ser admisibles según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, en los que Pemex encarga la obra o el servicio y el contratista es totalmente ajeno a la operación y a las decisiones del organismo descentralizado y los precios por la obra o los servicios son totalmente independientes del éxito o fracaso del proyecto. En los contratos que propone el PRI, que son contratos que la iniciativa define por proyectos, el contratista puede sugerir cambios en el clausulado y de esta manera intervenir en la definición de las políticas de Pemex, los precios pueden ser modificados, y éstos se fijan tomando en cuenta el éxito del proyecto. Los contratos que alienta el PRI permiten la inversión privada, principalmente extranjera en la industria nacional del petróleo y presentan características de contratos riesgo —porque el pago del precio está en función al éxito de los proyectos y los inversionistas pueden intervenir en la definición de las políticas de la industria petrolera nacional— prohibidos por el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

4) Al párrafo segundo del artículo 6o. de la propuesta. Permite contratos de arrendamiento financiero en donde es imposible que el contratista no tenga, al menos en parte, el control sobre los equipos y las instalaciones. El arrendamiento financiero es la negación del principio que prevé

el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución que determina que el gobierno federal tendrá la propiedad y el control sobre Pemex. Si esta reforma es aprobada, muchas instalaciones: refinerías, ductos, depósitos de almacenamiento, no serán propiedad de Pemex por un largo periodo de tiempo, sino de particulares que las darán en arrendamiento financiero a Petróleos Mexicanos. Cuando esas instalaciones y equipos pasen a ser propiedad de Pemex serán instalaciones obsoletas, desfasadas tecnológicamente. Jurídicamente el arrendamiento financiero viola los artículos 25 y 28 constitucionales en sus párrafos número cuatro. Pemex no tendrá la exclusividad en la industria petrolera, ésta no será estratégica porque ya no estará en las manos únicas y bajo el control del Estado. Además los contratos de arrendamiento financiero son una invitación para la corrupción entre las empresas trasnacionales del petróleo y los funcionarios que autorizan la celebración de los mismos, sobre todo cuando los procedimientos de contratación en los comités y en los consejos de administración no responden a un esquema de sesiones públicas y deliberativas.

5) Al artículo 7o. de la propuesta. Se conceden facultades a la Secretaría de Energía para limitar y restringir, afectar y ocupar propiedad privada y social mediante el pago de indemnizaciones. Estas atribuciones equivalen a las de expropiación que corresponden en exclusiva al titular del Ejecutivo. Además son competencias que se oponen a la letra y el espíritu de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas, entre otros, en los artículos 14 y 16 constitucionales. Se afectarán propiedades privadas sin juicio previo, ante instancias que no son competentes y sin atender las formalidades esenciales del procedimiento. También se están otorgando competencias a la autoridad administrativa más allá de lo que una autoridad administrativa puede hacer constitucionalmente respecto a visitas domiciliarias y cateos, según lo prevén los párrafos octavo y décimo primero del artículo 16 constitucional. Igualmente se violan las reglas, los procedimientos y las competencias de las asambleas ejidales y comunales para que una autoridad o un particular pueda usar o afectar predios y parcelas de propiedad social, tal como lo estatuye el artículo 27, fracción VII, de la Constitución. Además, y respecto a las tierras de los grupos indígenas, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, de la Constitución, indica que la ley debe proteger la integridad de las mismas.

6) Al artículo 8o. de la propuesta. Se establece una supercompetencia al Ejecutivo para determinar zonas de reservas petroleras en el territo-

rio nacional sin garantías de audiencia para los posibles afectados y sin salvaguardar procedimiento alguno. Esta facultad desmesurada infringe los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución. Es una norma que niega el sistema de derechos humanos en el país, anula el derecho de propiedad privada y social, y subordina la propiedad originaria de la nación a los intereses de las transnacionales del petróleo.

7) Al artículo 10 de la propuesta. Se confieren competencias para ocupar temporal o definitivamente y expropiar terrenos de carácter privado y social sin atender a las reglas, procedimientos e instancias competentes y, en fin, a los principios del debido proceso que determina la Constitución en los artículos 14, 16, y fracción VII del 27 de la Constitución.

8) Al artículo 12 de la propuesta. En lo no previsto en la ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera. Esto significa que Pemex, organismo descentralizado de derecho público, no se registrará por el derecho público sino por el derecho privado. Pemex se despoja de su investidura pública; su relación jurídica con los transnacionales estará en un plano de igualdad, pudiendo ventilarse las controversias, en caso de conflicto, ante instancias arbitrales y/o ante tribunales extranjeros y con aplicación del derecho extranjero, todo ello en demérito del orden jurídico nacional y de las competencias de los tribunales e instancias nacionales.

9) Al artículo 15 que regula los permisos a favor de los particulares respecto del transporte, almacenamiento y distribución de gas. Dichos permisos que se otorgan a los particulares infringen los artículos 25 y 28 de la Constitución, pues se trata de actividades estratégicas exclusivas del sector público.

10) Al artículo 15 bis que establece las sanciones por incumplimiento a la ley. Las bases para determinar las sanciones quedan en la indeterminación. No se precisa de quién son las ventas anuales y tampoco se aclara respecto de las sanciones que pudieran presentarse previo al cumplimiento de la anualidad. No se indican las conductas y los procedimientos que dan lugar a la revocación de los permisos, todo ello en contradicción a los artículos 14, 16 y 22 constitucionales.

### *B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Al artículo 33 que concede nuevas competencias a la Secretaría de Energía. Se establecen competencias a la Secretaría para: promover la participación de los particulares en las actividades del sector energético.

co; otorgar permisos y autorizaciones en materia energética, y regular la asignación de áreas para la exploración y explotación petrolera y permisos de reconocimiento, cuando el orden constitucional en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución restringe la actividad de los particulares en la industria petrolera, hidrocarburos y petroquímica básica. También ese artículo 33 en su fracción XV habla de “prioridad” de la seguridad estratégica cuando la Constitución define que el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen áreas estratégicas y no prioritarias del desarrollo nacional, según lo estatuye el artículo 28 de la ley fundamental en su cuarto párrafo.

### *C. Ley de la Comisión Reguladora de Energía*

1) Al artículo 4o. en su primer párrafo. Reconoce que los particulares son parte de las actividades reguladas por la Comisión, lo que constituye una admisión indebida por el carácter estratégico de las funciones relacionadas con el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, tal como se establece en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución.

2) Al artículo 4o. segundo párrafo. Concede anticonstitucionalmente facultades a la Comisión para expedir el Estatuto Profesional Regulatorio. Tal situación violenta las competencias del Congreso de la Unión, pues de acuerdo al artículo 73, fracción X, de la Constitución, la regulación sobre hidrocarburos y sobre trabajo son competencias del Poder Legislativo.

3) Al artículo 12 en sus párrafos primero y tercero que regulan el pago de derechos que deben pagar los particulares por los servicios que presta la Comisión. Son preceptos que constatan la inclusión indebida de particulares en actividades que son exclusivas del sector público en los términos de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

### *D. Ley Federal de las Entidades Paraestatales*

A los artículos 3o. y 14 bis de la ley. Establecen diferencias en la naturaleza jurídica en las empresas filiales de Pemex, en función de que se considera que algunas filiales realizarán actividades estratégicas y otras no. Las que realizan actividades estratégicas se conforman como organismo descentralizado y las otras, que se supone no realizan funciones estratégicas, pueden asumir otras naturalezas jurídicas y ser creadas por



decreto del Ejecutivo. Tal distinción sería constitucional, siempre y cuando todas las actividades vinculadas con el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica se estimaran exclusivas del sector público, sin posibilidad de intervención de los particulares en la dirección, decisiones, control y propiedad del organismo, pues de otra suerte existen problemas de anticonstitucionalidad, tal como se aprecia en el paquete legislativo propuesto por el PRI. Resulta inadmisibles que el Ejecutivo de manera exclusiva y única, y sin la intervención del Congreso de la Unión, pueda definir la creación de tales entidades, pues además de ser patente el hiperpresidencialismo que encontramos en la iniciativa, se vulneran las atribuciones del Legislativo Federal en materia de hidrocarburos, las que se precisan en el artículo 73, fracción X, de la Constitución.

#### *E. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*

El párrafo que se adiciona al artículo primero de la ley, la vacía de contenidos, pues serán los criterios y procedimientos de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, los que prevalecerán, como textualmente lo señala el párrafo añadido. Es decir, se están modificando unas cuantas líneas de la ley para que pierda totalmente vigor a merced de la Ley Orgánica de Pemex, que por cierto concede atribuciones anticonstitucionales a diversos comités de Pemex para legislar en la materia, en franca violación, entre otros, del artículo 134 de la Constitución que confiere al Legislativo esa potestad, y para asignar contratos sin licitación en contra del orden constitucional mexicano.

#### *F. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*

Al párrafo añadido al artículo primero de esta ley, podemos predicar y decir lo mismo que ya mencionamos respecto a la Ley de Obras y Servicios Relacionados con la Misma.

#### *G. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*

1) Al artículo 1o. en su párrafo tercero. Se conceden atribuciones indebidas al Ejecutivo para regular por decreto competencias que son exclusi-

vas del Legislativo al tenor de lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, de la Constitución que estatuye que la regulación de los hidrocarburos es facultad del Congreso de la Unión. Igualmente, es cuestionable el criterio de supletoriedad y jerarquización de normas que el precepto establece, pues se coloca al Reglamento de la Ley Orgánica de Pemex por encima de las leyes, lo que es opuesto al artículo 133 de la Constitución.

2) Al artículo 2o., que crea los organismos subsidiarios y filiales de Pemex. Situación que promoverá: el incremento de la burocracia, la dispersión de esfuerzos, la balcanización de la industria petrolera, dificultades en la organización, planeación y dirección de la industria petrolera, y un aumento en las debilidades de control, rendición de cuentas y transparencia en la materia.

3) Al artículo 3o. que permite que Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y sus filiales puedan cogenerar energía eléctrica, de suerte que al intervenir particulares en la industria petrolera vía contratos y permisos, se hace totalmente nugatoria la prohibición prevista en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que estiman que la generación de energía eléctrica y demás actividades relacionadas con la misma, son exclusivas de la nación, las que efectúa el Estado a través del sector público.

4) Al artículo 5o. que permite a Petróleos Mexicanos y a sus subsidiarias contratar con particulares contratos de proyectos, en donde las características del contrato, entre ellas el pago, están en función del éxito de las operaciones. El sistema de contratación propuesto por el PRI permite que los inversionistas hagan sugerencias a las condiciones de tales convenios, lo que entraña darles el control de la industria petrolera. Tales contratos asumen las características de contratos riesgo, en franca contravención a la prohibición del artículo 27. párrafo sexto. de la Constitución.

5) Al artículo 6o. que concede facultades indebidas al Consejo de Administración de Pemex, por encima de las facultades del Congreso. La iniciativa da competencia al Consejo para determinar la estructura organizacional y operativa de Pemex, facultad que corresponde al Congreso de la Unión en los términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución.

