

FAP 2. Dictamen parcial contra el PRI

Un grupo de trabajo del FAP formuló “observaciones” a la iniciativa de reforma energética, propuesta por el senador Manlio Fabio Beltrones, del PRI. El documento es defectuoso, como un pegote de pedazos, innecesariamente repetitivo, mal redactado y menos estructurado, todo revuelto y desordenado parece un rollo excesivamente largo. Las “observaciones” están incompletas y omiten, entre otras, las propuestas inconstitucionales sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sobre la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. A pesar de esto, se desprende que la parte analizada de la iniciativa del PRI debe ser desechada.

Exposición de motivos

El documento del FAP empieza haciendo referencia a la iniciativa de Calderón, misma que se trató en la primera parte. Después, transcribe completos todos los títulos y fechas de los Foros de debate que organizó el Senado.

El 23 de julio de 2008, el PRI presentó una iniciativa energética consistente en la reforma y adiciones a diversas leyes: 1- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, 2- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3- La Ley de la Comisión Reguladora de Energía, 4- Ley Federal de Entidades Paraestatales, 5- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y 6- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Asimismo, se expiden 7- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, 8- Ley de la Comisión Reguladora del Petróleo, y 9- Ley para el Financiamiento de la Transición Energética.

Indica el FAP que “aunque con diferentes modalidades, el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de modificaciones legales, que mantiene y aún profundiza el proceso de privatización” propuesto por Calderón y el PAN.

Respecto a la Exposición de motivos de la propuesta del PRI, el FAP se limita a indicar los apartados que contiene, como si fuera un índice fuera de lugar, pero sin comentar nada. Luego, se transcribe en un número 2 (fuera de lugar) “el compromiso del PRI con la reforma energética y con la sociedad”. Son las diez líneas de la propuesta del PRI que incluyen, 1- modernizar y fortalecer a Pemex, sin permitir su privatización, 2- impulsar la transición energética, 3- dotar a Pemex de una mayor autonomía presupuestaria y de gestión, 4- modernizar el régimen de contratación de obras y servicios, 5- fortalecer la capacidad de la secretaría de energía (Sener), 6- establecer la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo, 7- fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, 8- complementar las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía, 9- proteger a la población de accidentes petroleros y 10- proteger a los consumidores de gasolina.

Observaciones a la iniciativa del PRI

Dice el FAP que “una posible dictaminación positiva de estas reformas ... requiere demostrar que constituyen modificaciones jurídicas consistentes con la Constitución, con la soberanía y la seguridad nacional del país” y con “un sistema

2008 energía 8 (111) 18, FTE de México energético integral para el siglo XXI que incorpore a la energía nuclear (sic), la electricidad y las energías renovables”.

De entrada, se concluye que las iniciativas del PRI, “no deben ser aprobadas” por cuatro razones, a saber, se proponen 1- finalidades contrarias a la Constitución y a los intereses nacionales, 2- modificaciones institucionales violatorias de la Constitución, 3- el establecimiento de un sistema de contratos violatorio de la Constitución y, 4- se mantiene la política antinacional de utilizar la renta petrolera para compensar el déficit de recaudación, así como de destinarla al gasto corriente en lugar de la inversión.

Se indican enseguida “los elementos sustanciales” que permiten la demostración de las anteriores tesis.

I. Las finalidades que propone el PRI en su iniciativa pretenden “desnaturalizar el objeto y privatizar a Pemex”, contrariamente a una interpretación integral de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. La desnaturalización del objeto de Pemex se muestra cuando el PRI “le otorga el mandato de exportar crudo, lo que es contrario a la seguridad energética y la seguridad nacional”. Además, se reduce el objeto de Pemex al de una empresa pública indiferenciada. “Pemex es el soporte más importante del gasto público” y “los hidrocarburos deben financiar el desarrollo del sistema energético del siglo XXI”. Definir la exportación de petróleo “como uno de los objetos de Pemex es contrario al interés nacional”, se dice.

II- Las iniciativas del PRI “proponen la privatización de Pemex mediante 1- la emisión de acciones denominadas bonos, 2- la autorización de contratos de riesgo y bajo la forma de arrendamientos financieros, 3- la participación de particulares y empresas extranjeras en áreas reservadas al Estado mexicano”.

“III- Se proponen modificaciones institucionales violatorias de la Constitución política... derivadas de estas finalidades contrarias a los intereses nacionales”.

