

## FAP 1. Dictamen contra el PAN

La iniciativa de reforma energética del gobierno federal es cuestionada por el Frente Amplio Progresista (FAP). En las observaciones de éste a tal iniciativa se indica que sus propuestas son privatizadoras, que “todas se oponen a la Constitución” y que Calderón pretende continuar y profundizar el proceso “para entregar la riqueza nacional al extranjero”. No se indica expresamente pero es evidente que la iniciativa de Calderón y el PAN debe ser desechada.

### Observaciones a la iniciativa del PAN

El 8 de abril, Calderón envió al Senado un paquete de cinco iniciativas de ley: 1- Ley Orgánica de Pemex, 2- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 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, 5- Ley de la Comisión del Petróleo. Luego, el 14 de mayo, se presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Derechos.

El 23 de julio, el PRI presentó su propia iniciativa y, el 25 de agosto, el FAP hizo lo propio. La iniciativa del FAP incluye un Anexo donde se hacen “observaciones” a las iniciativas del PAN y del PRI. En esta primera entrega, el FTE de México se refiere al primer caso.

Las observaciones a la iniciativa del PAN empiezan refiriéndose al Diagnóstico de la situación de Pemex elaborado por la Secretaría de Energía (Sener). Dice el FAP que, “Según el documento, a fin de que Pemex sea la gran “empresa” que demanda un México moderno, competitivo y eficiente, es necesario adecuar el marco legal que hoy la rige para que se logre: la autonomía de gestión, se le dote de mayores competencias en la

contratación con terceros para acceder a tecnología más eficiente, se incremente la transparencia, la eficiencia y productividad del organismo, se incorporen elementos corporativos en la estructura de Pemex, entre otras medidas”. A continuación, el FAP indica que la formulación de la Sener fue inmediatamente cuestionada por diversos sectores “de la sociedad civil”.

### La exposición de motivos neoliberal

Luego, se analiza la Exposición de motivos de Calderón, cuyas propuestas centrales se refieren a: permitir a la “empresa” aprovechar de manera más eficiente el apoyo de terceros, darle a Pemex mayor flexibilidad en el ámbito presupuestario y de gestión, fortalecer la estructura de gobierno corporativo de Pemex, aclarar el sentido y significado de los contratos que Pemex puede celebrar con terceros, superar el cuestionamiento sobre la legalidad de las contrataciones de Pemex y sus subsidiarias, hacer explícita la colaboración de las tareas de perforación que se realizan a través de empresas de servicios, se permite y hace explícita la facultad de contratar servicios asociados a la refinación de petróleo, se propone que Pemex y subsidiarias realicen los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que se

## 2008 energía 8 (111) 12, FTE de México

llegaren a celebrar en materia de yacimientos transfronterizos, y propone que se deben reformar diversas disposiciones relacionadas con los permisionarios (privados).

El grupo de trabajo del FAP encargado de este documento indica que estos puntos “tienen por objetivo abrir la industria petrolera a la inversión privada vía contratos y permisos, así como darle a Pemex un régimen jurídico de excepción para que el organismo descentralizado no esté sujeto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Además, se le despoja de cualquier control a cargo de las autoridades constitucionalmente encargadas de ello.

Se dice que, en la Exposición de motivos se, “elude decir la verdad y no abunda respecto”: a las presiones internacionales que dan origen al paquete legislativo, se actúa en sentido contrario a la tendencia mundial, la reforma energética presentada no actuaría en beneficio de los mexicanos como se afirma, la iniciativa se inserta en la estrategia predominante de más mercado menos Estado, se contempla dotar a Pemex de un régimen de excepción. En éste último aspecto se indica que “un sector estratégico de las magnitudes de Pemex no puede ser autónomo del gobierno, y en principio debe sujetarse a los lineamientos que trace una política energética de Estado”.

Luego se indica que la industria petrolera tanto por su carácter estratégico y su alta rentabilidad “no debe ser administrada bajo criterios gerenciales de búsqueda de ganancia, ni dejarse el dominio, el usufructo y el control en manos de empresas petroleras transnacionales”. Se critica que se siguen criterios de eficiencia y rentabilidad en la iniciativa gubernamental para supuestamente potenciar, sin que ello sea así, la renta petrolera a favor de la nación.

Dice el documento del FAP que “se concesiona, vía contratos la función de exploración y explotación al sector privado, y se contempla abrir refinerías, almacenamiento, construcción de ductos y petroquímica al sector privado argumentando que no generan renta petrolera y que éstas presentan baja rentabilidad, y que son negocios deficientes”.

