

INTERVENCIÓN DE SERGIO GARCÍA REMÍREZ EN EL FORO DE ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE REFORMA LEGAL EN MATERIA ENERGÉTICA (PETRÓLEOS MEXICANOS), EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA, 22 DE MAYO DE 2008.

Agradezco a la Comisión de Coordinación Política del Senado la invitación que me hizo para participar en este foro. Me honra compartir la jornada con quienes figuran como expositores. Brevemente abordaré algunos puntos de nuestro tema.

1. Celebro la apertura de este espacio para legitimar decisiones que comprometerán a México. Entiendo que no cancela otros foros. Hay diversos ámbitos para la deliberación de los ciudadanos. Conviene que sus conclusiones nutran la reflexión del cuerpo representativo que dialoga con el pueblo.

Poner las reformas en el debate sobre México - o mejor: en el debate *por* México- y traer a cuentas el nacionalismo, la democracia, la justicia social, la soberanía, no es sacar el tema de quicio. Es colocarlo en su marco necesario y natural. En realidad, el tema es México.

La deliberación debe ilustrar con objetividad. Por eso conviene abandonar la idea de que no existe otra ruta que la marcada en los proyectos fuera de ella está el abismo. Y no podemos afirmar que con esta reforma el Estado Será “capaz – como dice la exposición de motivos sobre la Ley Reglamentaria del Artículo 27- de garantizar el acceso de todos los mexicanos a los servicios de salud y educación, (proveer) la seguridad (...), multiplicar las políticas de combate a la pobreza y apoyo a los proyectos sociales y productivos, construir la infraestructura que el país requiere y revertir el deterioro (del) medio ambiente”. Si creyéramos en esa oferta milagrosa, habría que aprobar ahora mismo la reforma, y lo demás se nos daría por añadidura.

Nadie dice que las cosas queden como se hallan. Es preciso realizar reformas. Pero abundan las discrepancias. En esta encrucijada no necesitamos una solución cuya fuerza resida en la votación que la apruebe, sino una que no derribe las decisiones constitucionales y cuyo vigor provenga de su justificación al amparo de los intereses nacionales. Cuando la exposición de motivos de la Ley de Petróleos sugiere integrar “ahora los valores fundamentales que en el siglo XXI rigen a las instituciones exitosas”, entendemos que esto no significa cancelar valores que deseamos mantener incólumes, no como rasgo de “institución exitosa”, sino de nación soberana.

PEMEX es ella y su circunstancia. Tenemos una emergencia financiera. Malas emergencias las que producimos, por acción o por omisión. En ausencia de

una solución financiera nacional, el hilo se rompe por lo más delgado. ¿Por qué tenemos que resolver, con riesgo para los recursos de la nación, la inequidad en las cargas tributarias, puestas en la cuenta de una empresa que prescinde de sus utilidades para que otros aumenten las suyas? ¿No estaría aquí la verdadera respuesta a la queja consignada en aquella exposición de motivos: “hoy se le exige más a Petróleos Mexicanos, pero no se le dan las herramientas que requiere para responder, con oportunidad y calidad, a esa exigencia”?

2. El texto vigente de la Constitución no es una escritura infranqueable. Pero no podemos revisar las decisiones constitucionales en otros peldaños del orden normativo. Los grandes cambios deben llamar a la puerta grande de la reforma constitucional y proclamar su auténtica naturaleza, su origen y su designio. Hecho esto, la nación dirá.

La constitucionalidad de una ley secundaria interesa a la Suprema Corte. Pero también al Poder Legislativo y a más de cien millones de mexicanos que confiamos en la supremacía constitucional y estamos legitimados para opinar y requerir. La propia exposición de motivos que he citado ofrece beneficios “sin comprometer los principios establecidos en la Constitución”.

Podemos modificar el mandamiento constitucional, pero mientras no lo hagamos debemos subordinar a él los actos del poder público. Las leyes “reglamentarias” se hallan sujetas a la letra y al espíritu, a los valores y principios, al texto y la intención de las disposiciones que reglamentan. Recordaré a Mario de la Cueva al afirmar que “toda norma que contradiga el contenido o el espíritu de un texto constitucional care(ce) de legitimidad”.

Para establecer la correspondencia entre la disposición primaria y la secundaria debemos considerar la fuente de las determinaciones nacionales, su desarrollo y sus implicaciones y a partir de ahí analizar las alternativas practicables. No basta el corte cervical, que aísla de la historia.