El párrafo segundo del artículo 6o. concede al Ejecutivo una facultad desmesurada y presidencialista: crear los organismos subsidiarios. Dicha facultad sólo podría ser del Congreso y la Ley Orgánica de Pemex no puede delegar competencias establecidas en la Constitución a favor del Legislativo.

Es igualmente gravísimo que los organismos descentralizados de carácter estratégico filiales tengan el carácter de entidades de control presupuestal indirecto en los términos del artículo 2o., fracción XX, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a quienes se les otorgan amplísimas prerrogativas en materia de administración y gasto, pues según la Ley de Presupuesto por entidades de control indirecto debe entenderse “las entidades cuyos ingresos no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban”. Es decir, el PRI buscó, para diseñar la naturaleza jurídica de las filiales, el tipo de entidad pública con menores obligaciones de rendición de cuentas y de control por parte de la Cámara de Diputados y del Congreso. Es obvio que no se desea con ello transparencia o fiscalización. Se quiere la opacidad, conformar una caja negra al margen de los ciudadanos y las instituciones de control.

También es contrario al orden constitucional que las filiales tengan facultades para adjudicar directamente contratos, funciones contrarias al artículo 134 constitucional.

6) Al artículo 8o. que establece la composición del Consejo de Administración. Se trata de una conformación presidencialista y ajena a la sociedad civil. Seis representantes son designados por el Ejecutivo federal, cuatro de ellos (los consejeros profesionales) son propuestos por el presidente y ratificados por la mayoría absoluta del Senado, y los cinco restantes designados por el sindicato de Pemex. El número de miembros designados por el Ejecutivo (seis y cuatro propuestos por él al Senado) es desmesurado; no comparte el Ejecutivo realmente la decisión con el Senado. También es cuestionable el número excesivo de representantes sindicales y que los miembros del sindicato sean designados y no resultado de una elección interna de carácter democrático. El PRI no da a la sociedad civil participación en éstas designaciones, y sí apuntala el presidencialismo y la antidemocracia en el sindicato petrolero.

7) Al artículo 9o. que permite que el Ejecutivo y el sindicato nombren además de los consejeros propietarios a los suplentes. Al estatuir lo anterior, este artículo fortalece el hiperpresidencialismo y la antidemocracia en el sindicato.

8) Al artículo 10 que determina que un comité especializado definirá los salarios de los consejeros profesionales del Consejo de Administración, precepto que viola los artículos 73, fracción XI, y 74 de la Constitu-

ción, pues son el Congreso o la Cámara de Diputados cuando aprueban el presupuesto, los que constitucionalmente pueden fijar los emolumentos.

9) Al artículo 12, fracción IX, que establece como causal de remoción sólo para los consejeros profesionales la inasistencia sin causa justificada a alguna sesión del Consejo de Administración. Además de discriminar indebidamente entre unos consejeros y otros, está norma y otras de la iniciativa, demuestran que al interior del Consejo habrá consejeros de primera y de segunda en cuanto a los salarios, y con mayores y menores obligaciones y responsabilidades. Tal diseño no es funcional para las tareas del Consejo, y prueba que las decisiones y el poder estarán concentradas en el director general y en los cuatro consejeros profesionales, y que los demás, o serán convidados de piedra o levanta dedos en las votaciones para aplanar cualquier disidencia interna o punto de vista más o menos alternativo.

10) Al artículo 15 que regula las deliberaciones y los sistemas de votación en el Consejo. Lo primero que se advierte es que no se tratará de sesiones y deliberaciones públicas. También es evidente que la difusión amplia de los votos particulares presenta cortapisas, dado que la más amplia revelación estará supeditada a que se actualice la hipótesis de dos consejeros profesionales que rechacen una propuesta. La norma debiera decir que todos los miembros del Consejo pueden presentar asuntos o puntos de discusión, y también debiera —pero no lo hace— definir una conducción democrática y pública de las sesiones para que no hubiese posiciones privilegiadas en el órgano colegiado o aprobación de decisiones inconfesables.

11) Al artículo 18 que norma la composición de los consejos de administración de los organismos subsidiarios. Este precepto refuerza el presidencialismo. La designación de los dos consejeros profesionales es exclusiva del Ejecutivo. El sindicato, y no así el gobierno, es ajeno a estos consejos.

12) Al artículo 19 que establece las competencias del Consejo de Administración. En ellas encontramos, entre otras: la intervención anticonstitucional de los particulares en la industria petrolera; excepciones a la Constitución en materia de obras y adquisiciones, ya sea para adjudicar sin licitación o para establecer reglas en este rubro trasgrediendo el ámbito del Poder Legislativo; facultades anticonstitucionales para regular el presupuesto; competencias anticonstitucionales para regular la contratación de deuda; atribuciones para constituir y desincorporar, es decir, vender

los organismos subsidiarios sin sujetarse a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y facultades indebidas al director general para disponer de activos fijos. Todas esas facultades previstas en una ley orgánica son contrarias a la Constitución, tanto por el carácter estratégico de la industria petrolera en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, como por ser competencia del Congreso de la Unión, y en ese sentido contrarias a los artículos 73 y 134 de nuestra norma fundamental.

Las iniciativas del PRI como las de Calderón incurren en la misma anticonstitucionalidad: bajo el argumento de la construcción de una mayor autonomía presupuestal y de gestión para Pemex. Se sostiene como crítica la injerencia indebida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalamiento que en buena medida es fundado, pero se incurre en el despojo, contrario a la Constitución, de las competencias del Poder Legislativo y de los derechos de la nación. No logran las iniciativas conformar una autonomía de gestión para Pemex sino un régimen de excepción contrario al orden constitucional nacional.

13) Al artículo 24 que norma las competencias del Comité de Transparencia y Auditoría del Consejo de Administración. El precepto limita la información pública que corresponde dar a los entes públicos en los términos del artículo sexto constitucional y además infringe el principio de reserva de ley en materia de derecho a la información estatuido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues sólo por ley es posible regular el acceso a la información pública (fracción I); no existe obligación para designar al auditor externo y al resto de los auditores mediante licitación pública, lo que es más que preocupante para la institución pública que administra el mayor número de recursos del país (fracción VII), y restringe que los miembros del Comité de Transparencia y Auditoría, en cuanto tengan noticia de algún ilícito, presenten las acciones legales que correspondan, incluyendo las denuncias y querrelas penales correspondientes (fracción XII).

14) Al artículo 26 que contempla el Comité de Remuneraciones del Consejo de Administración. Este comité propone al Consejo de Administración de Pemex las retribuciones de los servidores públicos de alto nivel del organismo. La facultad conferida al Consejo de Administración invade las competencias del Poder Legislativo Federal, en tanto que la fijación de los salarios de los servidores públicos o son competencia del Congreso (fracción XI del artículo 73 constitucional) o de la Cámara de Diputados según se desprende del artículo 74 de la ley fundamental.

15) Al artículo 27 que norma las atribuciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios. Se le concede la facultad para dictaminar la procedencia de no celebrar licitaciones públicas, y se le confiere la prerrogativa de proponer al Consejo de Administración disposiciones en la materia. Esto último entraña una invasión a las competencias del Poder Legislativo, y la excepción a las licitaciones constituye una trasgresión al principio de licitaciones públicas en las compras gubernamentales, tal como lo determina el artículo 134 de la Constitución.

16) Al artículo 28 que define los comités de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de los organismos subsidiarios. Tal como en el comité respectivo del Consejo de Administración, se les otorgan facultades para adjudicar obras y servicios sin licitar.

17) Al artículo 33 que establece las funciones del Comisario. Este funcionario representa los intereses de los tenedores de bonos ciudadanos, lo que implica la más grande de las violaciones al artículo 27 de la Constitución, pues aunque según la Constitución, todos somos parte de la nación y por tanto propietarios del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, un tipo de ciudadanos —los tenedores de bonos— tendrán privilegios de representación de intereses por encima del resto de los mexicanos.

18) Al artículo 34 que alude a las funciones de la Secretaría de la Función Pública y al órgano interno de control. A diferencia del resto de los entes y de las dependencias públicas federales, las competencias de la Función Pública y de la Contraloría Interna, se contraen a la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable. Se confirma la excepcionalidad de Pemex y la debilidad de los instrumentos de control y de rendición de cuentas que se proponen.

19) Al artículo 41 que se refiere a las excepciones de responsabilidad de los miembros del Consejo de Administración. A diferencia de otros servidores públicos, los miembros del Consejo de Administración no incurrirán en responsabilidad cuando independientemente de lo que aprueben cumplan con los requisitos para la aprobación de los asuntos; tomen decisiones con base en la información proporcionada por las instancias autorizadas, o hayan elegido la alternativa más adecuada de acuerdo a su leal saber y entender. Esta excepcionalidad se opone a todo el título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

20) Al artículo 42 que expresa que Pemex contratará a su cargo, los seguros, fianzas o cauciones para indemnizar a terceros por los daños o

perjuicios que causen los miembros del Consejo de Administración y su director general. Esto es, con recursos públicos se enfrentará el pago de las fianzas para cubrir las indemnizaciones por responsabilidades directamente imputables a los servidores públicos de alto nivel de Pemex. Es un privilegio que el resto de la burocracia nacional no tiene y en este sentido discriminatorio con los demás funcionarios públicos.

21) Al artículo 43 que permite a Pemex hacer negociaciones para contraer deuda externa. Tal disposición es contraria al artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, dado que sólo el titular del Ejecutivo puede contratar deuda con el apoyo de las bases que expide el Congreso. Es el Legislativo el que aprueba, reconoce y manda pagar la deuda externa, y no otras autoridades.

22) Al artículo 44 que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aprobar a propuesta de Pemex lineamientos respecto del endeudamiento del organismo. Esa norma es contraria al artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, pues es el Congreso el que emite los criterios y las bases en las leyes de la materia.

23) Al artículo 45 que norma distintas atribuciones del director general de Pemex y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de deuda. El precepto constata que el Congreso y, en concreto, la Cámara de Diputados tienen sólo competencias *a posteriori*, ya sea cuando se reciben los informes a que aluden los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Pemex, o la Cámara de Diputados cuando revisa la cuenta pública en los términos del artículo 74 de la Constitución.

24) Al artículo 46 que regula los bonos ciudadanos. Además de la intervención de intermediarios financieros, lo que dificultará el control para evitar el acaparamiento de los bonos, resultan evidentemente contrarias a la Constitución, las facultades que se dan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para normar la intermediación y servicios financieros con motivo de los bonos. Según el artículo 73, fracción X, le corresponde al Congreso de la Unión la competencia para establecer las normas en materia de intermediación y servicios financieros.

25) Al artículo 47 que les confiere a los tenedores de bonos acceso a información que los demás ciudadanos no tendrían y la existencia de un comisario que velará por los intereses de los tenedores. La norma en cuestión establece privilegios inaceptables para los tenedores de bonos. De acuerdo al artículo 27 de la Constitución el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, son recursos de la nación y en ese sentido,

todos los mexicanos tenemos derechos sobre esos recursos, tanto a la información sobre su explotación como a la protección de nuestros derechos sobre los mismos.