Al respecto, indica el FAP que “se modifica de facto la definición de industria petrolera” y reivindica la “definición” dada por el TLC. Señala que “se divide y balcaniza a Pemex, mediante la creación de entidades públicas no sujetas a control presupuestal directo que tendrían autonomía presupuestal y de gestión, así como atribuciones para realizar contratos de riesgo con empresas privadas y extranjeras, con las que compartiría renta

petrolera y las ganancias de la industria”. También se dice que “se despoja al Estado mexicano de su status jurídico ante empresas privadas y extranjeras y se subordina a las entidades filiales estratégicas que se pretende crear, al derecho y tribunales extranjeros, para beneficio de las empresas privadas extranjeras”. Asimismo, se indica que “se dan atribuciones al Consejo de Administración de Pemex que de facto privatizan las decisiones” y “se otorgan facultades a la Secretaría de Hacienda en materia de deuda que son violatorias de la Constitución.

“IV- Se propone el establecimiento de un sistema de contratos violatorio de la Constitución”. Se indica que se propone “la contratación de proyectos que son contratos de riesgo con inversionistas privados y extranjeros, así como el arrendamiento financiero de los mismos”.

Esto es “Pemex podría firmar contratos de riesgo para los trabajos de exploración y producción de crudo, así como celebrar contratos de arrendamiento financiero de equipos e instalaciones con empresas privadas y extranjeras, para la construcción de ductos, y los servicios de refinación de petróleo, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados de éstos, mismos que tendrían la propiedad de dichos equipos e instalaciones, aunque Pemex tenga la operación y control de los mismos”.

Elementos para el dictamen del planteamiento económico del PRI

El FAP señala al respecto que “en materia de petróleo la política económica ejecutada contradice lo establecido en la Constitución en los artículos 27, 25 y 28”. Luego se hace una discusión indicando que “los hidrocarburos son propiedad de la nación” y que “Pemex no es una empresa y no debe organizarse como tal”. Se indica que “hasta el momento la industria petrolera en México está organizada para cumplir con dos fines que no permiten utilizar esta riqueza para el desarrollo de la nación. Por un lado se mantiene una plataforma de extracción de crudo con el objeto de alcanzar una notable cuota de exportación cuyo destino es Estados Unidos”. Luego se dice que “por otro lado los recursos que se obtienen por las exportaciones de crudo se canalizan en su totalidad a financiar el gasto corriente del sector público”.

Luego se hace mención a que no se realizan inversiones para construir una nueva refinería, que

2008 energía 8 (111) 19, FTE de México
Adiciones y modificaciones a la Ley
Reglamentaria del Artículo 27
Constitucional en el Ramo del Petróleo.

las inversiones de Pemex se realizan por medio de PIDIREGAS, con lo que crece la deuda, no hay inversiones en ductos ni almacenamiento, y se ha optado por importar cada vez más productos refinados y petrolíferos.

Se expresa que las iniciativas del PAN y el PRI no pretenden modificar esta situación porque son una expresión de una política económica “que renuncia a la industrialización” y quiere resolver los problemas de las finanzas públicas, del sector externo y de la economía “a través de la sobreexplotación de los mantos petroleros”.

Entre los mayores problemas, el PRI destaca la escasez de reservas y la incapacidad de refinar petróleo. Sin embargo, dice el FAP; “no existe explicación de la manera como los cambios legislativos que se proponen, darían respuesta a esta problemática. El diagnóstico y la propuesta no se corresponden”.

Se habla de crisis pero, “el problema es que no plantean los cambios en el régimen tributario al que está sujeto Pemex a fin de liberarle los recursos necesarios para su desarrollo, y solo se pronuncian por un mecanismo gradual del excedente petrolero a favor de la empresa”.

Después, el FAP dice que “al Consejo de Administración se le otorgan facultades de dirección de empresa privada” y que Pemex no cumpliría al “darle autonomía de gestión” pues “implicaría desvincularla de las directrices que determine una Política Estratégica de Estado”.

Se critica que el PRI proponga “que hay que minimizar el costo para aumentar la renta petrolera”, ya que, “gran parte de la riqueza petrolera se filtra a los contratistas y proveedores de servicios, básicamente empresas extranjeras”. Justamente, la iniciativa del PRI “faculta a Pemex y organismos subsidiarios a celebrar contratos de obras y prestación de servicios”, sin contemplar reformas al régimen tributario de Pemex ni al destino de los excedentes petroleros.