También se dice que “la iniciativa del gobierno implica compartir la renta y la riqueza petrolera con las transnacionales en los momentos en que se aceleren los contratos de servicios de exploración y explotación hacia ellas, las cuales se apropiarán vía costos, de gran parte de la riqueza generada”. Se critica que, en la iniciativa de Calderón, no hay actitud gubernamental para

cambiar el régimen fiscal de Pemex a fin de liberarle recursos, así como la manera en que se seguirán distribuyendo los excedentes petroleros y que los “bonos ciudadanos responderán a los intereses del capital financiero, no a los de Pemex o a los de la nación”.

## El contexto constitucional de las iniciativas

En el documento del FAP se dice que “Las iniciativas de ley en materia petrolera enviadas por Felipe Calderón al Senado de la República adolecen de graves defectos que las hacen inviables, violentan principios fundamentales de la Constitución”.

Se indica que “las iniciativas de Calderón transgreden el principio de la supremacía constitucional consignado en el artículo 133” pues la leyes secundarias no pueden estar por encima de la Constitución. Por otra parte, “en su afán de privatizar la industria petrolera nacional, violan el principio del dominio directo de la Nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, y en particular de los hidrocarburos, establecido en el artículo 27, párrafos cuarto y sexto”.

Asimismo, “las iniciativas de Calderón violan el principio de la exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos petroleros, definido en el artículo 28, párrafo cuarto”. No solamente, “además las iniciativas transgreden el principio de la prohibición expresa a las autoridades de otorgar concesiones ni contratos a los particulares tratándose del petróleo, establecido en el artículo 27, párrafo sexto”. Igualmente, “esas iniciativas violan el principio que considera a los hidrocarburos y a la petroquímica básica como un área estratégica para el país señalado en los artículos 25 y 28 constitucionales”.

También, “se violenta el principio de que no pueden existir en el país entidades públicas ni privadas sometidas a un régimen jurídico de “excepción” y al margen de la Constitución”. Se dice que “con el pretexto de dotarle de una **autonomía empresarial de gestión**, busca crear un Pemex al margen de la legalidad del país, blindado en un régimen de excepción”.

La argumentación del FAP muestra, también, que “estas iniciativas muestran un peligro muy grande para México” y “de aprobarse estas iniciativas, los legisladores comprometerían seriamente la seguridad de nuestro país”,

especialmente si se otorgaran contratos para explorar las aguas profundas del Golfo de México. Existen razones geopolíticas, “el gobierno de facto con la complicidad del Legislativo convertiría a México en un objetivo militar del Pentágono”. La doctrina Bush de 2002 establece claramente que “Washington se abroga el derecho de intervenir militarmente en los países donde tiene intereses petroleros”.

## Los contenidos constitucionales

El FAP invoca al artículo 27 constitucional, el cual “establece que la Nación ejercerá el dominio directo sobre el petróleo y los hidrocarburos y que este dominio es inalienable e imprescriptible. Sobre los recursos petroleros no se otorgarán concesiones ni contratos”.

Los recursos del subsuelo “no se pueden enajenar, es decir, es imposible transmitir el dominio a los particulares” y eso, no puede prescribir. “La explotación del petróleo y los hidrocarburos en todas (sic) sus etapas: exploración, extracción, refinación, almacenamiento, petroquímica básica, transporte y ventas de primera mano, no pueden entregarse a los particulares a través de contratos, permisos o concesiones”.

Por lo demás, “los artículos 25 y 28 de la Constitución indican que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, entre ellas el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica”.

## Las razones que demuestran la privatización

El grupo del FAP indica diez razones por las cuales son privatizadoras las iniciativas de Calderón:

“1- se entregará a inversionistas privados, preferentemente extranjeros fases de la industria petrolera que constitucionalmente están confiadas en exclusiva al sector público, 2- las decisiones en materia de petróleo (sic), hidrocarburos (sic) y petroquímica básica (sic), no las adoptará exclusivamente el Estado sino que las compartirá con las empresas privadas, 3- 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-

2008 energía 8 (111) 13, FTE de México

los empresarios podrán ser propietarios de instalaciones, equipos, ductos y refinerías”.

Asimismo, “5- se privatiza porque los contratos de desempeño o incentivados implican compartir los beneficios de la explotación de los recursos petroleros con particulares, 6- habrá funcionarios de Pemex exentos de las responsabilidades que obligan al resto de los servidores públicos, 7- Pemex se constituye como un régimen de excepción en el derecho público mexicano para adquirir las características de una corporación privada, 8- el Estado mexicano abandona la reserva que hizo en el Capítulo VI “Energía y petroquímica básica” del Tratado de Libre Comercio (TLC), 9- en la aplicación de los tratados sobre yacimientos transfronterizos, el Estado mexicano no actuará siempre de Estado a Estado sino con particulares extranjeros, 10- el poder legislativo y judicial federal mexicano perderán competencias frente a los intereses de los particulares”.