26) Al artículo 48 que otorga autonomía presupuestal a Pemex. Se conceden competencias al Consejo de Administración sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero se deja a la Cámara de Diputados y al Congreso con escasos controles *a posteriori*. Como en otros casos de la regulación, hacen falta más controles y autorizaciones por parte del Poder Legislativo, para que Pemex sea una institución pública sujeta a una fiscalización permanente, no del Ejecutivo vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como hasta ahora ha sido, sino del Poder Legislativo.

27) A los artículos 50, 51 y 52 en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. Los preceptos citados permiten la intervención de tribunales arbitrales internacionales, abren la puerta a las adjudicaciones directas y dan competencias al Consejo de Administración para regular estos temas. Lo anterior violenta el artículo 134 de la Constitución, principalmente por lo que toca a las atribuciones del Poder Legislativo.

28) Al artículo 55 que establece todas las excepciones para no realizar licitación pública sino adjudicación directa o invitación restringida. Los casos son: los vinculados a prevenir incidentes que afecten a los trabajadores o el medio ambiente; servicios de fedatarios, peritos y abogados; mantenimiento o conservación de equipo existente; innovaciones tecnológicas; servicios de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación, y otras previstas en las leyes. Las excepciones serán la regla general en franca violación al artículo 134 de la Constitución.

29) Al artículo 56 que señala competencias al Consejo de Administración para expedir disposiciones para la contratación de obras y servicios con duración de más de dos años. Nuevamente se infringen las atribuciones del Poder Legislativo en la materia, tal como lo indica el artículo 134 de la Constitución.

30) Al artículo 57 que no establece el procedimiento de licitación pública cuando el propósito sea obtener tecnología. Existe una violación al artículo 134 de la Constitución aunque esos casos sean aprobados por el Consejo de Administración.

31) A los artículos 58 a 60 respecto a las modalidades de contratación. Uno de los aspectos más destacables de las nueve iniciativas que



el PRI formuló en materia energética, tal vez más que la existencia de las empresas filiales de Pemex, es el relativo a las características de los contratos que se permitirían con inversionistas extranjeros para explotar el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica. Según la iniciativa Beltrones, se trata de contratos basados en: 1) proyectos, en donde se paga principalmente en función del éxito del proyecto; 2) el incentivo en caso de éxito entraña el pago de menores impuestos; 3) no se trata de contratos de servicios puros en donde el Estado absorbe todo el riesgo; 4) tampoco, según el PRI, son contratos riesgo porque la trasnacional no recibiría un porcentaje del valor de la producción ni descuentos especiales y/o precios preferenciales de crudo; 5) las trasnacionales no tendrían derecho sobre las reservas petroleras y los contratistas no podrían registrarlas como activos propios tal como ha sucedido con Halliburton respecto a los pozos y yacimientos de Chicontepec; 6) no se otorgarán derechos de preferencia para la adquisición de petróleo o para influir en la venta a terceros; 7) los contratos podrán establecer cláusulas que permitan modificar el proyecto; 8) los precios deben pactarse en efectivo, ser ciertos, deberán preverse en el presupuesto y ser transparentes; 9) el contratista no tiene facultades para definir el control y la dirección de la industria petrolera, y 10) los contratos que no cumplan con las condiciones anteriores serán nulos de pleno derecho.

Las anteriores características podrían parecer a cualquier inversionista perfectas. Sin embargo, no puede olvidarse que en nuestro derecho constitucional y desde 1960 se prohibieron en el artículo 27, párrafo sexto, de la ley fundamental de este país, contratos de las características que propone el PRI. En el sistema jurídico constitucional sólo pueden haber contratos de obras y servicios puros, en donde el Estado en exclusiva, a través de su organismo descentralizado —Pemex— puede con terceros contratar obras o servicios determinados que son independientes de cualquier éxito o hallazgo de los recursos petrolíferos. Los contratos que está proponiendo el PRI sólo serían posibles mediante una reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Se tendría que modificar el concepto de área estratégica que establece para el Estado la exclusividad en la explotación y procesamiento industrial del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, tal como lo estatuye el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución.

La propuesta Beltrones, al igual que la de Calderón, lo que exclusivamente busca es abrir la industria petrolera nacional y estatal a la inver-

sión extranjera. En los contratos de servicio de proyectos, encontramos las características de los contratos riesgo que el PRI dice que su iniciativa no contiene. Así las transnacionales del petróleo recibirán porcentajes sobre la renta petrolera en razón del éxito de los proyectos, los que no pueden más que medirse en función de los hallazgos. El PRI de manera enrevesada pretende que no advirtamos que su propuesta al igual que la de Calderón pretende entregar parte de la renta petrolera nacional a los inversionistas extranjeros a través de las transferencias que en costos y decisiones implicarán esos contratos.

En la iniciativa se insiste en que esos contratos deberán registrarse ante la Auditoría Superior de la Federación y ante la Secretaría de la Función Pública, pero no se prevén las obligaciones mínimas de publicidad y transparencia sobre estos contratos, y tampoco se prohíbe que contengan cláusulas de confidencialidad.

Además, la iniciativa Beltrones contiene elementos sobre los contratos de servicios de proyectos que se presentan como excepcionales pero que terminarán siendo la regla general. En concreto, me refiero a la posibilidad de que los inversionistas extranjeros hagan sugerencias a Pemex a fin de modificar los proyectos, a saber cuando: se incorporen avances tecnológicos, por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras. De esta suerte, el principio de que es Pemex quien controla y dirige la industria petrolera se cae estrepitosamente y, desde luego también, el concepto de área estratégica y exclusividad del sector público en la administración y control de los recursos petrolíferos. Igual podemos decir de los precios que pretenden ser ciertos pero que tampoco lo serán porque entre otras cosas podrán condicionarse al menor o mayor éxito del proyecto o incluirse compensaciones o penalizaciones como lo indica el artículo 60, fracción V, del proyecto.

Al igual que en la propuesta de Calderón, las controversias que se den con motivo del cumplimiento o del incumplimiento de los contratos con inversionistas extranjeros terminarán siendo resueltos conforme al derecho extranjero y por tribunales de otros países, tal como lo establece el artículo 63 de la de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de la iniciativa Beltrones.

32) Al artículo 61 y 62 en materia de informes para efectos de transparencia. Llama la atención que la transparencia se concrete a estos informes y que en Pemex la transparencia no sea equivalente o superior al del

resto de los entes y dependencias públicas federales. Si en esto consistirá la garantía de transparencia y acceso a la información pública en Pemex, bien podemos decir que no se cumple con los mínimos del artículo 6o. de la Constitución, sobre todo cuando las filiales estarán sujetas a controles indirectos, y respecto a los contratos, no se prohíbe que cuenten con cláusulas de confidencialidad.

33) Al artículo 63 que faculta a la aplicación del derecho extranjero y admite la jurisdicción de tribunales extranjeros. Se trata de una pérdida fundamental sobre una de las funciones esenciales de todo Estado: la jurisdiccional. Es decir, la iniciativa está privando también al Poder Judicial federal de sus competencias y está restringiendo la interpretación y aplicación del derecho nacional. Hay la intención no sólo de privatizar y entregar las riquezas nacionales, también la de encoger al Estado.

#### *H. Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo*

1) Al artículo 3o. que establece las bases de funcionamiento de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo. Una de esas bases determina que la Comisión tiene por objeto la obtención del máximo posible de petróleo crudo y gas natural de los pozos y yacimientos. Lo anterior significa que la intención es depredar las riquezas nacionales en beneficio de los Estados Unidos y de las empresas transnacionales del petróleo. Acabarse el petróleo y los hidrocarburos lo antes posible y no aprovecharlos para las generaciones futuras o para desarrollar la petroquímica secundaria.

2) Al artículo 4o. que establece las facultades y obligaciones de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo. Una buena parte de esas competencias se orientan a la extracción máxima de petróleo e hidrocarburos a través del diseño y ejecución de proyectos que sean del gusto de los inversionistas extranjeros. En otras palabras, las competencias de la Comisión están pensadas en beneficio de los inversionistas, tanto de sus proyectos como de sus inversiones.

Igualmente existen atribuciones respecto a la emisión de opiniones sobre la asignación o cancelación de asignación de terrenos para la exploración y extracción; opinar sobre los permisos a particulares para el reconocimiento y la exploración superficial a efecto de investigar sus posibilidades petrolíferas; proponer a la Secretaría de Energía las zonas de reservas petroleras, y la existencia de un Registro Petrolero que tendrá el control sobre la propiedad del país (pública, privada, social e indígena)

ya sea para la ocupación definitiva, provisional o expropiación de predios, asignaciones de terrenos con fines petrolíferos y el establecimiento de zonas de reservas.

Las atribuciones de la Comisión sobre la propiedad pública, privada, social e indígena del país, así como las de la Secretaría de Energía, constituyen inmensos poderes sobre la propiedad de todo el país. Dichas competencias se ejercerán sin respetar los derechos de propiedad de los ciudadanos o de los núcleos indígenas, comunales o ejidales en beneficio de inversionistas extranjeros y sin acatar derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica previstos en nuestra Constitución (en los artículos 14, 16 y 27). En la iniciativa no se garantiza que sean tribunales los que definan las afectaciones siguiendo un procedimiento previamente establecido, con plenos y completos derechos de audiencia, de defensa y de indemnización para los afectados ante órganos jurisdiccionales competentes. Contrario al debido proceso, serán instancias administrativas del gobierno federal, las que irán en contra de los derechos de la propiedad particular, social e indígena. También se invadirán las competencias de las entidades federativas en materia de registros públicos de la propiedad, porque no hay competencia federal sobre este asunto prevista en la Constitución, lo que entraña una trasgresión al artículo 124 de nuestra ley fundamental.

También la Comisión tiene facultades para dictaminar la no licitación de obras y servicios; expedir políticas, bases y lineamientos en materia de presupuesto, y aprobar servicios de consultorías y asesorías, estudios e investigaciones. Aquí también encontramos la violación al artículo 134 de la Constitución y la proclividad a la adjudicación directa, además de la suplantación de las atribuciones del Congreso y de la Cámara de Diputados respecto a la regulación de temas de presupuesto público.

3) Al artículo 5o. que establece la integración del órgano de gobierno de la Comisión. Se trata de funcionarios que propone la Presidencia y aprueba el Senado, sin intervención de la sociedad civil. La composición del órgano de dirección de la Comisión demuestra el carácter presidencialista de todo el proyecto y, cuando mucho, el reparto partidocrático de los funcionarios de alto nivel. Adicionalmente, y como tendrán “la más absoluta inamovilidad” (artículo 8o.), expresión que ni siquiera se usa en el orden jurídico nacional para los ministros de la Suprema Corte, podrán ser los tecnócratas al servicio de las transnacionales del petróleo.

