S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 126
O R D I N A R I A
MARTES 30 DE NOVIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con dieciocho minutos del martes treinta de noviembre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento veinticinco, ordinaria, celebrada el lunes veintinueve de noviembre de dos mil diez.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes treinta de noviembre de dos mil diez:

II.1. 97/2009

Controversia constitucional 97/2009 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Presidente de la República y otras. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. SEGUNDO. Se sobresee con relación a los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, y 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 2°, fracciones I, IX y XVII, 4°, 7°, 8°, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 40, 41, 62, 70, 71 y 72, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el tres de septiembre de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro del mismo mes y año”*.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso los antecedentes del presente asunto, mencionando que al escrito de demanda se anexa el formulado por el Senador ***** en el que se impugnan preceptos tanto del

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos como de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, recordando que una vez que el asunto se le turnó, requirió a los promoventes para que precisaran si estaban señalando como demandado al Procurador General de la República, precisándose por aquéllos que únicamente se le señaló con el carácter de parte que le asiste en una controversia constitucional. Posteriormente, se admitió la demanda tomando en cuenta el escrito presentado por el señor Senador *****, y se siguió el procedimiento correspondiente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando primero “Competencia”, el cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó los argumentos que sustentan el considerando segundo “Certeza de los actos reclamados en la demanda”.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando segundo del proyecto se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Luna Ramos precisó los argumentos que sustentan el considerando tercero “Certeza de los actos reclamados en el anexo de la demanda”.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que realizaría una reserva en cuanto a tener como parte integrante de la demanda el escrito presentado por el Senador *****, a la cual se sumó el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando tercero se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó los argumentos que sustentan el considerando cuarto “Oportunidad de la demanda en contra del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos”.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando cuarto se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando quinto “Extemporaneidad de la demanda respecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía” (páginas de la nueve a la diez), en cuanto sustenta la propuesta consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto de los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, toda vez que la demanda resulta notoriamente extemporánea respecto de dichos preceptos, cuya inconstitucionalidad fue planteada en el anexo de la demanda suscrito por el Senador de la República *****, si se toma en cuenta que la última reforma a tales preceptos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, y la presente controversia constitucional se promovió a casi un año de distancia de la mencionada fecha de publicación, esto es, fuera del plazo legal de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Asimismo, en el proyecto se propone, por distinto motivo, que la presente controversia constitucional resulta improcedente contra los mencionados preceptos, ya que en la aprobación de estos ordenamientos participó la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y si lo que se cuestiona es el contenido de dichos preceptos, ello significa que la actora reclama actos propios, no suscitándose en consecuencia un conflicto entre los órganos o entidades a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó su conformidad con las dos respuestas ya que clarifican el asunto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando quinto se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra Luna Ramos precisó las consideraciones que sustentan los considerandos sexto y

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

séptimo relativos a las legitimaciones activa y pasiva de las partes, las que se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando octavo “Causas de improcedencia alegadas por las partes” (páginas quince y dieciséis), en cuanto se propone desestimar la causa de improcedencia que hace valer el Procurador Fiscal de la Federación, en ausencia del Oficial Mayor, de los Subsecretarios de Egresos, de Ingresos, de Hacienda y Crédito Público y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que procede el sobreseimiento de la presente vía, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere a dicha autoridad, debido a que no cuenta con legitimación pasiva para ser señalada como autoridad demandada en la presente controversia constitucional, pues se trata de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo Federal, el cual, en cambio, sí cuenta con dicha legitimación, toda vez que al Secretario de Hacienda y Crédito Público le reviste el carácter de autoridad demanda y, por ende, cuenta

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

con la legitimación pasiva necesaria para tal efecto, aun cuando –como lo señala– está subordinado jerárquicamente al Presidente de la República, en razón de que el acto cuya invalidez se le demandada en la presente vía (refrendo) es considerado un acto autónomo por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal en términos de los artículos 92 de la Constitución Federal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Igualmente, se propone desestimar las causas de improcedencia en las que la Secretaría de Energía aduce que la actora no señala cuál es el agravio que le causa el acto impugnado, o de qué forma afecta su esfera de competencia, por lo que carece de interés legítimo; y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, sostiene que la parte actora no esgrimió conceptos de invalidez en relación con el refrendo realizado por el titular de dicha dependencia al Reglamento impugnado.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando octavo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó los argumentos que sustentan la propuesta contenida en el considerando noveno en el que se determina que de la lectura de los escritos que integran la demanda, el análisis constitucional del asunto se emprenderá en relación con los artículos 2º, fracciones I, IX y XVII, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, conforme a los temas contenidos en los considerandos del décimo al vigésimo tercero, el cual en votación económica, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo “Alcances del concepto *“industria petrolera estatal”*; artículo 2º, fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación a los artículos 25, 27, 28, 73 y 135 constitucionales”, en cuanto sustenta la propuesta de reconocer la validez de dicho precepto al resultar infundados los conceptos de invalidez en los que se aduce que:

