

Las cinco deficiencias de las iniciativas priístas



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

*Jaime Cárdenas**

Resumen

El artículo hace un balance de las deficiencias normativas que existen en la iniciativa propuesta por el PRI en materia de petróleo y energía, entre las que destaca su anticonstitucionalidad y carácter privatizador, teniendo los mismos tintes de la iniciativa de Calderón: ambas incurren en la anticonstitucionalidad con el argumento de una mayor autonomía presupuestal y de gestión para Pemex, implicando que la industria petrolera esté abierta a la inversión extranjera, e infringiendo los principios constitucionales, además del propio beneficio que tendría el titular del Ejecutivo al ser la autoridad administrativa del sector y siendo ajena a ello la sociedad civil.

Palabras clave: industria petrolera, anticonstitucional, inversionistas extranjeros, transnacionales, iniciativas

Abstract

This article closely examines the legal gaps that exist in the initiative proposed by the PRI for energy and petroleum reform, among which, the unconstitutional and privatizing nature of it stands out. It closely resembles the initiative presented by Calderón: behind the veil of increased budgetary and managerial autonomy, both are unconstitutional insofar that they strive to open Pemex to foreign investment, as well as giving the executive the unprecedented benefits of being the administrative authority of a sector that does not lie in the hands of civil society.

Key words: petroleum industry, unconstitutional, foreign investors, transnational companies, initiatives

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, diputado federal por el Partido del Trabajo, LXI Legislatura, jaicardenas@aol.com

Introducción

El 23 de julio de 2008 un grupo de legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por el senador Manlio Fabio Beltrones y por el diputado Emilio Gamboa, presentó 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 Petróleos Mexicanos (Pemex); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de 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.¹

En virtud de que los principales promotores 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 diferencias entre las iniciativas residen en algunas formas o vías elegidas 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

¹ Un análisis desde la perspectiva del PRI sobre estas iniciativas puede verse en Fundación Colosio, A.C., *La reforma energética. Balance y retos* (2008).

la ideal normativamente, se incorpora al 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 Partido Acción Nacional (PAN), la finalidad esencial 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 básicas: su anticonstitucionalidad, su carácter privatizador, la creación y el control indirecto en las filiales de Pemex, la caja negra en que consistirá el sistema de contratación que se propone y el terrible destino en el que se colocará a la propiedad nacional.

1. La anticonstitucionalidad de las iniciativas

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 el 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 principios anteriores 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 cuanto a los recursos del subsuelo y, desde luego, la prohibición para otorgar contratos sobre esos recursos y el monopolio de la nación vía el Estado sobre la industria petrolera. Igualmente, las iniciativas invaden competencias de los poderes Legislativo y Judicial federales, transgrediendo, 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 6 de la Constitución, entre otras muchísimas normas fundamentales atropelladas.

Si analizamos una a una las iniciativas del PRI, observamos las siguientes normas anticonstitucionales:

1.1. Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo

1.1.1. En el párrafo tercero del artículo 4 del proyecto que propone el PRI encontramos que se conceden competencias indebidas a las filiales de Pemex 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.

1.1.2. En el párrafo primero del artículo 6 del proyecto 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 completamente independientes del éxito o fracaso del proyecto. En los contratos que propone el PRI, 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 teniendo en cuenta el éxito del proyecto. Los contratos que alienta el PRI permiten la inversión privada, sobre todo extranjera, en la industria nacional del petróleo y presentan características de contratos de riesgo –porque el pago del precio está en función del 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.

1.1.3. En el párrafo segundo del artículo 6 se permiten 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 obsoletas y estarán desfasadas tecnológicamente. En el ámbito jurídico, 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 únicamente en manos ni 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.

1.1.4. En el artículo 7 del proyecto se conceden facultades a la Secretaría de Energía para limitar, 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 al 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 decimoprimeros del artículo 16 constitucional. Asimismo 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.

1.1.5. En el artículo 8 del proyecto 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 transnacionales del petróleo.

1.1.6. En el artículo 10 del proyecto 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.

1.1.7. En el artículo 12 del proyecto se dice que, 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 regirá por el derecho público sino por el 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 o 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.

1.1.8. En el artículo 15 del proyecto se regulan los permisos en favor de los particulares respecto del transporte, almacenamiento y distribución de gas. Dichos permisos infringen los artículos 25 y 28 de la Constitución, pues se trata de actividades estratégicas exclusivas del sector público.