### *I. Ley para el Financiamiento de la Transición Energética*

Según el artículo 3o. de la ley el fondo se constituye bajo el esquema de fideicomiso, lo que despierta todo tipo de suspicacias. En la experiencia nacional los fideicomisos son entidades de escasa visibilidad, control y no aptos para que los órganos de fiscalización del Estado realicen una fiscalización adecuada, aunque los artículos 5o. y 6o. de la ley insistan en ello. Además, el fondo contiene una composición excesiva de miembros gubernamentales, cuando debieran ser provenientes en su mayor parte del Instituto Mexicano del Petróleo y de instituciones de investigación de carácter público. Cuestionable igualmente es que no se exprese en la norma el factor o porcentaje que de la renta petrolera se destinará al fondo. En cuanto a las aportaciones privadas éstas deberían estar sometidas a un sistema de control, transparencia y rendición de cuentas más acucioso, para que la investigación energética no esté en función de los intereses de las grandes trasnacionales del petróleo y la energía.

### *3. Conclusiones sobre la iniciativa del PRI*

La propuesta del PRI no tiene grandes diferencias con la de Calderón. Se caracteriza por privatizar la industria petrolera con contratos de servicios y con permisos a particulares para intervenir en un área estratégica del Estado. Adicionalmente insiste en la constitución de filiales, lo que implica la aceptación de inversiones privadas con el sector público, puesto que en las filiales puede intervenir capital privado y éstas pueden adquirir formalmente, por ejemplo, la naturaleza de sociedades mercantiles, lo que facilitaría todo tipo de alianzas con el capital privado. En la constitución de filiales el Consejo de Administración de Pemex tendrá un papel destacado, por eso el PRI solicitó al gobierno del PAN que el Senado de la República tuviese intervención en la designación de los consejeros profesionales. Mediante la constitución de filiales que tendrán escaso control del Estado es posible realizar cualquier tipo de operación y negociar en la industria petrolera. Como dicen Ramón Pacheco y Víctor Rodríguez, la propuesta de crear “filiales” cristaliza el principio de divide y vencerás, y se adopta la estrategia del Banco Mundial de dividir una gran empresa pública en pedazos porque así es más fácil privatizar.<sup>82</sup> El

<sup>82</sup> Pacheco, Ramón y Rodríguez-Padilla, Víctor, *Petróleo y reforma*, cit., p. 73.

proyecto del PRI no soluciona los problemas fiscales y presupuestales de Pemex. No se establecen con suficiencia los mecanismos para aportar los recursos necesarios a Pemex, ni la manera de distribuir los excedentes petroleros, ni las vías para desarrollar tecnología propia ni para establecer una política energética de Estado. Su único propósito es privatizar, dividir y liberalizar la industria petrolera.

Manuel Bartlett Díaz coincide con este punto de vista, el objeto de las reformas Beltrones-Gamboa, es quitar todo el carácter de bien estratégico al petróleo y a la energía en general. El modelo privatizador de la propuesta del PRI, según Manuel Bartlett, tiene tres componentes: objetivos, estructuras e instrumentos de operación. Los objetivos tienden a homologar a Pemex con las empresas privadas, de ahí su régimen corporativo y su pretendida “autonomía de gestión”, el propósito es abandonar los fines de las empresas públicas. Las estructuras de administración de Pemex incorporan la figura de los “consejeros profesionales” al Consejo de Administración, su finalidad es la de orientar sus competencias a la privatización y liberalización del organismo descentralizado. Ello se realizará vía los contratos y las filiales, que son los vehículos para la participación del capital privado trasnacional en toda la cadena de la industria petrolera, desde la exploración hasta las ventas de primera mano. Finalmente, de los instrumentos de operación con los que se realizará la privatización, se pueden mencionar los bonos ciudadanos, toda suerte de contratos, incluyendo formas de contratos riesgo, y mediante permisos para que los particulares intervengan en la industria petrolera.<sup>83</sup>

En síntesis, la propuesta del PRI no incorpora nada novedoso a la iniciativa calderonista. Podemos decir que perfecciona los instrumentos o vehículos de operación de la privatización. En ese sentido es una iniciativa más completa y más refinada, aunque desde luego, más claramente transgresora con los mandatos constitucionales previstos en los artículos 25, 27 y 28 de la ley fundamental.

<sup>83</sup> Bartlett Díaz, Manuel, *Reforma energética. Un modelo privatizador*, México, edición del autor, 2009.

### III. LA INICIATIVA DEL FRENTE AMPLIO PROGRESISTA

#### 1. *Introducción*

Esta iniciativa surge como resultado de la movilización popular encabezada por Andrés Manuel López Obrador y el papel que desempeñaron algunos sectores moderados del PRD que finalmente negociaron la reforma aprobada con el PAN y con el PRI. El objetivo político era claro, atemperar el radicalismo de las calles y al mismo tiempo, sin privatizar, lograr una reforma que respetará la letra y el espíritu de la Constitución. Lo que ocurrió al final del proceso, consistió en el abandono por parte del sector moderado del PRD de las reivindicaciones de la calle. La moderación y la negociación se impusieron por encima de las intenciones populares. El resultado, como se expondrá en otro capítulo, fue la aprobación de una reforma, que consiguió algunas metas que se habían trazado en la movilización social, pero que traicionó con mucho, los principios constitucionales y los anhelos sociales.

Los que participaron en la elaboración de la iniciativa —un grupo de más de cien personas, no necesariamente pertenecientes a los partidos que integran el FAP, entregaron al Senado el 27 de agosto de 2008 su propuesta— trazaron algunos objetivos fundamentales, entre ellos, los siguientes: 1) impedir la privatización vía filiales; 2) cerrar toda posibilidad a los contratos riesgo; 3) no aceptar la aplicación del derecho y tribunales extranjeros en los asuntos concernientes a la industria petrolera; 4) no aceptar, salvo casos de emergencia, ninguna adjudicación directa de contratos de obras y servicios; 5) otorgar mayores competencias a la Auditoría Superior de la Federación para combatir la corrupción; 6) lograr que Pemex sea palanca del desarrollo nacional; 7) crear un Consejo Nacional de Energía que realice los estudios y los planteamientos para la planeación a mediano y largo plazo de todo el sector energético del país; 8) dotar a Pemex de mayor autonomía frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 9) incrementar el límite de deducción fiscal en Chi-contepec y en aguas profundas, excluyendo en ello toda participación de los particulares; 10) entregar a Pemex los recursos del superávit fiscal; 11) que todas las conductas de los consejeros de Pemex queden sujetas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; 12) derogar el esquema de Pidiregas; 13) construir nuevas refinerías con recursos públi-

cos; 14) que la negociación de tratados para explotar yacimientos transfronterizos debe respetar los principios constitucionales en la materia; 15) elección democrática de los representantes de los trabajadores, mediante voto secreto y directo, en el Consejo de Administración de Pemex, y 16) que la contratación con particulares nunca entrañe la entrega de bloques, parcelas o áreas geográficas del territorio nacional.<sup>84</sup>

Muchos de estos objetivos tuvieron como punto de partida y base las propuestas que en la movilización social había realizado Andrés Manuel López Obrador. Éste había señalado que el petróleo, el gas y la energía eléctrica debían ser el principal eje para el desarrollo del país. Así mencionó diez lineamientos que había que tomar en cuenta en cualquier reforma o propuesta:

1. Debemos considerar al sector energético como un todo (petróleo, gas y energía eléctrica) y atender la cadena de valor, que puede ser liberada para fomentar la industrialización y el desarrollo del país. Es fundamental una mayor integración entre Pemex y la industria eléctrica para utilizar el gas y el combustible en los planes de generación de energía.
2. Debe pensarse en la explotación racional del petróleo y del gas con criterios de sustentabilidad y de preservación del medio ambiente. La euforia por vender mayores volúmenes de crudo al extranjero y el abandono de la exploración y la perforación han generado un agotamiento prematuro de los yacimientos: se extrae petróleo a toda prisa y se provoca que los pozos que podrían producir por periodos de más de veinte años con una extracción racional, se agoten a la mitad del tiempo, con el lamentable añadido de que se quede mucho crudo en los yacimientos que no puede extraerse porque la sobreexplotación origina la pérdida rápida del gas y, en consecuencia, de la presión natural. La recuperación secundaria de hidrocarburos en los campos petroleros requiere intervenir el pozo, inyectarle agua o nitrógeno y productos químicos, todo lo cual significa mayores costos de producción y serios problemas de contaminación en las zonas de influencia. De ahí la necesidad de ampliar el número de pozos productivos con la idea de explotarlos de modo racional.
3. En cuanto a la exploración, la meta debiera ser mantener estables las reservas probadas; es decir, procurar alcanzar una tasa de cien por ciento de reposición. Esto significaría destinar a la exploración una inversión anual promediado de 15 000 millones de pesos, cerca de cinco veces más que lo que se invirtió en esta actividad,

<sup>84</sup> Ruíz Alarcón, Fluvio, “Reforma Energética: El largo y sinuoso camino”, *El mundo del petróleo*, año 6, t. 33, diciembre de 2008-enero de 2009, pp. 44-46.



en promedio durante las dos décadas anteriores. 4. Debe darse prioridad a la extracción del gas natural de la Cuenca de Burgos y de los yacimientos ubicados en Veracruz y Macuspana, Tabasco. Asimismo, debe aprovecharse mejor el gas asociado de la Sonda de Campeche, evitando la quema de mecheros y el desfogue de gas a la atmósfera. 5. Debiera ser imprescindible modificar la tendencia a exportar crudo e importar productos con mayor valor agregado; por ello, se debería destinar más petróleo y gas a las refinerías y a las plantas petroquímicas, las cuales requieren ser modernizadas, ampliadas y utilizadas en su totalidad. La meta es dejar de importar, en un periodo no mayor de tres años, gas y gasolinas, entre otros productos petrolíferos. Asimismo, debe iniciarse un amplio programa para producir petroquímicos y frenar la acelerada y creciente dependencia del mercado exterior. 6. La modernización del sector energético demanda fortalecer los centros de investigación con miras al desarrollo tecnológico de las industrias. Es fundamental el apoyo al Instituto Mexicano del Petróleo y destinar recursos para contar con la tecnología más avanzada en la materia. El reforzamiento en la investigación científica y la formación plena de recursos humanos permitiría aminorar la dependencia que aún se tiene de conocimientos y asistencia tecnológica extranjera. 7. Se debe mejorar sustancialmente la administración y erradicar por completo la corrupción en las empresas del sector energético. Se tendrían que reducir los costos de administración y liberar fondos para la operación racional y la inversión productiva. Habría que ajustar la estructura corporativa, preservando y mejorando las partes de las empresas que producen los bienes y servicios (operación de campos, refinerías, plantas petroquímicas, generación, transformación, conducción y distribución de energía eléctrica). También se debe emprender una campaña contra la corrupción, sobre todo en el otorgamiento de contratos. Es inadmisibles que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Pemex estimen, oficialmente, una pérdida de 14 000 millones de pesos anuales por el robo de gasolinas. La propuesta es destinar los ahorros por eficiencia, austeridad y combate a la corrupción, a programas de modernización productiva del sector energético. 8. Es fundamental definir una renta fija en el pago de impuestos y derechos de Pemex al gobierno federal. Las participaciones de Pemex a la hacienda pública del país han venido creciendo en forma desproporcionada. Como resulta obvio, esto impide el desarrollo del sector energético. La propuesta es fijar un porcentaje que, gradualmente, sea cada vez menor para financiar actividades de Pemex y de la industria eléctrica. 9. Debe terminarse con la simulación en cuanto al manejo de deuda de las empresas del sector energético y a la operación de la deuda pública del país en general. Es necesario decir la verdad, haciendo a un lado la doble contabilidad y reconocer como deuda pública a

los Pidiregas y a otros instrumentos de financiamiento. Con la simulación, lo único que se provoca es un mayor costo del financiamiento. 10. Es indispensable aclarar que no permitiremos la privatización de la industria eléctrica y del petróleo. Estos recursos no son del Estado ni del gobierno, pertenecen a la nación. Son recursos de todos los mexicanos.<sup>85</sup>

## 2. *El contenido de las propuestas del FAP*

El documento del Frente Amplio Progresista se integra con siete apartados: política energética de Estado y fortalecimiento de Pemex; reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; reformas al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; otras propuestas; programa de acción inmediata para el fortalecimiento de petróleos mexicanos, y análisis crítico de las iniciativas de reforma petrolera del Ejecutivo Federal y del PRI.