En el artículo 2º, fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, se alude a la figura de

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

“Industria Petrolera Estatal”, lo cual implica la existencia, contrario sensu, de una especie de “industria petrolera no estatal”, es decir, una “industria privada paralela”, que de ninguna manera se desprende, explícita o implícitamente del texto de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en los que solamente se alude al concepto industrial inherente al área estratégica de los hidrocarburos en manos del Estado.

El artículo 2º, fracción IX, del Reglamento, define a la “Industria Petrolera Estatal”, concepto que no está definido ni en la Constitución, ni en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ni en la Ley de Petróleos Mexicanos, por lo que el Ejecutivo Federal se adjudica atribuciones que son de la competencia del Constituyente Permanente y del legislador ordinario, pues crea “instituciones”, vulnerando los artículos 73 y 135 constitucionales.

Lo que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo llama “Industria Petrolera”, el Reglamento impugnado le llama “Industria Petrolera Pública”, con lo cual se hace una distinción entre lo público y lo privado, de modo que la “Industria Petrolera Pública” tendría por contraparte algo a lo que podría denominarse “Industria Petrolera no Pública” o “Industria Petrolera Privada”, constituida por las actividades en las que puede participar, mediante permisos, cualquier organismo o empresa pública, privada o mixta.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

El Reglamento combatido limita, acota o restringe arbitrariamente lo establecido por la Constitución en materia petrolera y, por ende, socava los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto.

En el proyecto se propone que resultan infundados los argumentos de invalidez sintetizados, ya que si bien los artículos 25, párrafos cuarto y quinto, 27, párrafos cuarto y sexto, y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, no consignaron literalmente el concepto “industria petrolera estatal”, lo cierto es que cuando la propia Ley de Petróleos Mexicanos utiliza esta locución la vincula en todo momento a este organismo y a sus organismos subsidiarios, lo cual se puede apreciar con toda claridad en su artículo 6º, el cual dispone que éstos tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, “...con el objeto de llevar a cabo las actividades en las áreas estratégicas de la industria petrolera estatal.”; lo cual significa que la recta interpretación del adjetivo “estatal” sólo tiene como finalidad subrayar el atributo que hace indisponible esa industria para los particulares bajo cualquier título.

El señor Ministro Cossío Díaz comentó que la señora Ministra ponente Luna Ramos indica que, efectivamente se impugna el artículo 2º, fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, en relación con los artículos

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

25, 27, 28, 73 y 135 constitucionales, sin embargo, el caso que se presenta es la impugnación de un Reglamento emitido por el Presidente de la República siendo necesario determinar si el respectivo análisis de constitucionalidad se realizará conforme a diversos preceptos constitucionales o a la luz del artículo 89, fracción I, constitucional.

Estimó que en el caso la Cámara de Diputados emitió la Ley respectiva y el Presidente de la República expidió el Reglamento correspondiente, por lo que el análisis de validez debe realizarse confrontando lo previsto en este último respecto de lo establecido en la ley de mérito sin que se realice un análisis del Reglamento confrontándolo directamente con lo previsto en la Constitución General. Recordó que en la controversia constitucional 41/2006 resuelta por este Tribunal Pleno el tres de marzo de dos mil ocho, se estableció el criterio relativo a cómo debía realizarse el contraste, insistiendo que es Reglamento contra ley en relación con el artículo 89, fracción I, constitucional y no Reglamento contra Constitución, solicitando que se realice el ajuste correspondiente.