Adicionalmente, se otorga a los organismos subsidiarios “plena autonomía de gestión y presupuestaria”, desligándolos de todo el desempeño estratégico de la industria petrolera. Finalmente, se expresa que la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo, encaminada a “participar en el diseño y definición de la política energética del país” es improcedente.

El FAP considera “inaceptable” la modificación propuesta al artículo 2 de esta Ley porque se indica que la nación llevará a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera “en términos de ésta Ley” y no “del artículo 3º, como se encuentra en la ley actual”. Para el FAP, en éste artículo “los elementos constitutivos de la industria petrolera .. se encuentran definidos ampliamente”. No es así, en ese artículo 3º se define a la industria petrolera en términos del TLC que, en 1995, definió a una industria petrolera fragmentada. Al respecto, el FAP no dice nada, ese artículo 3º ni se menciona mucho menos se cuestiona.

Sí se critica al artículo 4º de la propuesta, el cual “propone que el Ejecutivo Federal cree por decreto organismos públicos descentralizados con el objeto de realizar por cuenta de Pemex, algunas de las responsabilidades sustantivas, dotándolos de autonomía presupuestal y de gestión, y considerados como entidades públicas de control presupuestal indirecto, lo que no contribuye a la integración de la industria petrolera, sino a su fragmentación y abre la posibilidad de compartir la renta petrolera con las empresas contratistas de proyectos”.

El FAP se queja del párrafo segundo del artículo 4º, que indica la creación por decreto de las filiales de Pemex, lo que es inconstitucional porque se excluye al Legislativo. Señala que las modificaciones a este artículo son inaceptables porque “no es el Estado” quien lleva acabo la explotación del petróleo “es la nación y la realiza por conducto de Pemex”. La división de la paraestatal “en una multiplicidad de entidades ... dotadas de autonomía de gestión” constituye una deliberada voluntad para “balcanizar la industria petrolera del Estado mexicano” (sic). ¡Está bien, pero la industria petrolera NO es del Estado mexicano sino de la nación!

Se indica por el FAP que el párrafo tercero del artículo 4º “concede competencias indebidas a las filiales para regular la contratación de obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios” siendo que, tales atribuciones, competen al Legislativo. Luego, el FAP señala que “la plena autonomía presupuestaria de Pemex es incompatible con su carácter de organismo público estratégico” (sic).

2008 energía 8 (111) 20, FTE de México

Así como la creación de filiales es improcedente, lo mismo se dice respecto de la Comisión Reguladora del Petróleo. El artículo 6º de la propuesta del PRI “es violatorio de la Constitución, pues propone la contratación de proyectos (sic) que son contratos de riesgo con inversionistas privados y extranjeros, así como el arrendamiento financiero de los mismos”.

Los artículos 7º, 8º y 10º de la propuesta del PRI se consideran inconstitucionales. El artículo 12º, que considera mercantiles los actos de la industria petrolera, “despoja al Estado mexicano de su status jurídico ante las empresas privadas extranjeras transnacionales, lo que es contrario al interés nacional”.

El artículo 15º “es anticonstitucional, pues incorpora a la participación de los particulares en actividades que la Constitución reserva al Estado, como la elaboración de subproductos petrolíferos o petroquímicos básicos”. Ese artículo “regula los permisos a favor de los particulares respecto del transporte, almacenamiento y distribución de gas. Dichos permisos que se pretenden (sic) otorgar a los particulares, infringen los artículos 25 y 28 de la Constitución, pues se trata de actividades estratégicas (sic) exclusivas del sector público”.

La expresión del FAP es confusa porque los permisos de “transporte, almacenamiento y distribución del gas” NO se pretenden otorgar, ya han sido otorgados. A la fecha, la CRE ha otorgado 200 permisos privados en esos rubros.

Adiciones y modificaciones a la Ley Orgánica de Pemex

El FAP señala que el artículo 1º de esta propuesta de Ley “es anticonstitucional, antidemocrático y presidencialista, pues propone otorgar al Titular del Poder Ejecutivo Federal, un poder discrecional para crear o desaparecer organismos subsidiarios, así como para darles su marco normativo, invadiendo atribuciones del Poder Legislativo, lo que se ratifica en el artículo 6º y los transitorios de la iniciativa”. El artículo 2º “promueve su fragmentación y privatización en múltiples organismos públicos descentralizados, que contratarían la realización de actividades sustantivas con empresas privadas y extranjeras”.