Respecto a la política energética de Estado y fortalecimiento de Pemex, el documento insiste en lo siguiente: 1) el respeto a los principios constitucionales en la materia; 2) la restitución de Pemex como industria plenamente integrada y la oposición al desmembramiento de la paraestatal; 3) la necesidad de fortalecer a Pemex y de dotar a esa institución de autonomía, lo que no implica conformar un régimen de excepción, sino que Pemex tenga la facultad de operar sin constreñimientos de la Secretaría de Hacienda pero con la vigilancia del Poder Legislativo; 4) la elaboración de un programa estratégico para todo el sector energético nacional; 5) la imposibilidad de entregar a la iniciativa privada las funciones estratégicas relacionadas con el sector; 6) un régimen fiscal que le permita a Pemex invertir en el desarrollo de la industria petrolera; 7) un Pemex con ductos y refinerías propiedad de la nación, sin contratos discrecionales, inciertos e interpretables, y sin mecanismos de transferencia de la renta petrolera; 8) la abolición de los Pidiregas; 9) nuevos mecanismos de control y fiscalización a la industria petrolera; 10) un sindicato democrático, digno de la calidad de los trabajadores petroleros; 11) un Pemex que promueva la ingeniería mexicana y el desarrollo científico y tecnológico nacionales y que apoye el progreso de la nación; 12) el aliento a la empresa privada nacional en la construcción de instalaciones y en la proveeduría de bienes

<sup>85</sup> López Obrador, Andrés Manuel, *La gran tentación. El petróleo de México, cit.*, pp. 173-176.

y servicios, siempre bajo el control y propiedad del gobierno federal, y 13) un Pemex que siga siendo el organismo emblemático de la soberanía nacional.

En cuanto a la propuesta de reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el documento propone restablecer el carácter de Petróleos Mexicanos como organismo público descentralizado plenamente integrado, dotado de autonomía de gestión y presupuestaria, que cuente con las áreas operativas necesarias para su eficiente desempeño, y se oriente a maximizar los resultados de la industria en su conjunto, más que a privilegiar alguno de sus segmentos en detrimento de los demás. Se señalan como criterios rectores de Pemex los siguientes: la seguridad energética de la nación; la sustentabilidad de la plataforma de extracción; la diversificación de mercados y de proveedores, y la incorporación del mayor agregado a sus productos. Se excluyen los contratos riesgo, bajo todas sus formas, y se proscriben el sometimiento de Pemex a tribunales extranjeros.

La propuesta de nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, define en forma detallada las características organizativas, formas de gobierno, dirección y control del organismo y las principales disposiciones administrativas que le son aplicables. El proyecto otorga especial importancia a nuevas disposiciones en materia de planeación y programación, presupuesto, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y evaluación y control de vigilancia. Todo lo anterior, en concordancia con los principios constitucionales y el contenido de la propuesta de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Se prevén los procedimientos para hacer efectiva la reintegración organizacional y operativa del organismo.

Sobre las reformas al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se propone fortalecer el papel de la Secretaría de Energía para la planeación estratégica del sector. Se atiende, entre otros, a los objetivos de eficiencia, diversificación y cuidado ambiental, con lo que se fortalecerán las acciones orientadas a garantizar la seguridad energética de la nación y la transición hacia el desarrollo energético de fuentes renovables de energía. Se prevé que la Secretaría de Energía organice un Consejo Nacional de Energía, como órgano superior de coordinación y programación del sector. Se propone igualmente la creación del Instituto Nacional de Energías Renovables, como organismo sectorizado en la Secretaría, el que fomentaría la transición energética hacia fuentes

de obtención de energía diferentes de los combustibles fósiles y hacia la constitución de un balance energético equilibrado.

Para asegurar la congruencia de las propuestas anteriores con otras leyes, se proponen reformas a los siguientes ordenamientos: Ley de Planeación, Ley Federal de Derechos, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Ley de la Comisión Reguladora de Energía. La finalidad es evitar antinomias y lagunas entre las propuestas estrictamente energéticas y las que tienen relación con las materias tratadas.

Se insistió en un programa de acción inmediata para el fortalecimiento de petróleos mexicanos. En dicho documento se pide asignar mayores recursos al organismo, mediante medidas concretas e inmediatas. Así se reclama modificar la tasa del derecho ordinario de hidrocarburos a fin de que los recursos resultantes se empleen en actividades de exploración, refinación, conservación y mantenimiento de equipos y plantas, petroquímica, ductos, almacenamiento e investigación en desarrollo científico y tecnológico, y establecer medidas para favorecer la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Finalmente, en dos documentos críticos se cuestionan las propuestas de Calderón y del PRI. En esos apuntes se insiste en las múltiples anti-constitucionalidades de las iniciativas, y de cómo a través de cambios legislativos se realiza un fraude a la Constitución. Se reclama en los estudios críticos, el carácter privatizador y entreguista de las iniciativas Calderón y Beltrones. En el articulado de las mismas queda en evidencia que su pretensión fundamental y exclusiva es dar entrada a la iniciativa privada internacional en la industria petrolera con total desprecio a la Constitución.

### *3. Crítica y conclusiones sobre la propuesta del FAP*

Desde mi punto de vista, son cuatro las críticas principales que se pueden hacer a la propuesta, pero sobre todo a lo negociado con el PAN y con el PRI, una vez que el PRD, el PT y el Partido Convergencia, decidieron entrar en una negociación con ellos:<sup>86</sup> 1) la no insistencia para

<sup>86</sup> En la izquierda no todos estaban de acuerdo con la elaboración de una propuesta alternativa y mucho menos con una negociación con el PAN y el PRI. Se sabía por los sectores más críticos de la izquierda que cualquier negociación conduciría a la privati-

conformar un Consejo de Administración de Pemex democrático y con participación de la sociedad civil; 2) la debilidad en el reclamo para que la intervención del sindicato en el Consejo de Administración de Pemex fuese democrática; 3) la traición al Movimiento social en defensa del petróleo, al haber pactado una reforma que violenta la Constitución, y 4) el no impedir que en los contratos con las compañías petroleras internacionales se entreguen partes del territorio nacional en bloques o áreas geográficas.

1) Sobre el primer punto relativo al Consejo de Administración, y para dar una respuesta correcta sobre cuál debe ser la integración adecuada y la naturaleza del órgano de gobierno de Pemex, es preciso analizar sistemáticamente los preceptos constitucionales involucrados. A mi juicio esas normas son los artículos 25, 26, 27, 28; 73, fracción X, y 90 constitucional.

El 25 de la ley fundamental indica que el “Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional” y gobierno federal tendrá siempre el control y la propiedad del organismo encargado de atender las funciones estratégicas del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica. El 26 dice que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, y que la planeación será democrática. El 27 establece que la nación tiene el dominio sobre el petróleo y los hidrocarburos y que estos recursos son inalienables e imprescriptibles. El 28 expresa que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo. El 73, fracción X, determina la competencia del Congreso en materia de hidrocarburos. El 90 divide a la administración pública en centralizada y paraestatal.

De esas normas constitucionales queda claro que en la nación recae el dominio de los hidrocarburos, que el Estado es el que organiza las áreas estratégicas, que el gobierno federal a través de la administración pública tiene el control y la propiedad de Pemex, que la planeación debe ser democrática, y que el Poder Legislativo Federal regula la materia de hidrocarburos. Lo anterior acaso significa que los miembros que integran Pemex tienen que ser necesariamente designados y/o ser representantes del gobierno. No, desde mi punto de vista, por las siguientes razones:

zación de la industria petrolera porque ese era el objetivo fundamental del gobierno de Calderón. Tal finalidad estuvo siempre avalada por el PRI. Véase Jalife-Rahme, Alfredo, *La desnacionalización de Pemex*, México, Partido del Trabajo, 2009, pp. 202 y 203.

*Primera.* El artículo 28 señala con claridad que es el Estado y no el gobierno federal el que cuenta con los organismos y empresas que se encargan de las funciones estratégicas del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica. En otras palabras, aunque los organismos estén adscritos formalmente a la administración pública federal, son ante todo organismos del Estado, que se encargan de explotar a través de la industria petrolera los hidrocarburos que son recursos del dominio de la nación.

*Segunda.* ¿Qué significa control y propiedad? Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, control significa comprobación, inspección, fiscalización e intervención, y también dominio, mando o preponderancia. El control en términos jurídicos tiene relación con funciones de vigilancia y fiscalización. Control entraña fiscalizar la administración. Dar un significado diferente al término control, y pretender, con ese significado, que el Ejecutivo debe tener necesariamente mayoría de representantes en el órgano de gobierno de Pemex, entraña una semántica no compatible con la Constitución, que va más allá de la misma cuando no la contradice. Un organismo descentralizado tiene o puede tener independencia técnica, de gestión, administrativa y hasta presupuestaria de la administración centralizada como lo propone la iniciativa del FAP. Por tanto, el Ejecutivo en Pemex no tiene un dominio o mando pleno. En la propuesta que aquí se hace, el presidente del órgano de gobierno sería nombrado por el Ejecutivo, pero los demás consejeros serían designados por el Congreso por mayoría calificada de dos tercios y ratificados por el Ejecutivo.