A este tema constitucional han concurrido motivos, razones, experiencias, fuerzas y tendencias que elevan argumentos y pretensiones de gran calado. Por una parte se muestra un panorama difícil que reclama decisiones expeditas, y por la otra se exige que éstas mantengan los valores y principios constitucionales. La exposición de motivos del proyecto de reformas a la Ley de Petróleos Mexicanos reconoce que hay “innegociables principios históricos”.

Cuando hablamos de eso- que forja el proyecto nacional y establece los fines del Estado- no manejamos mitos o leyendas. Son conceptos con la fuerza vinculante que les confiere su presencia en la Constitución. Esta aloja decisiones fundamentales. Abolirlas sería desconstituir la república. No nos

reconoceríamos en ese espejo. La cuestión del petróleo se ha colocado en el ámbito de estas decisiones.

Cada traición, sentimiento, programa de dominio o reivindicación, desembocan en unas fórmulas supremas de las que descienden las restantes en un ejercicio de congruencia y subordinación. Así lo resuelven la historia y la técnica constitucional. También la Asamblea de Querétaro, que confesó los motivos de su desconfianza: no suceda que parlamento del futuro desvíe las decisiones del Constituyente.

La lectura de preceptos supremos no se puede hacer solamente desde la ventana que mira al mundo sin hacerlo primero desde la que mira a México. Obviamente, México está en el mundo. No podemos ignorarlo. Pero México es México. Tampoco lo podemos ignorar, para todos sus efectos.

Por eso no es posible responder a los temores con argumentos asépticos derivados de las mejores prácticas industriales. Seguimos siendo nación asediada. Reaccionamos en consecuencia. Y consideramos que PEMEX constituye un baluarte en la muralla, en ocasiones traspuesta por caballos de Troya. La exposición de motivos del proyecto de Ley de Petróleos Mexicanos alecciona: PEMEX “es la entidad emblemática del país”.

Hoy no se plantea una reforma constitucional, pero se trasluce. Es el convidado que no confiesa su identidad. Se sienta a la mesa y aguarda. Y en todo caso – aun sino coincidimos con esta teoría de los espectros, que son de carne y hueso- estamos ante una reforma que tiene relación estrecha y visible con decisiones constitucionales.

A veces hemos transitado con celeridad la región de las decisiones fundamentales. Rápidamente modificamos las provenientes de la Reforma y de la Revolución agraria. No estoy valorando estos cambios fulminantes. Sólo prevengo frente a otros cambios que vayan tan a fondo.

El impulso que hoy alienta ciertas alteraciones en la legislación secundaria pudiera ser el anuncio de otros mayores. Se dice en ambos lados de todas las fronteras de la República: las territoriales y las otras.

3. La interpretación de la ley suprema se sujeta al análisis histórico que recoge “la actividad variable de los factores económicos, sociales, políticos”; este “método es llave maestra en materia de interpretación”, ha escrito Tena Ramírez. ¿Sería Posible trazar una línea infranqueable entre interpretación jurídica y selección política, cuando queremos interpretar jurídicamente una Constitución Política? ¿Cómo hacer interpretaciones constitucionales sin incurrir en oposiciones políticas, si la Constitución es política codificada y programa político? Finalmente, ciframos en las palabras de la Constitución nuestras convicciones sobre el interés nacional. Damos un nombre al método y al producto: interpretación constitucional. No es que no haya reglas sobre el lienzo y los colores, la paleta y los pinceles no determinan el paisaje.

El legislador secundario puede releer las palabras de ayer con los ojos de hoy, pero no podría revocar por su cuenta lo que la Constitución ordena. Para hacerlo se requeriría otro mandato del pueblo.

4. Desde hace tiempo, la cuestión del petróleo animó la obra legislativa mexicana. Afloró en la expresión del diputado José María Lozano en los años de Madero: “las tierras petroleras de México, para los mexicanos”. El tiempo y la experiencia ampliarían la pretensión: no sólo las tierras, sino la industria petrolera.