1.1.9. En el artículo 15 bis se establecen las sanciones por incumplimiento a la ley. Las bases para fijarlas quedan en la indeterminación. No se precisa de quién son las ventas anuales y tampoco se aclaran 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 con los artículos 14, 16 y 22 constitucionales.

1.2. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

El artículo 33 del proyecto concede nuevas competencias a la Secretaría de Energía. Se establecen facultades a la Secretaría para promover la participación de los particulares en las actividades del sector energético; 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.

1.3. *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*

1.3.1. El artículo 4 en su primer párrafo del proyecto 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, como se establece en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución.

1.3.2. En el artículo 4 segundo párrafo del proyecto se conceden anticonstitucionalmente facultades a la Comisión para expedir el Estatuto Profesional Regulatorio. Tal situación violenta las competencias del Congreso de la Unión, pues de acuerdo con el artículo 73 fracción X de la Constitución, la regulación sobre hidrocarburos y sobre trabajo son competencias del Poder Legislativo.

1.3.3. En el artículo 12 del proyecto, en sus párrafos primero y tercero, se regula el pago de derechos que deben hacer 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.

1.4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

En los artículos 3 y 14 bis del proyecto se 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 lleven a cabo 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. Esta 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 severos de constitucionalidad. 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 de la iniciativa, se vulneran las atribuciones del Legislativo federal en materia de hidrocarburos, que se precisan en el artículo 73 fracción X de la Constitución.

1.5. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

En el párrafo que se adiciona al artículo primero de la ley se vacía de contenidos esta ley, 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 la paraestatal 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.

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

En el 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 las Mismas.

1.7. *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*

1.7.1. En el artículo 1 párrafo tercero del proyecto de ley se conceden atribuciones indebidas al Ejecutivo para regular por decreto competencias que son exclusivas 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.

1.7.2. En el artículo 2 del proyecto se crean los organismos descentralizados de Pemex, situación que promoverá el incremento de la burocracia; la dispersión de esfuerzos; la balcanización de la industria petrolera y dificultades en su organización, planeación y dirección; así como un aumento en las debilidades de control, rendición de cuentas y transparencia en la materia.

1.7.3. En el artículo 3 del proyecto se 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.

1.7.4. En el artículo 5 del proyecto se permite que Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias puedan celebrar contratos de proyectos con particulares, 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 de riesgo, en franca contravención a la prohibición del artículo 27 párrafo sexto de la Constitución.

1.7.5. En el artículo 6 se conceden 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 6 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 en 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 2, fracción XX de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a quienes se les otorgan amplísimas prerrogativas en materia de administración y gasto, ya que, según la Ley de Presupuesto, debe entenderse por entidades de control indirecto “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 opuesto al orden constitucional que las filiales tengan facultades para adjudicar directamente contratos, funciones contrarias al artículo 134 constitucional.

1.7.6. En el artículo 8 del proyecto se establece la composición del Consejo de Administración de Pemex. 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 son nombrados por el sindicato de Pemex. El número de miembros designados por el Ejecutivo (seis y cuatro propuestos por él al Senado) es desmesurado; el Ejecutivo no comparte 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 estas designaciones, y sí apunta la el presidencialismo y la antidemocracia en el sindicato petrolero.

1.7.7. En el artículo 9 del proyecto se 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.

1.7.8. El artículo 10 del proyecto determina que un comité especializado definirá los salarios de los consejeros profesionales del Consejo de Administración, precepto que viola los artículo 73 fracción XI y 74 de la Constitución, pues es el Congreso, o la Cámara de Diputados cuando aprueba el presupuesto, los que constitucionalmente pueden fijar los emolumentos.

1.7.9. En el artículo 12 fracción IX del proyecto se 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, esta 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 concentrados 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.

1.7.10. En el 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 amplia difusión de los votos particulares presenta cortapisas, dado que la más extensa revelación estará supe-
ditada 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.

1.7.11. El artículo 18 del proyecto 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.

1.7.12. El artículo 19 del proyecto fija 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 transgrediendo el ámbito del Poder Legislativo; facultades anticonstitucionales para regular el presupuesto y 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 competencias indebidas al director general para disponer de activos fijos. Todas esas facultades previstas en una ley orgánica contravienen la Constitución, tanto por el carácter estratégico de la industria petrolera en los términos del artículo 28 párrafo cuarto de la carta magna, 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. Las iniciativas no logran conformar una autonomía de gestión para Pemex sino un régimen de excepción contrapuesto al orden constitucional nacional.