*Tercera.* El gobierno federal realiza sus funciones de control y vigilancia a Pemex, a través de las competencias que tiene a su cargo la Secretaría de la Función Pública por medio del órgano interno de control de la paraestatal; sin embargo, aún por lo que ve al control, la fiscalización externa de Pemex, la ejerce también la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

*Cuarta.* La propiedad de Pemex la tiene el gobierno federal porque se trata de un organismo paraestatal que forma parte de la administración pública descentralizada. En la época en que se constituyó Pemex, aún no se concebían en el país órganos constitucionales autónomos como el IFE o la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por ello, no se le dio a Pemex ese carácter, a pesar de la importancia geoestratégica y económica que tiene para el país.

*Quinta.* El control y propiedad del gobierno federal sobre Pemex no significa que tenga que conformarse como un organismo presidencialista. Ello estaría en contra de la norma constitucional que señala que es el Estado el que cuenta con el organismo. En el diseño y actuación jurídica de Pemex participan diversos poderes: 1) el Legislativo porque tiene la competencia para regular todo lo concerniente a la materia de hidrocarburos y porque al Congreso de la Unión le corresponde legislar sobre la administración pública centralizada y paraestatal, además de que la Cámara de Diputados ejerce el control externo sobre el organismo; 2) el Ejecutivo porque el organismo es propiedad del gobierno federal —forma parte de la administración pública descentralizada— y ejerce sobre él control a través de la Secretaría de la Función Pública; 3) el Judicial cuando dirime las controversias entre Pemex y terceros.

*Sexta.* Además —por ser el Estado un todo integrado por poderes, órganos, territorios, distintos niveles de gobierno y ciudadanos— no hay razón para simplificar y reducir el Estado al titular del Poder Ejecutivo. El Estado no equivale al Ejecutivo y, en ese sentido, la integración de Pemex debe comprender diversos elementos del Estado a juicio del Congreso de la Unión. Esto es, quien tiene el poder para decir cómo debe conformarse Pemex, y qué poderes debe tener su órgano de dirección, es el Poder Legislativo.

*Séptima.* En tal virtud, sería interesante contar con un órgano de gobierno para Pemex integrado por nueve personas designadas, ocho de ellas por ambas cámaras del Congreso, y cuyo nombramiento, y sólo éste, sea expedido por el presidente, una vez que el Congreso decida. Esos nueve se integrarían de esta manera: 1) tres que se obtendrían de las propuestas que harían todas las legislaturas de los estados; 2) tres propuestos por el sector académico y social; 3) dos propuestos por elección democrática —voto libre, secreto y directo— de los trabajadores que representen la pluralidad sindical, y 4) uno designado por el Ejecutivo que sería el presidente del órgano directivo. Los designados por el Congreso deben contar con la aprobación de dos tercios de los legisladores presentes. Las sesiones del órgano de gobierno deben ser públicas, de cara a la sociedad, y desarrollarse mediante la participación y deliberación de sus miembros, si es que se quiere realmente rendir cuentas a la sociedad.

*Octava.* El órgano de dirección de Pemex no puede ser un Consejo de Administración sino un órgano de gobierno. He aquí algunas razones: 1) Pemex no es ni debe ser una empresa; 2) los consejos de ad-

ministración son pasivos y convalidatorios, pues resuelven a partir de los insumos que los directores generales y los gerentes preparan; 3) es necesario para el país que el órgano de dirección de Pemex sea proactivo y participe de manera amplia en una diversidad de tareas que entrañan: proponer, criticar, deliberar, vigilar, conducir, orientar y dar seguimiento a cualquier procedimiento administrativo y técnico al interior de la industria petrolera nacional. Además, Pemex requiere, por su relevancia en la economía nacional, de miembros en su órgano de dirección de tiempo completo y no de secretarios de la administración pública que asisten muy de vez en vez, a convalidar decisiones previamente tomadas por los órganos técnicos del organismo.

*Novena y última.* Carece de buenos argumentos proponer y designar consejeros profesionales, como lo hacen el PAN y el PRI, sin la participación de los diversos sectores de la sociedad civil. No es válido que sólo los proponga y nombre el Ejecutivo y, tampoco lo es, que sean el simple resultado de un acuerdo partidocrático.

2) El FAP, durante las negociaciones no se esforzó para que la intervención de los representantes de los trabajadores en el Consejo de Administración de Pemex, se diese a partir de una elección democrática, mediante voto secreto y directo. Es verdad que la vía para alcanzar ese objetivo desde el punto de vista de la sistemática jurídica no era necesariamente el de la reforma petrolera, sino el impulso a una reforma concomitante a la energética, que estableciera la democracia interna en los sindicatos en una ley específica. No obstante lo anterior, los negociadores se conformaron con la posición del PRI y del PAN. Insistir en ese punto, hubiera implicado posiblemente el rompimiento de las negociaciones entre las tres fuerzas políticas. Esa, tal vez, es la única razón de por qué los negociadores del FAP no insistieron con energía en una cuestión a todas luces crucial e importante. El FAP reclamaba que sólo hubiese dos representantes de los trabajadores en el Consejo de Administración de Pemex, y que ambos debían ser votados por la clase trabajadora de Pemex a través de la secrecía del sufragio directo. No lograron introducir ningún cambio en el esquema prevaleciente porque no trabajaron en serio y con dedicación en ello.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Sobre el papel de la clase trabajadora en Pemex véase Moreno Andrade, Saúl Horacio, *Dilemas petroleros. Cultura, poder y trabajo en el Golfo de México*, México, Publicaciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007.



3) La izquierda del Senado y un buen número del grupo de intelectuales que elaboró la propuesta del Frente Amplio Progresista en materia de petróleo, lanzó las campanas al vuelo para señalar que la reforma negociada entre PAN, PRI y PRD, significó conjurar cualquier intento privatizador en la industria petrolera. Dicho señalamiento es falso, porque la reforma que fue aprobada contiene elementos privatizadores. Esas normas serán interpretadas a modo por parte de las autoridades de Pemex, e implicarán una privatización descarada de la industria petrolera nacional. Existen resquicios en la reforma aprobada que dejan elementos para introducir normativamente una privatización “moderada” que puede ser maximizada a través de interpretaciones legales favorables al contratismo privado.

En concreto, me refiero ahora a los siguientes puntos, sobre los que abundaré en el capítulo cuarto:

- a) *Derecho extranjero y tribunales extranjeros.* Por una parte, el párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo establece que: “Petróleos Mexicanos no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obra y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce soberanía, jurisdicción y competencia”. Pero por otra en el artículo 72, párrafo segundo, de la Ley de Petróleos Mexicanos se indica: “Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto”. Es decir, si es posible la aplicación del derecho extranjero y la intervención de tribunales extranjeros, con la aclaración de que por “actos jurídicos de carácter internacional” se entiende todos aquellos que se celebran en el extranjero, o entre Pemex y algún contratista extranjero, y por “asuntos mercantiles”, según el artículo 12 de la Ley Reglamentaria del artículo 27, se comprende todos los que tienen que ver con la industria petrolera.
- b) *Bonos.* Éstos se mantienen, serán de capital variable como lo había previsto la propuesta calderonista y, de acuerdo al artículo 47 de la Ley de Petróleos Mexicanos “serán títulos de crédito emitidos por

el propio organismo que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo”. Lo anterior implica la entrega de parte de la renta petrolera a los tenedores, lo que es totalmente anticonstitucional porque de acuerdo al artículo 27 de la Constitución la renta petrolera corresponde a la nación y no a los que sean tenedores de los bonos.

- c) *Sistema de contratación*. El artículo 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos permite que los contratos establezcan compensaciones en los siguientes casos: a) el contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras; b) el contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o c) concurren otras circunstancias atribuibles al contratista que redunden en una mayor utilidad de Petróleos Mexicanos y en un mejor resultado de la obra o servicio, y siempre que no se comprometan porcentajes sobre el valor de las ventas o sobre la producción de hidrocarburos. Las posibles compensaciones deberán establecerse expresamente a la firma del contrato. Cabe decir que esas excepciones son más que suficientes para que en los hechos la regla general consista en estipular compensaciones en cada contrato. Por otra parte, el mismo artículo 60 de esa ley, le da al contratista la posibilidad de modificar los proyectos, lo que significa a contrario de lo que establece el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución, que Pemex no tendrá en sus manos el control, dirección y planeación de la industria petrolera.
- d) *Filiales*. El artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos le da competencia al Consejo de Administración para proponer al Ejecutivo la creación de filiales. Aunque los legisladores del PRD en el Senado dijeron que esas filiales no tendrán por objeto las funciones estratégicas de Pemex, lo cierto es que en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, todas las funciones relativas al petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica son funciones estratégicas del Estado. Las filiales serán el instrumento favorito para el contratismo en Pemex. Por otra parte, es de dudosa constitucionalidad la disposición que permite al Ejecutivo crear por decreto las filiales, porque de acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución todo lo vinculado con los hidrocarburos es competencia del Congreso y, porque, tal como lo establece el artículo 90 de

la Constitución, es sólo a través de las leyes del Congreso como se regula la administración pública centralizada y descentralizada.

- e) *Anticonstitucionalidades*. En los textos de los dictámenes se encuentran múltiples normas contrarias a la Constitución. Se permite a Pemex negociar deuda externa (contrario al artículo 73, fracción VIII, de la Constitución), se le otorgan al Consejo de Administración de Pemex facultades para regular adquisiciones (contrario al 134 de la Constitución), se conceden privilegios a los consejeros profesionales del Consejo de Administración contrarios al título cuarto de la Constitución, y se rompe con el principio de función estratégica del Estado en las funciones vinculadas al petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica, mismo que se encuentra previsto en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución.
- f) *Sindicato*. El PRD se suma al PRI y al PAN y no lucha para que los representantes sindicales en el Consejo de Administración sean elegidos por voto libre y secreto de las asambleas de los trabajadores. No insiste en una ley específica que democratice la vida sindical.
- g) *Transparencia*. La Ley de Petróleos Mexicanos permite en el artículo 60 la confidencialidad en los contratos. Además la transparencia tendrán un doble rasero para los mexicanos: una para los tenedores de bonos y otra para el resto de la población.
- h) *Corrupción*. No se establece en los dictámenes ningún mecanismo para revisar la corrupción del pasado en Pemex, tanto en relación con los contratistas como con el sindicato. Las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación son para el futuro.

Puedo por lo anterior decir que con estas y otras normas, la reforma petrolera ha sido diseñada en beneficio de los contratistas, que es en muchas de sus partes contraria a la Constitución, y que en los hechos, con interpretaciones jurídicas *ad hoc*, estará al servicio de los intereses privados de las empresas petroleras trasnacionales.

4) La lucha del Movimiento en defensa del petróleo no puede ser descalificada sin conocer antes lo que está en juego. Frente a Andrés Manuel López Obrador y su movimiento, se suelen tener actitudes cargadas de prejuicios de ataque a su persona y sus propuestas, sin conocer los hechos y los argumentos. Ejemplo de ello es la controversia sobre el otorgamiento de bloques del territorio nacional para la exploración y extracción de los hidrocarburos, la que está centrada en la redacción del

artículo 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos. Legisladores, principalmente del PRI y PAN, eliminaron la redacción de las fracciones VII y VIII del artículo 61 de esa ley, y dos párrafos cruciales en relación con esas disposiciones, tal como se da cuenta de ello en el capítulo tercero de esta obra, y aquí solamente se enuncia.