Veamos el itinerario. En las iniciativas, dictámenes y debates hubo zigzagueos, moderaciones, recuperaciones. Al cabo, salieron adelante, cada vez más explícitas, las definiciones que anidaron en 17 y se afirmaron luego. El recorrido profundizó el cauce original. En el conjunto histórico reside la decisión fundamental en materia de petróleo. Cuando el senador constitucionalista Antonio Martínez Báez examinaba la reforma de 1982, sostenía en “estos 66 años que han transformado al mundo y a México en particular, nosotros hemos hechos el milagro de vivir con una Constitución variable pero al mismo tiempo inmutable y permanente en su entraña filosófica e ideológica (...)”.

En el dictamen sobre el artículo 27 presentado al Constituyente de 1916-1917 apareció la reserva, a favor de la nación, del “petróleo o cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso (...)”. Fue el origen del texto adoptado. Hecha la expropiación, el Presidente Cárdenas sugirió al congreso una reforma que precaviera frente a “problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país”. Que “sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera”. Se anunciaba el desarrollo natural del impulso puesto en 1917: ni contradicción ni rectificación. Otros capítulos llegarían.

El tema del petróleo volvió en 1959. El Constituyente fijó el alcance de las facultades y restricciones que entraña la decisión política fundamental en el régimen del petróleo. Tampoco hubo contradicción o rectificación; sólo movimiento natural y consecuente. La Cámara de Diputados puso en blanco y negro el sentido genuino del artículo 27: “debe asentarse de una vez (...) que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación (del petróleo), en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”. Esta alude a la forma en que la nación explotará esos productos, no al propósito de que la transfiera. En nombre de dictaminadores, el diputado Enrique Sada Baigts afirmó: “la Comisión no aceptará jamás (...) que se abra la puerta, para que cuando se hable del petróleo nacional, se pueda dejar a la discusión (discreción) del poder público celebración de contratos (con perjuicio de) la facultad del poder público para explotar el petróleo y sus derivados”.

A la sustancia se agregan los instrumentos y los objetivos. La reforma de 1983 acogió definiciones sobre el quehacer del Estado y el sentido del desarrollo nacional. La iniciativa distinguió áreas estratégicas y prioritarias. Al referirse a aquéllas, el proyecto admitió “formas de participación social (...) conservando

el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación”. Se abrió la posibilidad de rutas encontradas.

El Congreso contribuyó al itinerario constitucional. Cambió el texto “a fin de señalar claramente que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos con que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía”.

“El texto que las comisiones proponen – sostuvo el dictamen- mantiene vigente el derecho y la obligación del Estado de ejercer su acción en distintas áreas según lo exija el interés nacional y los sentimientos populares en que se funda nuestra Unión”. Al referirse al artículo 28, señaló que la expresión “actividades estratégicas”, “recoge (...) servicios a cargo exclusivo del gobierno federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional también debe atenderse en base al interés general que sólo garantiza el manejo del Estado”. Prevalció el carácter netamente público del sector, de la función y de la actividad.

¿Hay áreas estratégicas, en forma que aquéllas absorban todo el compromiso del Estado y éste decline en otros aspectos de la actividad del área, que perdería su condición de estratégica y, por lo tanto, de estrictamente pública? Lo menciono porque las referencias legales no son tan puntuales y suficientes como las constitucionales. Y la oscuridad o la insuficiencia erosionan las defensas, además de la merma que proviene de cambios explícitos.

Una cosa es decir, como lo hace el artículo 27, que “sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera (...)”, y otra señalar, en los términos del artículo del mismo número en el proyecto de reforma, que “sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen las áreas estratégicas de la industria petrolera (...)”. Por esta vía se puede relativizar el alcance de las áreas estratégicas y modificar la voluntad del Constituyente. Probablemente mi lectura es demasiado rigurosa. Pero una reforma legal sirve para hacer claridad donde una interpretación menos exigente pudiera encontrar intenciones inesperadas. Si no hoy, mañana.

Interesa distinguir entre la rectoría del desarrollo nacional y el manejo directo de sectores de la economía, que es responsabilidad inmediata y verificable sobre un espacio económico atribuido al Estado, no para que lo rija, sino para que lo entienda. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos se dice que la “rectoría (...) se actualiza hoy en el marco legal secundario”, Bien, a condición de que no se diluya el manejo directo.