Precisó que en la Ley de Petróleos Mexicanos el legislador utiliza precisamente el concepto de Industria Petrolera Estatal, es decir, el concepto lo estableció el legislador en la ley y no el Presidente de la República en su Reglamento, consecuentemente, si el legislador estableció el concepto y el Presidente de la República lo recogió en un

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Reglamento, no puede ser inconstitucional dicho concepto, pues podría ser inconstitucional la aplicación del concepto, pero no éste, considerando que sería inoperante el concepto de invalidez mediante el cual se impugna el Reglamento confrontándolo con lo previsto en la Constitución General de la República, estimando relevante que la Cámara de Diputados ahora venga a impugnar lo que se recogió en un Reglamento con base en lo previsto en la ley que la propia Cámara estableció, considerando determinante la manera en que se realizará el análisis, agregando la necesidad de tomar en cuenta la votación que se tomó sobre la extemporaneidad de la impugnación de las leyes respectivas.

Concluyó que está a favor del sentido del proyecto reiterando que fue el propio Congreso de la Unión el que escogió la expresión “Industria Petrolera Estatal”, para los efectos de desarrollar el artículo 27 constitucional, lo cual no se podría reprochar al Presidente de la República.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó en la misma línea que el señor Ministro Cossío Díaz siendo discutible que se pueda realizar el análisis de constitucionalidad de un Reglamento confrontándolo con lo previsto en la Constitución General, ya que el análisis debe realizarse contra lo previsto en la ley respectiva atendiendo al artículo 89, fracción I, constitucional, reiterando que debe

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

confrontarse el Reglamento con el contenido de la ley y no directamente con la Constitución.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que aparentemente la reclamación implica que si se utilizan dos conceptos diferentes “Industria Petrolera Estatal” o “Industria Petrolera”, se está refiriendo el creador de la norma a dos instituciones diferentes, lo que en principio no causa efecto alguno pues se trata de un solo concepto en su nominación más prolongada o reducida, siendo significantes de lo mismo, considerando que no es necesario realizar cotejo alguno, pues de un análisis del Reglamento en donde supuestamente se tienen dos conceptos, se puede establecer que uno es el concepto prolongado y el otro el reducido.

Ejemplificó con el encabezado del artículo 105 constitucional y lo previsto en su inciso k), párrafo segundo de su fracción I, el cual ya no se refiere a la Suprema Corte con su denominación completa sino reducida a Suprema Corte de Justicia, significando lo mismo. Agregó que no está en contra de lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz sino con la simple involución al análisis del Reglamento sin cotejo con otras leyes o con la Constitución.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó coincidir con lo precisado por el señor Ministro Cossío Díaz ya que en el proyecto se estudian los conceptos del Reglamento y se

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

hace la confronta con la ley, pudiendo aprovecharse los dos argumentos, el básico en cuanto a que la argumentación metodológica debe hacerse frente a la Constitución General o al artículo 89, fracción I, constitucional, y el otro consistente en que la aplicación en el Reglamento de los conceptos que están en la ley, no son distintos a los de esta última, por lo que únicamente implicaría reorganizar el proyecto para sostener que el estudio se realiza al tenor del artículo 89, fracción I, constitucional y en el sentido de que las expresiones que se utilizan en el Reglamento no son distintas de las que la ley señala.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la importancia de lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz. Indicó que aun cuando el legislador utilice términos que no son coincidentes, lo cierto es que este Alto Tribunal tiene la obligación de estudiar si representan lo mismo, siendo evidente que gramaticalmente a un concepto se le ha puesto el calificativo “estatal”.

Agregó que está a favor de esta parte del proyecto, debiendo tomarse en cuenta que en el caso el legislador utiliza dos conceptos que significan lo mismo, para lo cual se analiza el contexto respectivo que deriva del análisis realizado en el proyecto de la señora Ministra ponente Luna Ramos.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Por otro lado, propuso ratificar el criterio señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a cómo se abordará el respectivo análisis de invalidez, mencionando que no hay duda de la competencia constitucional del Ejecutivo para reglamentar, luego el contraste en estos casos debe realizarse en términos del artículo 89, fracción I, constitucional para determinar si el Ejecutivo Federal ejerció su potestad reglamentaria atendiendo a lo previsto en la ley respectiva y aun cuando el criterio esté recogido en un precedente existen otros en sentido diverso, por lo que es necesario ratificarlo.