## Análisis constitucional de las iniciativas

### 1) La Ley Orgánica de Pemex.

Respecto a esta propuesta el FAP indica que la nueva Ley de Pemex “conforma un régimen de excepción para Pemex con el pretexto de otorgarle “autonomía de gestión” (sic).

A mayor abundamiento, se dice que “se trata de un régimen de excepción en el derecho mexicano que ningún ente público mexicano, institución, poder u órgano constitucional presenta. En los hechos se implantan reglas del derecho corporativo, que son del derecho privado ... con lo que el andamiaje del derecho constitucional y administrativo queda afectado”.

Se indica, también, que la propuesta faculta a Pemex para contratar deuda externa y se expresa que los bonos ciudadanos “beneficiarán sobre todo a los bancos”. Se cuestiona que, en el artículo 45, se propone “no llevar a cabo licitaciones públicas” y, en el 46, se establece que Pemex y sus organismos subsidiarios podrán celebrar contratos denominados “de desempeño o incentivados” que constituyen “contratos de riesgo” porque se compartiría 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”.

## 2008 energía 8 (111) 14, FTE de México

Además, se prevé “información escasa a los ciudadanos sobre el funcionamiento de Pemex”, se “favorece que se aplique el derecho extranjero y que los tribunales extranjeros resuelvan conflictos en la materia”.

### 2) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El FAP indica que esta Ley se modifica para que la Sener pueda “otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética” y afirma que, esto, “constituye una violación clara al artículo 27 de la Constitución que prohíbe tales concesiones y contratos”.

### 3) El proyecto de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Para el FAP, el artículo 2 de esta Ley viola al 25 constitucional “porque reduce y anula tramposamente el significado estratégico del Estado sobre el petróleo, hidrocarburos y petroquímica, al referir el significado de área estratégica a lo que disponga la propia ley (sic) y no a la ley fundamental”.

La propuesta de Calderón “contempla permisos a los particulares en el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica, lo que viola los artículos 25, 27 y 28 constitucionales”. También, “permite que los particulares, nacionales o extranjeros, sean propietarios de refinerías, ductos, instalaciones, y equipos, lo que contradice a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales”.

Asimismo, se indica que Pemex y sus organismos subsidiarios “realizarán los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales” que México celebre para “la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos” pero la Ley reglamentaria omite los tratados existentes.

La iniciativa “permite que los particulares, nacionales o extranjeros, puedan obtener permisos para reconocer y explorar posibilidades petrolíferas, lo que es inconstitucional”. Adicionalmente, se establece que “los permisos y contratos entre Pemex y los particulares ... se registrarán por el derecho privado, incluyendo actos sobre yacimientos transfronterizos ... lo que significa que ... el Estado

mexicano está dispuesto a negociar con particulares” lo referente a estos yacimientos transfronterizos.

### 4) El proyecto de reforma a la Comisión Reguladora de Energía.

El FAP señala que esta ley “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, el gas y de petroquímicos básicos ... lo que viola a los artículos 25 y 28 constitucionales”.

Asimismo, se cuestiona que “establece el otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de transporte, distribución y almacenamiento de petróleo, de los hidrocarburos y de los petroquímicos básicos, lo que se opone a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales”.

### 5) La Ley de la Comisión del Petróleo.

Esta propuesta “cierra el círculo de las inconstitucionalidades al insistir en permisos a particulares sobre los recursos energéticos en casi todo su texto ... que están prohibidos por el artículo 27 constitucional”. La idea es “subordinar la propiedad de la nación a favor de las transnacionales del petróleo”, se indica.

### 6) Ley Federal de Derechos.

Las modificaciones a esta ley se proponen para “reducir el cobro de los mismos en los yacimientos del Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas, esquema que beneficiaría a contratistas privados en exploración y explotación de pozos en esas zonas”. También se establece que “podrán deducirse los gastos que realicen particulares a nombre de Pemex” y se plantea “un régimen diferenciado y derechos especiales para zonas geológicas complejas”.

### Conclusiones del FAP

El documento elaborado por el grupo de trabajo del FAP concluye señalando que “Todas esas iniciativas se oponen a la Constitución”. No solo se oponen a la Constitución sino 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.

El propósito de la iniciativa de Calderón “es el de beneficiar a inversionistas nacionales y extranjeros 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”.

La propuesta de Calderón “es inviable en términos constitucionales porque con ella se cancelaría cualquier posibilidad de que haya en el futuro políticas integrales de Estado en materia energética”. “La contrarreforma propuesta no se apega a la letra ni al espíritu de la Constitución ... y es evidente que no tiene otro propósito que establecer vías para poder transgredirla”.

Se indica que se “busca cambiar la legislación secundaria para tratar de encubrir la violación de hecho a los principios constitucionales ... Está creándose así una realidad pseudo-jurídica de hecho en el ámbito energético que nada tiene que ver con los fundamentos constitucionales”.