La fracción VII del artículo 61 decía: “No se suscribirán contratos de exploración o producción que contemplen el otorgamiento de bloques o áreas exclusivas para un contratista”. La fracción VIII agregaba: “No se suscribirán contratos donde se reúnan para un mismo contratista las actividades de exploración y producción en un campo determinado”. Los párrafos que acompañaban a esas fracciones del artículo 61 señalaban: “Los contratos a que se refiere este artículo podrán ser revisados por la Auditoría Superior de la Federación o por la Secretaría de la Función Pública, en los términos y conforme a los procedimientos previstos en las leyes aplicables” y “Los contratos a que se refiere este artículo podrán ser revisados por la Auditoría Superior de la Federación *ex ante* o por la Secretaría de la Función Pública, en los términos y conforme a los procedimientos previstos en las leyes aplicables”.

Como puede apreciarse la fracción VII del artículo 61 pretendía salvaguardar la soberanía nacional y el territorio de la nación, tanto en el suelo como en el mar territorial y patrimonial, para que el espacio terrestre y marino de México no se divida en bloques o lotes entre las compañías extranjeras petroleras, pues no sólo está en juego en esta reforma el subsuelo sino el suelo de este país, el que según el artículo 27 de la Constitución corresponde originariamente a la nación.

La fracción VIII del artículo 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos tenía por finalidad evitar la concentración en la misma compañía de las actividades de exploración y producción o extracción en un campo determinado. Al respecto es muy importante recordar que, según el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica son funciones estratégicas del Estado mexicano y, en ese sentido, es fundamental que éste tenga el control del sector como lo ordena también el párrafo cuarto del artículo 25 de la Constitución.

Los párrafos adicionales que otorgaban competencias a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública, incidían en la rendición de cuentas y en el combate a la corrupción, mediante la intervención de autoridades especializadas, que vigilarían que no se celebraran contratos en oposición a la Constitución y a las leyes, y que

fiscalizarían cualquier posible irregularidad en el clausulado de los mismos. La actuación de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública tendría que darse de acuerdo con el marco legal del país.

Como puede apreciarse, si se juzga de buena fe y con intención de comprender el reclamo del Movimiento en defensa del petróleo, las propuestas para prohibir dividir el territorio nacional en bloques son conforme a la letra y espíritu de la Constitución, y garantizan el respeto a la soberanía nacional, además de inscribirse en un esquema de rendición de cuentas; sin embargo, la mayoría de los legisladores las desestimó sin proporcionar buenas razones. El gobierno y los legisladores del PRI, PAN y PRD que votaron a favor de la reforma no respetaron la Constitución ni la democracia, por eso la lucha del Movimiento en defensa del petróleo es justa y tiene pleno sentido.

#### IV. LAS INICIATIVAS DEL PVEM

El 13 de agosto de 2008, los senadores Ludivina Menchaca Castellanos, Arturo Escobar y Vega y los diputados Diego Cobo Terrazas, José Antonio Arévalo González, Jorge Emilio González Martínez y Francisco Elizondo Garrido, de los grupos parlamentarios del PVEM, presentaron un proyecto de decreto que propone la Ley para el aprovechamiento de las energías renovables. Esta iniciativa consta de 28 artículos, distribuidos en 6 capítulos y 12 artículos transitorios. A juicio de los legisladores del Partido Verde, la iniciativa tiene por objeto regular y fomentar el aprovechamiento de las energías renovables, de manera compatible con el entorno social y ambiental, estableciendo las modalidades de participación pública y privada.

De esta iniciativa de ley se destaca lo siguiente: 1) se establece que el aprovechamiento de energías renovables es de interés público y que se realizará en el marco de una política energética integral de largo plazo; 2) se aclara que la energía nuclear no será considerada como energía renovable; 3) se indica que la generación de electricidad a partir de energías renovables será exclusivamente para venta de la Comisión Federal y/o Luz y Fuerza del Centro, y que en consecuencia, a juicio de los legisladores del Partido Verde, no se contraviene lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4) la Secretaría de Energía elaborará y coordinará la aplicación del Programa

para el Aprovechamiento de las Energías Renovables; 5) para garantizar la operatividad del programa se crea el Fideicomiso para el Aprovechamiento de las Energías Renovables; 6) la Comisión Reguladora de Energía tendrá entre sus competencias: la expedición de los procedimientos de intercambio de energía, los requerimientos técnicos y los sistemas correspondientes de compensaciones, para los sistemas de autoabastecimiento y cogeneración que estén conectados con las redes del Sistema Eléctrico Nacional; 7) se posibilita la venta nacional de certificados de energías renovables; 8) se establece la obligación a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro para adquirir la electricidad generada a partir de energías renovables y a pagar a los generadores por ello; 9) a efecto de brindar seguridad jurídica a los generadores, se determina que el Sistema Eléctrico Nacional deberá aceptar la electricidad generada a partir de energías renovables en cualquier momento que se produzca, y 10) se establece un sistema de responsabilidad social para asegurar la participación de las comunidades locales y regionales, de los grupos potencialmente afectados y de los grupos e individuos interesados en el seguimiento de los proyectos.

Como puede apreciarse, la iniciativa, en contra de lo que dice proponer, promueve el proceso de privatización de la energía eléctrica en México, en violación de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional. Su intención es la de permitir que el sector privado, principalmente extranjero, explote las energías no renovables para cogenerar electricidad. Además, esa participación puede ser financiada con fondos públicos que residirán en el Fideicomiso para el Aprovechamiento de las Energías Renovables, el que por cierto, no es el mejor instrumento jurídico para brindar estos apoyos, debido a los problemas de opacidad y de debilidad en la rendición de cuentas públicas de estos mecanismos. Lo más grave de la iniciativa, además de su propósito privatizador, reside en la obligación de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro para adquirir la energía de los suministradores privados, lo que colocaría a las entidades mencionadas en calidad de rehenes de cualquier interés privado. Finalmente, las normas de responsabilidad social que establece el proyecto, sólo buscan paliar las evidentes violaciones a los derechos de propiedad privada, pública y social, que se crearían con los esquemas de participación privada. La lógica del Partido Verde es la misma que la del Partido Acción Nacional, que no es otra más que la de beneficiar la oportunidad de negocios de contratistas y empresas privadas de origen extranjero.

La segunda iniciativa del Partido Verde Ecologista de México es del 2 de octubre de 2008, en donde se plantea una reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Su propósito es impedir que Pemex Refinación realice la actividad comercial de distribución y venta de combustibles líquidos para motores de combustión interna, con un esquema operativo representado por la “compraventa”, por medio del cual, desde 1998, se les transmite a los compradores, el dominio y por consiguiente la propiedad de los hidrocarburos a los particulares, lo que según el Partido Verde Ecologista de México, exime a la empresa paraestatal de toda responsabilidad y control en la cadena comercial, permitiendo a los particulares que transporten, almacenen, distribuyan y vendan a nombre propio, los hidrocarburos bajo su responsabilidad.

La situación anterior ha creado, según el Partido Verde, un mercado ilícito de combustibles que propicia un mercado desquiciado y sin control alguno. Además, los contratos de compraventa son violatorios del artículo 27 de la Constitución, pues se trata de negocios jurídicos que carecen de fundamento en la norma fundamental y en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Es necesario, a juicio del Partido Verde, que en la legislación secundaria se precise el concepto de venta de “primera mano” y que se determine la prohibición de traslado de dominio sobre los hidrocarburos con fines de reventa a terceros para refrendar la naturaleza estratégica de la distribución de productos refinados. Para ello proponen un título segundo en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

El título segundo que propone el Partido Verde Ecologista de México, se denomina: “De los combustibles líquidos para la combustión interna” y consta de tres preceptos. En el artículo 17, se da una definición de venta de primera mano, y así se señala que por ella debe entenderse la que se efectúa en los expendios autorizados, equiparándose a ésta la que Pemex realiza y la que enajena directamente a los consumidores finales. El artículo 18, repite el contenido del artículo primero de la ley, y establece que corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los combustibles líquidos para motores de combustión interna que se encuentren en el territorio nacional, así como el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano. Finalmente, el artículo 19 indica que Petróleos Mexicanos podrá celebrar contratos con particulares para el transporte, almacenamiento y distribución

si se respetan las normas técnicas, operativas, administrativas y comerciales establecidas por el organismo descentralizado, y se entenderá como causal de rescisión de la relación contractual, el hecho de que cualquier particular modifique, falsifique, sustituya o diluya la composición del producto otorgado para su transporte, almacenamiento y distribución.

Como puede apreciarse, la propuesta del Partido Verde, pretende ordenar una práctica a todas luces inconstitucional, en donde Pemex pierde el control sobre etapas fundamentales de la industria petrolera. Sin embargo, no es una iniciativa que se haga cargo seriamente del carácter estratégico de la industria petrolera. Así, se acepta en ella, el que se puedan celebrar contratos con particulares respecto a actividades, que según la Constitución, sólo son propias y exclusivas del Estado mexicano porque constituyen funciones estratégicas del mismo, las que no son prioritarias o privadas.

## V. OTRAS PROPUESTAS

El 2 de septiembre de 2008, un grupo de senadores del Partido Acción Nacional presentó al Senado de la República, el proyecto de decreto por el que se crea la Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía. La propuesta plantea los presupuestos mínimos de preservación y protección de los recursos energéticos y, por ello, se establece que la eficiencia energética debe contribuir a preservar el medio ambiente mediante el impulso a la sustentabilidad energética y a la economía competitiva. El ordenamiento pide que los consumidores de energía cuenten con la información relevante para la toma de decisiones, y contempla los mecanismos de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno con la sociedad en general.

La propuesta de los senadores del PAN contiene lo siguiente: los principios rectores para el aprovechamiento sustentable de energía, las políticas centrales, los objetivos, el diseño institucional de conducción, y la coordinación y concertación de las acciones en materia de aprovechamiento sustentable de la energía. Además el proyecto incluye: 1) las facultades de la autoridad reguladora para expedir y proponer normas oficiales mexicanas y programas nacionales de eficiencia energética, para establecer y evaluar el cumplimiento de metas para promover el aprovechamiento sustentable de la energía y, para, promover entre los distintos órdenes de gobierno los programas de eficiencia energética; 2) la coor-



dinación de fondos y fideicomisos que tengan por objeto apoyar el aprovechamiento sustentable de la energía y que hayan sido constituidos por el gobierno federal, reciban recursos federales o en los cuales el gobierno federal constituya garantías, para financiar el desarrollo tecnológico y la implementación de proyectos de eficiencia energética, y 3) la obligación del Estado de recopilar e integrar la información estadística sobre el uso de los energéticos y los patrones de consumo de los distintos sectores del país, a fin de que se provea de información confiable que permita establecer y evaluar programas y necesidades energéticas de los diversos sectores.