1.7.13. En el artículo 24 del proyecto se norman 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, puesto que 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 procedan, incluyendo las denuncias y querellas penales correspondientes (fracción XII).

1.7.14. En el artículo 26 del proyecto se 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 cuanto 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.

1.7.15. En el artículo 27 del proyecto se norman 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 transgresión al principio de licitaciones públicas en las compras gubernamentales, como lo determina el artículo 134 de la Constitución.

1.7.16. En el artículo 28 del proyecto se definen 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.

1.7.17. En el artículo 33 del proyecto se establecen 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 carta magna 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.

1.7.18. En el artículo 34 del proyecto se 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.

1.7.19. En el artículo 41 del proyecto se fijan las excepciones de responsabilidad de los miembros del Consejo de Administración. A diferencia de otros servidores públicos, los miembros del Consejo de Administración no incurren 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.

1.7.20. En el artículo 42 del proyecto se 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 es en este sentido discriminatorio con los demás funcionarios públicos.

1.7.21. En el artículo 43 del proyecto se 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.

1.7.22. En el artículo 44 del proyecto se 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.

1.7.23. En el artículo 45 del proyecto se norman 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 sólo tienen competencias *a posteriori*, ya sea cuando se reciben los informes

a los que aluden los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Pemex o cuando la Cámara de Diputados revisa la cuenta pública en los términos del artículo 74 de la Constitución.

1.7.24. En el artículo 46 del proyecto se regulan 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 establecer las normas en materia de intermediación y servicios financieros.

1.7.25. En el artículo 47 del proyecto se 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 dispone 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 ellos, tanto a la información respecto a su explotación como a la protección de nuestros derechos sobre los mismos.

1.7.26. En el artículo 48 del proyecto se 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 por vía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como hasta ahora ha sido, sino del Poder Legislativo.

1.7.27. En los artículos 50, 51 y 52 del proyecto se alude a los conflictos jurídicos 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.

1.7.28. En el artículo 55 del proyecto se establecen 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 al 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.

1.7.29. En el artículo 56 del proyecto se señalan 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.

1.7.30. En el artículo 57 se excepciona la licitación 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.

1.7.31. En los artículos 58 a 60 se regulan 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 de cada uno; 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 de riesgo porque la trasnacional no recibiría un porcentaje del valor de la producción ni descuentos especiales 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 Chicontepe; 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 parecerle perfectas a cualquier inversionista. 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 con 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 contratar con terceros obras o servicios determinados 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, como lo estatuye el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución.

La propuesta Beltrones, al igual que la de Calderón, lo que busca exclusivamente es abrir la industria petrolera nacional y estatal a la inversión extranjera. En los contratos de servicio de proyectos encontramos las características de los contratos de 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, busca 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 la Secretaría de la Función Pública, pero no se prevén las obligaciones mínimas de publicidad y transparencia sobre estos contratos ni 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 Pemex es 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.

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

1.7.32. En los artículos 61 y 62 se contemplan los 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 a la 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 6 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.

1.7.33. En el artículo 63 se faculta a la aplicación del derecho extranjero y se 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.

2. H. Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo

a) En el artículo 3 se establecen 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 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.

b) En el artículo 4 se señalan 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.

Asimismo existen atribuciones respecto a opinar sobre la asignación o cancelación de asignación de terrenos para la exploración y extracción, y 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 toda la nación. 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. Opuesto 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 transgresión al artículo 124 de nuestra ley fundamental.

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.

c) En el artículo 5 se dispone 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 8) –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 trasnacionales del petróleo.

2.1. Ley para el Financiamiento de la Transición Energética

Según el artículo 3 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 realizar una fiscalización adecuada, aunque los artículos 5 y 6 de la iniciativa de 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 académicas de investigación de carácter público. Igualmente cuestionable es que no se exprese en la norma el factor o porcentaje de la renta petrolera que 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. 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, resultado de las presiones de Estados Unidos y de los países desarrollados, es consecuencia de los acuerdos de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que desde 2005 México viene celebrando con 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, donde éstas son sometidas por el pensamiento único de acatar todas las recomendaciones

y políticas fijadas 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 ataña al interés general.