Se reconoce que “la privatización de la industria petrolera mexicana ha sido en el último cuarto de siglo un largo proceso de violaciones al marco jurídico mexicano y al artículo 27 constitucional por la vía de modificar la reglamentación secundaria o simplemente por medidas administrativas que han pretendido darle vuelta a la ley, y que han terminado por violar la letra y el espíritu de la Constitución”.

## Comentarios del FTE

Las “observaciones” realizadas por el grupo del FAP, al parecer coordinado por el Lic. Manuel Bartlett (PRI), constituye un dictamen formulado con seriedad.

Hace más de treinta años hemos criticado la política petrolera oficial. Esta vez, oportunamente publicamos nuestra oposición a la reforma energética neoliberal. El FTE fue el primero en cuestionar al gobierno federal indicando la reiterada y sistemática violación constitucional, así como la vigencia de los contenidos constitucionales actuales en materia de energía, su formulación histórica y significado para el momento. El FTE demostró ( y publicó) oportunamente las razones y pruebas que demuestran la privatización energética. Nuestra

2008 energía 8 (111) 15, FTE de México exposición ha sido, incluso, más completa que la indicada por el FAP.

En el caso de la Ley Orgánica de Pemex, la llamada “autonomía de gestión” que se propone no solamente implica un “régimen de excepción” sino que desincorpora a la paraestatal del Estado mismo. El concepto se pervierte y significa la libertad de las cúpulas para tomar decisiones contra la nación sin procedimientos ni controles. Rechazar la tal “autonomía” es correcto, no hacerlo implicaría que PeMEX se convierta en PeUSA.

El contratismo, que ha corroído a Pemex, se legalizaría para incluir los contratos de riesgo que permitirían las alianzas estratégicas con las transnacionales, preparadas mediante “convenios de entrada” que Pemex ha firmado con las corporaciones, disfrazando las intenciones de supuestos convenios de colaboración técnico-científica.

Lo más grave es la desintegración del proceso de trabajo con los hidrocarburos. Las reformas de 1995 a la Ley reglamentaria petrolera, asumieron la definición fragmentada y parcial del TLC, lo cual es antinacional. Esta vez, sin embargo, la situación sería peor porque se propone la desintegración industrial total.

Tratándose de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el FAP omite, con relación a las funciones de la Sener, que se le otorgarían facultades para “promover la participación de los particulares en las actividades del sector energético”, lo cual es inconstitucional y, peor aún, se omite que la Sener se encargaría de “regular las fuentes alternas a los hidrocarburos”, es decir, TODAS, incluyendo al carbón, el uranio, las mareas, la geotermia, el agua, el hidrógeno, el viento y la radiación del Sol, lo cual raya en lo grotesco.

Precisamente, tal regulación que en los hechos deviene en privatización, quedaría a cargo de la Comisión Reguladora de Energía que, contraviniendo a la Constitución, ya desnacionalizó a la industria eléctrica y a importantes fases del proceso de trabajo relacionadas con el gas natural. Al respecto, el FAP no indica nada.

Se habla de la privatización de la petroquímica y de los Contratos de Servicios Múltiples pero se omite lo referente al gas natural y a la energía eléctrica.

La propuesta para crear una Comisión Reguladora del Petróleo es pernicioso para la nación. Esta comisión se encargaría de otorgar

2008 energía 8 (111) 16, FTE de México

permisos privados tratándose de la exploración y producción de petróleo crudo, incluyendo los yacimientos transfronterizos.

En la revisión de la propuesta sobre la Ley Federal de Derechos, se omite la crítica al Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOSH) cuya tasa actual (78.8% en 2007, 74% en 2008, y 71.5% en 2021) es muy elevada.

Hace falta concluir, expresamente, que la Iniciativa de Calderón sobre reforma energética, consistente en modificaciones, adiciones y creación de leyes secundarias, debe ser DESECHADA. Finalmente esa es la propuesta que se deriva de las “observaciones”.

P.D. En el texto del FAP se habla de “petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica”. Eso no es correcto por dos razones: 1- porque el petróleo está formado por una mezcla de hidrocarburos, repetirlo implicaría referirse a lo mismo pero en otros estados físicos, básicamente el gas; en todo caso, debe hablarse de hidrocarburos (en general) que incluyen al petróleo y al gas natural, los demás son productos derivados, tanto petrolíferos como petroquímicos. 2- Tratándose de la petroquímica “básica” se adopta el indebido criterio del TLC que impuso la división artificial en las contrarreformas de 1995 a la Ley reglamentaria petrolera, separando la petroquímica “básica” de la “secundaria. Se debe hablar de petroquímica (en general), pues es una sola unidad. (b225, 5 sep 2008).



Licenciado Manuel Bartlett, participante en la defensa del petróleo

**¡PeMEX Sí, PeUSA no!**