Además, expresó estar de acuerdo con la conclusión del proyecto, en virtud de que se comprueba fehacientemente que los dos conceptos que usa el legislador, “Industria Petrolera” e “Industria Petrolera Estatal”, responden exactamente a la misma definición.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto, considerando que se acoge a realizar una confronta entre Reglamento y Ley y las referencias a la Constitución únicamente requerirían un pequeño ajuste, siendo necesario analizar si se excede o no el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Indicó que es verdad que cuando se impugna un Reglamento y no se controvierte la ley realmente lo que debe analizarse es si el Ejecutivo se excedió o no respecto

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

de la ley, por lo que si en el Reglamento se reitera lo señalado en la ley no se puede reprochar al Ejecutivo la conducta seguida; sin embargo, dejó a salvo su criterio pues podría existir una violación directa de un Reglamento a la Constitución, lo que permitiría realizar la confronta respectiva, sin que sea conveniente fijar un criterio que limite esa posibilidad.

Estimó que el proyecto sigue el método adecuado al analizar lo que dice el Reglamento confrontándolo contra la ley respectiva, compartiendo el proyecto y reconociendo la importancia de determinar cuál será el referente para el análisis de constitucionalidad, pues lo que se podría dar es un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que no se está en presencia de dos conceptos sino de uno solo, ampliado o restringido. Agregó que el Reglamento impugnado se promulgó en ejercicio de la facultad reglamentaria y su vicio puede ser, o bien tergiversar lo que dice la ley u omitir reglar lo que dice la ley, o sin consideración a la ley siembra una norma, por lo que en el caso lo que pueda tener el proyecto en sentido contrario será cuestión de ajuste, ya que el fondo se desarrolla satisfactoriamente.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que contrario a lo manifestado por el promovente el hecho de que el

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Reglamento se refiera a la Industria Petrolera Estatal no implica la existencia de una industria petrolera privada, ya que lo que se pretende destacar es que esa actividad corresponde de manera exclusiva al Estado Mexicano, por lo que el argumento es infundado, y al no existir confusión en la terminología utilizada por el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, es que no se actualiza violación constitucional alguna, estimando que cobra aplicación el criterio en el sentido de que la constitucionalidad de una ley no depende de los vicios de redacción sino que por su imprecisión se pudiera afectar su sentido y alcance.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló no estar de acuerdo con el sentido de que puede haber un estudio de constitucionalidad directa de un Reglamento pues en su tratamiento únicamente se puede dar la confronta sobre si las disposiciones que contiene exceden o no la ley que reglamenta, siendo ésta precisamente la que está señalando una cuestión inconstitucional y entonces, el problema no sería del Reglamento sino de la ley misma, reiterando que no se puede realizar la confronta directa entre un Reglamento y la Constitución, ya que siempre se tiene que pasar a través del tamiz de la ley, por lo que el problema será de inconstitucionalidad de la ley y no del Reglamento, señalando no coincidir en que se puede plantear la inconstitucionalidad de un Reglamento sin importar lo que diga la ley.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló no compartir lo indicado por el señor Ministro Aguilar Morales, pues precisamente lo que se realizó en la controversia constitucional relativa al Reglamento de Energía Eléctrica, fue una especie de *by pass* al cotejar lo establecido en éste directamente con lo previsto en Constitución, independientemente de que la ley fuese inconstitucional, pero como no fue impugnada en tiempo, era extemporánea.

Indicó compartir lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ya que el cotejo directo del Reglamento con una ley permite revisar Reglamentos directamente con la Constitución, no estrictamente respecto del artículo 89, fracción I, constitucional, respecto de lo cual algunos señores Ministros estuvieron de acuerdo y otros votaron a favor del cotejo directo del Reglamento con la Constitución.

El señor Ministro Silva Meza indicó que su preocupación es la desnaturalización del medio de control ya que no se estaría en presencia de una controversia constitucional, pues se estaría acudiendo a un control abstracto de la constitucionalidad, siendo conveniente hacer énfasis en cuanto a que en el caso la ley impide la disponibilidad de esta industria para los particulares, siendo conveniente no salir del alcance de este medio de control de la constitucionalidad.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que únicamente está salvando su criterio pues puede acontecer un caso donde se pueda presentar una situación diversa y al establecer criterios categóricos después sería necesario modificarlos.