En el artículo 3º se le otorga a Pemex “el mandato de exportar crudo, lo que es contrario a la seguridad energética y la seguridad nacional”. Luego, se indica que los artículos 5º, y 50º al 60º de

la iniciativa “son claramente inconstitucionales, por el esquema de contratos de proyectos de inversión, que son contratos de riesgo, a favor de empresas privadas nacionales y extranjeras”.

En particular, se indica que los artículos 54º y 55º “niegan de facto, la reserva establecida por el país en todos los tratados internacionales en los que el sector de energía está totalmente reservado al Estado mexicano en lo que se refiere a los hidrocarburos, a la industria petrolera y al sector energético en general”.

Específicamente, se citan el artículo 601 y el anexo 602.3 del TLC, mismos que se reivindican erróneamente por el FAP. Allí se indica el “pleno respeto a sus Constituciones” de los firmantes, cuestión que no se cumple y, el artículo 601 se contradice de inmediato con el anexo 602.3. En éste se “definió” a la industria petrolera de manera parcial y fragmentada, aprobada en 1995 por TODOS los partidos políticos al reformar la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Ni en ésta Ley ni en el TLC se incluye a la petroquímica, denominada por los legisladores “secundaria” para privatizarla, lo mismo que el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, actividades actualmente privatizadas.

Peor aún, el anexo 602.3 del TLC se refiere a la industria eléctrica incluyendo “demagógicamente” a la “generación” de electricidad “salvo lo dispuesto en el párrafo 5”. En ese párrafo se excluye al autoabastecimiento, la cogeneración y la producción independiente de energía, figuras inconstitucionales incorporadas en 1992 a las contrarreformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. A través de estas figuras, la industria eléctrica mexicana ya ha sido desnacionalizada en el 47% de la generación total a nivel nacional.

Reivindicar a esa “reserva” es indebido porque se aceptan las definiciones del TLC para las industrias petrolera y eléctrica. Calderón y el PRI proponen violentar esa “reserva” y eso es inaceptable pero, la propia “reserva”, es antinacional por inconstitucional.

El artículo 55º de la propuesta del PRI propone que Pemex y sus filiales “podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de procedimientos de invitación”; el artículo 57º propone “aplicar los procedimientos de excepción a la licitación pública para obtener tecnología”.

El artículo 58° es cuestionable porque se define impropriadamente a la “renta petrolera” al señalar que ésta se obtiene “por sí o a través de terceros” lo que es anticonstitucional. El artículo 63° indica que Pemex y sus filiales “podrán convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales”, lo cual es inconstitucional.

Los artículos 59° y 60° establecen procedimientos inconstitucionales para la celebración de contratos. En el artículo 60° “se incorporan criterios de inversión y no de realización de obras o prestación de servicios”. Esto es, “se trata de inversiones y no de contratos: específicamente, la iniciativa propone contratos de riesgo, tal como lo define el Center for Energy Economics”. Estos contratos están prohibidos constitucionalmente porque “el contrato significa que Pemex cede funciones reservadas”, por ello es inconstitucional.

El FAP cuestiona también la inconstitucionalidad para la integración, facultades y funciones del Consejo de Administración propuesto para Pemex, así como el artículo 33° relacionado con los “bonos ciudadanos” y el artículo 46° que propone “la apropiación privada de la renta petrolera por parte de los tenedores de bonos”. El artículo 43° que faculta a Pemex para contratar deuda externa de manera directa es violatorio de la Constitución.

“La autonomía de gestión (y presupuestaria) que se propone en el artículo 48° para Pemex, se convierte de facto en una autonomía para administrar los recursos de la Nación, sin intervención a posteriori del Poder Legislativo, lo que es contrario al interés nacional”. Para el FAP la tal “autonomía de gestión” es un asunto de formalidad legislativa.

Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo

El FAP señala que “esta Comisión abre la posibilidad de que estas actividades (exploración y explotación de hidrocarburos) sean realizadas por empresas privadas nacionales y extranjeras”. Luego se transcriben los artículos 1°, 2°, 3° y 4°, éste último relacionado con las atribuciones de la Comisión. Agrega el FAP que “tal como está diseñada, la Comisión Reguladora del Petróleo

2008 energía 8 (111) 21, FTE de México obedece a intereses extranjeros y por lo tanto no debe ser aprobada”.