La reforma de 1982 al artículo 28 constitucional sobre nacionalización de la banca dejó este servicio fuera de la relación de áreas estratégicas. El tratamiento fue aprovechado por la iniciativa de 1990, cuando sostuvo que el servicio de banca y crédito es “una muy importante actividad, pero no (...) una áreas estratégica”. Pero ni siquiera la Reforma de este último año militó contra ciertas decisiones fundamentales ni cuestiono el sistema de áreas estratégicas reservadas al Estado y la función pública exclusiva en esta materia. Por el

contrario, al examinar el cuarto párrafo del artículo 28 apuntó: “Es una determinación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares”.

Por cierto, algunas expresiones de la exposición de motivos de la reforma del año 90 pudieran aleccionarnos hoy. Aquélla dijo: “Debemos ser claros: la banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el país, al contrario, se abre a la sociedad para que comparta plenamente su destino. Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito para enfrentar la transformación financiera(...) Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la norma reguladora del Estado”. Fin de la cita. No haré más comentarios, ni aun para aludir a los bonos ciudadanos.

5. El repaso histórico acredita que las normas supremas han puesto en manos de la nación, a través del Estado, la explotación del petróleo. ¿Cuál es el significado de este último concepto? Se puede recurrir al diccionario y a la historia constitucional. Ambos llevan al mismo destino. Explotación del petróleo es aprovechamiento integral de la industria. La Constitución no introdujo salvedades.

Si una ley secundaria corrige a la ley suprema quedaría en riesgo todo el orden constitucional, reconsiderando por quien lo reglamenta, que podría vaciar las fórmulas constitucionales. Bastaría con tener el control de la oportunidad. Una mayoría simple podría dispersar la obra acumulada por sucesivos cuerpos constituyentes.

El proyecto de reformas reduce esa suma. Reconsidera el contenido de las áreas estratégicas y con ello el alcance del artículo 28 constitucional. Algunas actividades que tenían carácter estatal, pasan a otras manos, otros patrimonios, otros intereses: sociales o privados, nacionales o extranjeros. No digo que sean ilegítimos. Sólo digo que son otros. Para los fines de este análisis, es suficiente. Acuden al recuerdo las preocupaciones del Presidente Cárdenas en el informe ante el Congreso y en la iniciativa de reforma constitucional.

La exposición de motivos de las reformas propuestas a la Ley Reglamentaria aborda la celebración de contratos -- calificando como “incertidumbre jurídica” los cuestionamientos de constitucionalidad -- y abre el espacio de permisos administrativos que extraen actividades del sector público. Parece factible, por ejemplo, que al amparo del artículo 4° propuesto una petrolera internacional pueda “importar gasolinas, transportarlas, almacenarlas y distribuirlas”, como observa el abogado Javier Jiménez Gutiérrez.

El artículo 5° del proyecto de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos sigue la línea del actual 4° en materia de contratos. La exposición de motivos anuncia la “suma relevancia” de “una modalidad contractual” prevista en el artículo 46:

contratos en los que no se precisa con certeza y detalle ni el objeto del convenio ni la retribución respectiva. Queda claro por su naturaleza, aunque jamás por su nombre, que se puede tratar de pactos mas cercanos a una alianza entre socios que a un intercambio entre contratantes ordinarios.

En la región sombría se ubican los contratos de servicios múltiples, examinados por la Auditoría Superior de la Federación, que en la revisión de la Cuenta Pública 2003 recomendó excluir de éstos la exploración y explotación, “en razón de que se puede interpretar que se le confieren a los contratistas actividades reservadas por ley a la Nación”.

De paso, el artículo cuarto transitorio del decreto que contiene el proyecto de Ley Reglamentaria indica que “las nuevas actividades reguladas por este Decreto que se vinieran realizando antes de su publicación, podrán seguirse efectuando sin el permiso correspondiente, hasta por el término de un año, contado a partir de su entrada en vigor”. Confío en que esto no implique –pero parece que sí— que algunas de las novedades legales se realizaron sin ley que las sustentara, pero la publicación de las nuevas disposiciones purgará los vicios de origen.

¿Significa todo ello que se privatiza Petróleos Mexicanos? Esta es una materia central sobre el rumbo seguido por la Constitución, y en consecuencia acerca de la constitucionalidad de los proyectos. La respuesta depende de a qué llamemos privatización y de la franqueza con la que exponamos el problema. La discusión –en la forma en que a veces se plantea—puede convertirse en el árbol que nos impide ver el bosque. No se venden los activos. Pero, ¿es está la única forma posible de privatización En rigor, lo que se privatiza es una porción del área estratégica mencionada en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. Es la secuencia del proceso de reducción que ha sufrido el Estado.

