

LA DEFENSA DEL PETRÓLEO

Alfredo Islas Colín

Las violaciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* con las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, el día 9 de abril de 2008, en comento son:

Al a. 27, párrafos I, IV, V, VI y VIII de la C., que corresponde originariamente a la nación el dominio de tierras, aguas y el subsuelo, lo que comprende de manera expresa el petróleo (párr. IV).

Es importante realizar una interpretación adecuada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nosotros proponemos que la interpretación del a. 27, párr. VI de la C, que a continuación transcribimos no debe realizarse de manera aislada, sino mediante una interpretación sistemática. La disposición que regula el régimen jurídico del petróleo es, entre otras la siguiente:

*“Tratándose del **petróleo** y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”*

Pero no confundamos que cuando se refiere en dicho párr. VI, que “la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”, no quiere decir dicho párrafo, que la ley reglamentaria pueda ir en contra de los párrafos I, IV y V del artículo 27; 25, párrafo IV; y 28, párrafo IV de la C. Por el contrario, debe comprenderse que existe una conexión material entre éstos preceptos que regulan la misma materia, de manera lógica y armónica, por lo que el contenido de dicha fracción VI, del a. 27, debe relacionarse con las fracciones IV y V del mis-

mo artículo, 25 y 28 párrafos IV de las dos disposiciones, que conforman una unidad por regular la misma materia y una protección histórica, que establecen que corresponde por una parte, a la Nación de manera originaria el dominio de tierras, aguas y de manera expresa el petróleo; por otra parte, corresponde de manera exclusiva al Estado, por ser un área estratégica, toda actividad relacionada con dicha área estratégica, como la explotación, exploración y distribución del petróleo, entre otras, sin limitación alguna, puestota el área estratégica que corresponde al Estado, ante el intento constante histórico, de las transnacionales petroleras de participar en la explotación, exploración, distribución del petróleo mexicano.

La violación a los aa. 25 párr. IV y 28, párrafo IV que estipulan que corresponde al Estado realizar de manera exclusiva las áreas estratégicas como es el petróleo, como lo dice a continuación respectivamente los textos constitucionales:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. (a. 25, párr.. IV)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. (a. 28 párr. IV)

La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propone en su artículo 33, que la Secretaría de Energía le corresponde, lo siguiente:

“V. Promover la participación de los particulares en las actividades del sector, en los términos de las disposiciones aplicables;

VI. ...

VII. Otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética, incluyendo las de los principales proyectos y las de los trabajos del sector, conforme a las disposiciones aplicables;”

La violación a las disposiciones constitucionales citadas por la anterior iniciativa de reforma de la LOA-PF, al facultar a la Secretaría de Energía a “promover la participación de los particulares en las actividades del sector” y “Otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética” es permitir que los particulares puedan participar en las áreas estratégicas como el petróleo, violando claramente la facultad del Estado de realizarlo de manera exclusiva, aa. 25, párrafo IV, 28, párrafo IV y 27.párr. I.

La C. no establece los alcances de dichas actividades de explotación, exploración, distribución, la disposiciones constitucionales citadas señalan de manera expresa, toda el área estratégica del petróleo. Por lo que el legislador, no puede restringir dicha facultad, pues la C. no establece distinciones, ni excepciones para permitir el acotamiento del área estratégica, y mucho menos en aspectos tan importantes del área estratégica, como lo es la exploración, explotación o distribución.

3 Otra violación es al a. 42 de la C. relativo, a que ese dominio de la nación sobre tierras, aguas, subsuelo, forman parte del territorio nacional, el cual es el Estado que ejerce su soberanía de manera exclusiva en áreas estratégicas, de conformidad a los aa. 25, párr. IV; y 28, párr. IV de la C.

4 A continuación vemos el texto del artículo 134 constitucional, como lo señala:

Los recursos económicos... se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública ...para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El a. 134 de la Constitución regula las adquisiciones mediante licitaciones públicas, el cual por excepción se permiten las asignaciones restringida o asignación directa, pero entendamos por excepción y claramente justificadas.

La iniciativa de reforma al artículo 45 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, señala lo siguiente:

Artículo 45.- Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, bajo su responsabilidad y previo dictamen correspondiente, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, en los casos siguientes:

I. ...

III. *Las servicios de fedatarios públicos, peritos y de representación en procesos judiciales o administrativos;*

V. *Las contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;*

VI. *Los servicios de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación, y*

VII.

Por lo que, no se justifica la asignación restringida, ni mucho menos la asignación directa, la celebración de contratos entre PEMEX para aquellos casos que correspondan a la capacitación, los estudios o las investigaciones que contiene la iniciativa en comentario, pues se refiere, de manera abierta, a cualquier estudio, capacitación o investigaciones.

5 No es posible que un organismo descentralizado como PEMEX creado por ley, sus organismos subsidiarios, puedan ser modificados éstos por decreto del ejecutivo, si el principal es creado por ley y sus partes integrantes, ahora los llama “organismos subsidiarios” puedan modificarse por simple decreto del ejecutivo, lo que es violatorio del principio de legalidad, pues los decretos van mas lejos que lo que señala la ley, por lo que es violatorio dicha disposición de la iniciativa citada de los aa. 16 y 89, fr. I de la C.

6 El cambio de consejo de administración por un tipo de “corporación” para justificar que el ejecutivo federal integra con 4 “consejeros profesionales”. Rompe el principio del aa. 27, 25, 28 y 13, 40 y 49 de la C. que establecen que la soberanía radica en el pueblo, que todos somos iguales ante la ley, que el ejercicio de la soberanía corresponde al poder ejecutivo, legislativo y judicial federales, que el territorio y las aguas corresponde al dominio de la nación. No solamente al ejecutivo federal, por lo que no se justifica, que sea solo el ejecutivo federal, sino también la cámara de diputados y senadores que participen en su nombramiento, de los “consejeros profesionales” pues la representación de la nación la tienen los tres poderes. No solamente el ejecutivo como lo dice la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice así:

“Es responsabilidad del Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Energía, ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo, tal como lo establece la ley a que se refiere la presente Iniciativa. Esto significa que, a nombre de los mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal debe asegurar el mejor aprovechamiento posible de los hidrocarburos en territorio nacional.”

La percepción que tiene Calderón es que el de manera exclusiva y excluyente representa a la Nación.

Esto es el eje central sobre las que se sostienen las iniciativas en comentario.

7 Contratación con incentivos (contratos de riesgo).

El artículo 46 de la LOPM:

Artículo 46.- *Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar contratos en los que se pacte una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la contratación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad. Petróleos Mexicanos podrá condicionar a que el proyecto genere ingresos para cubrir los costos correspondientes, y podrá pactar incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, los cuales serán pagaderos únicamente en efectivo.*

La relación de la contratación sujetos a la condición de que los proyectos generen ingresos o el pacto de incentivos son contratos que contienen elementos comunes a los contratos de riesgo que se tiene un rechazo por su implementación y son violatorios del artículo 134 de la C.