Desde principios de los años 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 rotundo fracaso ya que 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;² el gobierno federal ha permitido que Baja California sirva de plataforma energética de Estados Unidos, en tanto 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 cercanas a las instalaciones transnacionales; recientemente, Pemex entregó a particulares la red de oleoductos y poliductos de la región sur (Pacheco y Rodríguez-Padilla, 2008a: 3-18); se han otorgado contratos millonarios a empresas como Halliburton y Schlumberger para explotar las reservas de Chicontepec, sin que esas compañías hayan sido hasta el momento exitosas (Grupo Ingenieros, 2008); existen depósitos de Pemex en bancos estadounidenses por más de 30 000 millones de dólares, el Master Trust Fund (Rojas, 2008: 49), sobre el que no hay mayores explicaciones –por qué esos fondos están en Estados Unidos 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”

² Los Contratos de Servicios Múltiples no son contratos de obra, sino de servicios operativos que comprenden actividades reservadas al Estado. El gobierno de Vicente Fox asignó cinco contratos y el de Felipe Calderón ha convenido tres.

realizada a través de Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (Pidiregas) representa 89 por ciento de la formación de capital de la empresa, lo que ha permitido que Pemex pierda sus capacidades para concebir, administrar y controlar esquemas productivos (Ibarra Muñoz, 2008: 184); se ha abandonado la petroquímica y la refinación; se ha incrementado el *outsourcing* en servicios; se ha ido desmantelando el Instituto Mexicano del Petróleo; y a través de la ASPAN el gobierno de Calderón, al margen de la Constitución, ha pactado con el presidente de Estados Unidos y el primer ministro de Canadá 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 (Almazán González, 2008: 86-88). Éstas y otras actividades de Pemex y del gobierno federal –casi todas inconstitucionales–, que se pretenden regularizar en la iniciativa del PRI, se dirigen al desmantelamiento de la industria petrolera, a la dependencia del exterior y a la privatización de todos los recursos energéticos del país.

4. 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 y 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.

Mediante las filiales se consumará la privatización y la entrega de los recursos petroleros y de los hidrocarburos al exterior; al no estar sujetas a los controles del Congreso, las filiales podrán contratar con las empresas petroleras extranjeras con total libertad y dispendio. Como serán creadas por decreto del Ejecutivo y vendidas a propuesta del Consejo de Administración, su permanencia puede ser efímera, al igual que cualquier control y fiscalización rigurosos.

5. 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 teniendo 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 de riesgo –porque el pago del precio está en función del 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 los cuales 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. En el plano jurídico, 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 únicamente en las manos 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.

6. El destino de la propiedad nacional

Se conceden facultades a la Secretaría de Energía para limitar, 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 al 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 decimoprimeros 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 transnacionales 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 artículo 27.

7. Conclusiones sobre las iniciativas 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 negociación en la industria petrolera. Como dicen Ramón Pacheco y Víctor Rodríguez-Padilla, 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 (Pacheco y Rodríguez-Padilla, 2008b: 73). El 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 orientar sus competencias a la privatización y liberalización del organismo descentralizado. Ello se realizará por la vía de 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, entre los instrumentos de operación con los que se efectuará la privatización se pueden mencionar los bonos

ciudadanos, toda suerte de contratos, incluyendo formas de contratos de riesgo, y permisos para que los particulares intervengan en la industria petrolera (Bartlett Díaz, 2009).

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.

Bibliografía

Almazán González, José Antonio

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

Bartlett Díaz, Manuel

- 2009 *Reforma energética. Un modelo privatizador*, edición del autor, México.

Fundación Colosio, A.C.

- 2008 *La reforma energética. Balance y retos*, Fundación Colosio, A.C., México.

Grupo Ingenieros Pemex Constitución del 17

- 2008 “Observaciones del Grupo Ingenieros Pemex Constitución del 17 al ‘Diagnóstico: Situación de Pemex’”, abril, México.

Ibarra Muñoz, David

- 2008 “El desmantelamiento de Pemex”, en *Forma*, Órgano de Divulgación de la Fundación Colosio, A.C., edición II, enero-febrero, *La Reforma Energética: Aportaciones para el debate*, pp. 173-208.

Pacheco, Ramón y Víctor Rodríguez-Padilla

- 2008a “Petróleo, gas natural y Pemex. Proceso de privatización y alternativas”, en *Coyuntura*, núms. 143-144, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, pp. 3-18.

- 2008b *Petróleo y reforma*, inédito.

Rojas, Francisco

- 2008 “La reforma energética factible”, en *Forma*, Órgano de Divulgación de la Fundación Colosio, A.C., edición II, enero-febrero, *La Reforma Energética: Aportaciones para el debate*, pp. 9-79.