Aquello es indudable, tanto si nos atenemos al hecho de que el Estado deja de ejercer ciertas funciones que ha venido desempeñando de manera exclusiva, como si reinterpretemos el precepto constitucional y reelaboramos sus consecuencias para reducir el alcance de la exclusividad estatal y entender, en una interpretación a modo para el siglo XXI, que ha llegado el momento de redefinir las palabras, las funciones y las competencias, y con todo ello, el rumbo. No sobra volver la mirada y ver cómo y dónde ha quedado el patrimonio de la nación en los últimos veinte años.

Privatizar es extraer de la competencia exclusiva del Estado los bienes, las funciones o las decisiones de la industria del petróleo. No significa apenas que no se vendan, arrienden o trasfieran los activos del organismo o se traslade la renta petrolera de las urgidas manos de la nación a otras manos, no menos ávidas, aunque por distintos motivos y con diversas tesorerías. Si decidimos que PEMEX no se privatizará, debemos entender –al amparo de la Constitución—que no se privatizará la actividad que le ha encomendado la nación.

Por otro lado, esta coyuntura sugiere la conveniencia de reconsiderar las leyes emanadas de la Constitución, que “son – en palabras del profesor De la Cueva—derecho constitucional” y cuya expedición y reforma se supeditarían a una mayoría calificada en el Congreso y a otros requerimientos exigentes. También reaparece la sugerencia de mecanismos de democracia semidirecta que permitan al pueblo participar en las decisiones fundamentales, no a título de técnico, sino de soberano.

6. El control que la legislación vigente provee sobre el sector para estatal y, dentro de éste, sobre la empresa petrolera y la función que cumple, obedece a una lógica natural: la vinculación de estas entidades al proyecto nacional, tanto en la orientación general de sus tareas, conforme a los artículos 25 y 26, como en la forma de realizarlas, según el artículo 134. Desde luego, el control no debiera ser sofocante. Si lo es, la entidad sufre en sus objetivos al padecer en los medios para alcanzarlos. Se impone la racionalidad. En este sentido, es plausible la intención expresa del proyecto.

Petróleos Mexicanos requiere espacio –en diversos sentidos—para hacer su tarea. El proyecto procura dar a PEMEX “mayor control sobre su destino como pilar de la nación”. Con ese fin, “libera el régimen de deuda para otorgar flexibilidad en este rubro; concede (...) autonomía en el manejo de su presupuesto y establece disposiciones especiales en materia de adquisiciones, arrendamiento, servicios y obra pública necesarios para el más eficaz desarrollo de las actividades del organismo”.

Si PEMEX es pilar de la nación conviene que ésta retenga, con racionalidad, el control de su pilar. El proyecto remite a la propia empresa poderes que la desembarazarían de trámites prolijos e imprimirían un paso ligero a su gestión. Vale como regla para cualquier empresa. Esto explica el control, aunque no el exceso. Se debe cumplir la función sin abrumar a la industria estratégica.

7. Muchas cosas han cambiado en la vida del país. Enhorabuena. Otras no debieran cambiar. No debiera modificarse la voluntad de sortear el imperio de las circunstancias y dejar a salvo la continuidad en el ejercicio de nuestras decisiones soberanas. Hay muestras formidables de esta determinación. Recordaré una, que viene a la mente cuando se examinan temas de esta naturaleza. Un ilustre mexicano advirtió –en una hora infinitamente más oscura que está—que no se debía tomar ninguna decisión que privara a las generaciones futuras de la posibilidad de reivindicar su derecho.

Si erramos al abrir una puerta –la puerta que no abrió el Constituyente en 1959--, quizás no podremos cerrarla mañana. Y no se trata solamente y no se trata solamente de una puerta para la inversión en cierta actividad industrial. Por eso me parece válido –y de ninguna manera sentimental o retórico—mencionar aquí la advertencia a la que me acabo de referir, expresada en Chihuahua el 26 de enero de 1865, mientras su autor recorría, con la república a cuestas, algo peor que el desierto. Ha transcurrido un siglo y medio desde entonces quizás ha flaqueado la memoria, pero no ha variado la necesidad de imaginar alternativas que dejen a salvo el derecho de los mexicanos.