Igualmente la propuesta panista indica la creación de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que gozará de autonomía técnica y operativa. También se crea el Consejo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía como la instancia de carácter permanente del Ejecutivo Federal que tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Programa. Finalmente, la iniciativa de ley prevé la instrumentación del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, instrumento mediante el cual el Ejecutivo Federal establecerá estrategias y acciones que permitirán, a juicio de los legisladores del PAN, alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo.

Como puede apreciarse, la iniciativa se inscribe en la lógica constitucional de las facultades de planeación por parte del Estado. Sin embargo, esa lógica, fuertemente intervencionista, riñe paradójicamente con la propuesta de Calderón, que se orienta por el libre mercado y la liberalización y privatización del sector energético nacional. La propuesta es loable, aunque desde nuestro punto de vista presenta las dos siguientes deficiencias constitucionales: 1) las facultades de creación normativa que se conceden a las instancias que propone crear la ley, las que se oponen a la facultad reglamentaria de la que sólo goza el titular del Poder Ejecutivo, acorde a lo previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, y 2) la exclusión del Congreso de la Unión, principalmente de la Cámaras de Diputados vía la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para vigilar y supervisar cualquier indicador de gestión y de desempeño en la administración pública federal. Es decir, la propuesta tiene un sentido profundamente presidencialista y promueve la creación de más burocracia, cuando las tareas que se encomiendan a las nuevas

instancias bien pueden ser realizadas por la Secretaría de Energía con la adecuada supervisión y vigilancia de la Cámara de Diputados.

Finalmente, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado del Consejo Coordinador Empresarial, durante 2008, se sumó al debate y en un documento titulado: “La reforma petrolera”, expuso sus puntos de vista. En ese análisis sostiene lo siguiente: 1) nuestro país está aún lejos de los grandes cambios estructurales que se han llevado a cabo en otros países; 2) estos cambios incluyen abrir el sector energético y estimular la competencia para hacer de Pemex una verdadera empresa; 3) no se trata de vender los activos de Pemex, pero sí de transformarla en una verdadera empresa que debe concentrarse en aquellas actividades en donde está la renta petrolera: la extracción del crudo y gas; 4) nuestra clase política ha optado por pensar la reforma en el sector dentro del restringido marco que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia, el cual estaba diseñado para otro momento histórico, en el que las empresas estatales tenían un poder relativo bajo frente a las empresas petroleras multinacionales. Hoy, como lo hemos visto en muchos países, el poder adquisitivo ha cambiado y deberíamos ser capaces de tener instituciones adecuadas para este mundo en que vivimos; 5) es claro que la reforma ideal hubiese implicado modificaciones a la Constitución; 6) ninguna de las iniciativas presentadas, ni las críticas vertidas a éstas, ofrecen argumentos o información que justifiquen quedarnos en un régimen tan restrictivo y que según todos los indicadores es subóptimo en términos de bienestar social; 7) la renta petrolera es propiedad de la nación y debiera ser para todas las generaciones de mexicanos, no sólo para el financiamiento del gasto corriente del gobierno en sus tres niveles; 8) la estrategia de financiar el gasto corriente con la renta petrolera ha llevado a que Pemex tenga una deuda muy elevada, superior a 500 000 millones de pesos; 9) la solución no consiste en invertir más recursos públicos en Pemex, y 10) los problemas de Pemex tienen que ver con sus dificultades operativas, retraso tecnológico, leyes obsoletas, regulación excesiva, una administración burocrática, y un contrato colectivo rígido y oneroso.

Las razones y críticas del Consejo Coordinador Empresarial, muchas de ellas fundadas en la deficiente actuación de Pemex y de la industria petrolera en las últimas décadas, no toman en cuenta dos elementos fundamentales: 1) la imposibilidad de cualquier reforma al sector con ánimo de privatizarlo, o liberalizarlo, si previamente no se modifican las normas constitucionales, y 2) la importancia geoestratégica del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica para el país. Sobre el primer punto, las

funciones del Estado vinculadas a la explotación sustantiva de los hidrocarburos son estratégicas, es decir, sólo el Estado las puede realizar. Si se desea cambiar ese modelo jurídico-constitucional se precisan cambios que no son de naturaleza legal sino de carácter constitucional. En cuanto al segundo asunto, los hidrocarburos no son *commodities*, productos sujetos al libre juego del mercado, representan piezas fundamentales para el desarrollo de los Estados, e instrumento fundamental para salvaguardar su posición en el concierto mundial y defender sus soberanías. Si México transforma la naturaleza constitucional y geoestratégica de las funciones relacionadas con el petróleo, pierde como Estado relevancia en la esfera internacional, entrega los recursos del subsuelo al apetito de intereses foráneos, y traiciona su historia.

## VI. CONCLUSIONES

La presentación de las diversas iniciativas, principalmente, las de Calderón, las del PRI y del Frente Amplio Progresista, son consecuencia de un trayecto que inició a principios de 2008. En marzo de ese año, y después de una costosa y en muchos sentidos, parcial y sesgada campaña de propaganda en los medios de comunicación electrónica del país, la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos emitieron un diagnóstico sobre la situación del petróleo en México.<sup>88</sup> 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. En las últimas décadas se ha extraído crudo irracionalmente del subsuelo para venderlo irracionalmente también a los Estados Unidos, y se ha descuidado la construcción de refinerías, el mantenimiento y recambio de ductos, la investigación científica y tecnológica, y el desarrollo de la petroquímica nacional. El diagnóstico insistía con intencionalidad privatizadora en la caída acelerada de las reservas probadas de petróleo, la declinación de la producción, la creciente importación de gasolina, 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. Después de sembrar el terror, el diagnóstico concluía tendenciosamente que la salida a la crisis de Pemex consistía

<sup>88</sup> Petróleos Mexicanos y Secretaría de Energía, *Diagnóstico: situación de Pemex*, México, 30 de marzo de 2008, <http://www.pemex.com/files/content/situacionpemex.pdf>.

en liberalizar el sector, abrir partes de él a la iniciativa privada a fin de modernizarlo.

Después del diagnóstico de la Secretaría, vino la propuesta de reforma legal de Felipe Calderón. El 8 de abril de 2008, y posteriormente en mayo de ese año, se presentaron las iniciativas al Senado de la República y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Al presentarse las iniciativas por Calderón ante el Congreso, subió de tono de la movilización social y de la resistencia civil del Movimiento en defensa del petróleo que encabeza Andrés Manuel López Obrador.

Esa circunstancia obligó al Senado de la República a convocar a 21 foros de debate, sobre una inmensa cantidad de temas vinculados a la energía, los hidrocarburos, el petróleo, la petroquímica, la fiscalidad, los yacimientos transfronterizos, la corrupción, la organización de la industria petrolera, etcétera. En esos debates participamos personas de diversa ideologías, tendencias y especialidades. A lo largo de las sesiones de los foros que se llevaron a cabo entre el 13 de mayo y el 22 de julio de 2008, quedaron claras, desde nuestro punto de vista y entre otras cosas, las siguientes: 1) el diagnóstico de Pemex y la Secretaría de Energía era un diagnóstico incompleto y segado porque enfocaba la situación del sector desde una sola de las alternativas, la del gobierno convencido de la privatización; 2) la carencia de argumentos para defender las propuestas de Calderón. De esta manera quedó al descubierto, por ejemplo, que antes de buscar el petróleo en aguas profundas había que hacerlo en las aguas someras y en territorio nacional; que los contratos que proponía Calderón, incentivados o de desempeño, eran muy similares a los contratos riesgo; que parte de la renta petrolera de la nación se entregaría a los inversionistas extranjeros vía utilidades y sobrepuestos en los costos, etcétera; 3) que en muchos sentidos, la aprobación de la propuesta de Calderón consistía en otorgarle un cheque en blanco al gobierno, porque había muchos elementos en las propuestas, nuevo Pemex o bonos ciudadanos, por citar algunos, que no quedaban adecuadamente definidos en las iniciativas; 4) quedó también en claro que no se trataba de una reforma energética sino de una reforma petrolera; 5) quedó igualmente en evidencia que se buscaba desarticular y desmembrar a Pemex, el gobierno no quería una industria petrolera integrada; 6) quedó constatado una y otra vez, que el gobierno no quería mantener el monopolio de Estado sobre la industria petrolera; 7) se pusieron sobre la mesa los elementos jurídicos para demostrar por qué las iniciativas presentaban múltiples anticonstitucionalidades; 8) quedó demostrado cómo Pemex, de aprobarse las inicia-

tivas, se transformaría en un simple administrador de los contratos que se celebrarían con las grandes compañías petroleras transnacionales; 9) se probó que la inclusión de los bonos ciudadanos anuncia la bursatilización de Pemex, y 10) se manifestó que con la propuesta de Calderón se le restaría al Estado mexicano un instrumento fundamental para su desarrollo económico, industrial, científico y tecnológico, que afectará a las futuras generaciones.

Posteriormente a los foros del Senado, el PRI presentó el 23 de julio de 2008, las iniciativas de las que hemos dado cuenta en este capítulo, mismas que siguieron con las tendencias privatizadoras de la propuesta calderonista. Al mismo tiempo, el movimiento social en la calle crecía con más movilizaciones y críticas al paquete legislativo del gobierno. Así, el PRI y algunos sectores del PAN lograron el acuerdo con el sector moderado del PRD, a fin de que desde la izquierda se presentara una propuesta propia. La propuesta del FAP fue el producto de las discusiones de más de cien intelectuales, técnicos y científicos mexicanos. Dicha propuesta fue discutida y deliberada en sedes legislativas con las iniciativas de Calderón y del PRI. El resultado de esas deliberaciones y negociaciones, consistió por parte de la mayoría de la izquierda legislativa del PRD, en la aceptación de muchos de los elementos privatizadores que se contenían en la iniciativa original de Calderón y en la del PRI, pues aunque se incorporaron en la reforma aprobada algunos elementos de la propuesta del FAP, la parte sustancial y predominante de toda la reforma, que entraña el ingreso de inversionistas privados extranjeros a las distintas etapas y fases de la industria petrolera se mantuvo, y en muchos sentidos se reforzó, en tanto que se les da una amplia y abierta participación en la exploración y extracción del crudo, en donde por cierto, los contratos se negocian en muchos miles de millones de dólares.

Por lo anterior, es que el Movimiento en defensa del petróleo, la economía popular y la soberanía nacional, no aceptó la negociación del PRD con el PAN y el PRI ni la posterior aprobación de la reforma.<sup>89</sup> Ese movimiento social se ha mantenido vivo y continúa denunciando las irregularidades que en el sector energético se realizan. Además, y, eso tal vez sea lo más importante, insiste en la reversión de las reformas legales aprobadas por ser contrarias a la Constitución.

<sup>89</sup> La reforma fue aprobada en la Cámara de Senadores el 23 de octubre de 2008 y en la Cámara de Diputados el 28 de octubre de ese año. El 28 de noviembre de 2008 las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* sin la exposición de motivos correspondiente.