En la página 153 concluye el documento no. 1 del FAP, sin hacer mención a otras leyes contenidas en la iniciativa del PRI.

Conclusiones del FAP

El grupo del FAP encargado de elaborar las “observaciones” a la iniciativa energética del PRI no hace ningunas conclusiones, deja el trabajo “volando” con la impresión de inconcluso.

Comentarios del FTE

¿Por qué el FAP no dice nada acerca de las reformas propuestas por el PRI a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? Eso es contradictorio con lo señalado al respecto en las “observaciones” hechas a las propuestas del PAN pero no al PRI. Esa Ley es la misma que aprobaron TODOS los partidos en el Senado el 17 de abril de 2007. Al respecto, se acordó en esa Ley otorgar funciones adicionales a la Sener, consistentes en “promover la participación de los particulares en las actividades del sector energético”, así como “otorgar concesiones y permisos a los particulares” y “regular las fuentes energéticas alternas a los hidrocarburos”. Todas éstas son propuestas inconstitucionales.

¿Por qué el FAP no dice nada sobre la Ley de la Comisión Reguladora de Energía? ¿Está en desacuerdo con el PAN pero de acuerdo con el PRI? En esa Comisión reside, precisamente, “el veneno” de la privatización, según la propuesta del Banco Mundial de 1995. Esta Comisión sería la encargada de regular (privatizar) a todas las fuentes energéticas alternas, renovables y no renovables: carbón, uranio, geotermia, agua, hidrógeno, mareas, viento, y radiación solar. Esta Comisión, mediante el otorgamiento de permisos privados, ya desnacionalizó a la industria eléctrica y, otro tanto, ha hecho en materia de distribución, transporte y almacenamiento de gas natural.

Con base en lo acordado con el TLC, las industrias eléctrica y petrolera han sido desintegradas y, parcialmente, privatizadas. Reivindicar las “reservas” del TLC es insuficiente y erróneo por tratarse de actos antinacionales. Con base en esas “reservas” es que se modificó la legislación secundaria, eléctrica y petrolera, para desnacionalizar a estos sectores.

2008 energía 8 (111) 22, FTE de México

Muchas de las “observaciones” expresadas por el grupo del FAP encargado de analizar la iniciativa energética del FAP son correctas. Aún, cuando se revisó detalladamente la propuesta de Ley Orgánica de Pemex y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la crítica quedó incompleta al omitir otras importantes propuestas de modificaciones y adiciones a otras leyes como las arriba señaladas.

Algunas críticas a las propuestas del PRI, tales como la “autonomía de gestión y presupuestal” y el “gobierno corporativo” para Pemex son correctas pero limitadas. Esas propuestas son inconstitucionales, con o sin participación del Legislativo. Incluir a éste sería una formalidad pero las propuestas seguirían contraviniendo a la Constitución del país.

La crítica a los contratos que se propone otorgar a las transnacionales es correcta, no así la insistencia en incorporar al sistema energético nacional a la energía nuclear, misma que como alternativa energética para México es muy discutible e, incluso, inconveniente.

Las “observaciones” realizadas por el FAP a la iniciativa del PAN se indican en un documento bien estructurado, no así las “observaciones” a la iniciativa del PRI. En ambos casos, sin embargo, se procede con un defectuoso concepto del proceso de trabajo con los hidrocarburos, al que se considera parcial y fragmentado.

Omitir los hechos de la privatización furtiva con la generación eléctrica y con el gas natural implica AVALAR las contrarreformas legislativas desnacionalizadoras de 1992 y 1995, dando por aprobadas las “reservas” incumplidas del TLC que son la referencia para la desintegración de los procesos de trabajo energéticos y su privatización.

La iniciativa energética del PRI debe ser DESECHADA, el TLC debe ser echado abajo, la privatización energética furtiva debe ser revertida. Eso solamente se hará con la Re-nacionalización. El FAP se mueve en el ámbito legislativo formal y elude las cuestiones de fondo. No obstante varias “observaciones” correctas, éstas son incompletas, el documento quedó inconcluso. (b226, 6 sep 2008).



Brigadistas de la resistencia civil pacífica