Agregó que la facultad reglamentaria permite al Ejecutivo emitir normas generales que pueden emitir no sólo el Presidente de la República sino otros órganos por lo que en ocasiones las normas de carácter general no son desarrollo estricto de una ley, pudiendo darse un Reglamento autónomo con independencia de su constitucionalidad o no y si se planteara su inconstitucionalidad tendría que hacerse el análisis de confronta directa,

Indicó que ha sostenido que el análisis debe hacerse a través de confrontar la ley y el Reglamento, sin embargo, dejó a salvo su criterio, considerando que se trataría de una discusión teórica que por el momento no es necesario abordar. Agregó que no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema al analizarse el asunto sobre energía eléctrica, señalando que en la realidad pueden darse casos en los cuales se deba hacer un análisis de otro tipo, recordando que en la Primera Sala se analizan asuntos en los que se impugnan Reglamentos en los que se confrontan derechos fundamentales de manera directa e inmediata y que se dan

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

no en un desarrollo directo o inmediato de una norma de carácter general superior, como podría ser una ley.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que es posible analizar violaciones directas a la Constitución General. Señaló que las leyes reglamentarias son superiores a los Reglamentos, agregando que se han declarado inconstitucionales leyes locales que coinciden con lo previsto en las Constituciones locales por ser violatorias directamente de la Constitución General de la República.

Cuestionó por qué habría que limitarse en el caso de los Reglamentos a un ejercicio de comparación con la ley, si la Norma Suprema es la Constitución Federal y recordó que las tesis modernas del constitucionalismo indican que los Tribunales Constitucionales tienen que hacer todos sus esfuerzos para expandir la fuerza normativa de la Constitución y para ver que estos principios constitucionales se respeten.

En el caso concreto estimó que no existe ningún problema dado que se trata del mismo concepto dicho con dos expresiones tal como lo indicó el señor Ministro Aguirre Anguiano; sin embargo, no comparte el tema de metodología que propone el señor Ministro Cossío Díaz porque limitaría como Tribunal Constitucional a casar alguna violación directa que esté en el Reglamento, por más que haya coincidencia entre el Reglamento y la ley. Recordó que

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

en materia electoral se han sustentado varias declaraciones de inconstitucionalidad de leyes estatales coincidentes con el texto de la Constitución reglamentada pasando por alto la disposición superior, que la ley secundaria desarrolla. Indicó que por las razones anteriores estará a favor del sentido del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que se involucran varios temas de gran importancia, el primero: si se trata o no el tema de Reglamentos autónomos; en el caso concreto nadie ha sostenido que podría tratarse de un Reglamento de carácter autónomo.

Señaló que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se ha referido a acciones de inconstitucionalidad, en el caso concreto es la propia Cámara quien plantea la inconstitucionalidad de su ley y de sus definiciones legales, a través de lo que el Presidente de la República estableció en el Reglamento Interior.

Precisó que en el caso concreto no se está frente a Reglamentos autónomos; las condiciones de litigio son de controversia, no son genéricas de acciones, ni es un tercero como la minoría, sino es la propia Cámara la que está accionando, considerando importante que se ajusten las consideraciones.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Indicó que el señor Ministro Valls Hernández ha estimado que no hay inconstitucionalidad porque no hay una confusión; que el señor Ministro Aguirre Anguiano alude a una identidad material; y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia refieren que se trata de la posibilidad de un estudio de constitucionalidad directo.

Además, estimó necesario definir la metodología a seguir en los casos de Reglamentos derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria en controversia constitucional, señalando que las condiciones metodológicas son para este litigio sin pronunciarse sobre el caso de otros medios de control de la constitucionalidad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló estar de acuerdo con lo indicado por los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza en cuanto a que se está en una controversia constitucional y no en una acción de inconstitucionalidad. Estimó que un factor disturbante en esta discusión es lo resuelto en la controversia constitucional en la que se analizó el Reglamento en materia de energía eléctrica, siendo conveniente reiterar o abandonar o no el criterio metodológico respectivo.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó no desconocer las características especiales de este asunto en particular, estando convencida de lo expuesto por

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en el sentido de que el parámetro de control constitucional es siempre la Constitución Federal y no la ley; en ese sentido salvaría su criterio.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia agregó que se ha declarado la inconstitucionalidad de varios Reglamentos por violación directa a la Constitución, por ejemplo, por prever multas prohibidas en el artículo 22 constitucional; en otro caso, por reglamentar una función de manera insuficiente, violando el principio de certeza jurídica, y en otro más, regulando una materia respecto de la que existe reserva de ley.

Indicó que se ha declarado que no son Reglamentos autónomos, sino derivados de una norma superior, como es la ley estatal que reglamenta un apartado de la Constitución. Manifestó no advertir diferencia de substancia entre acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional en la que se impugna una norma general, indicando que la diferencia se da en cuanto a la entrada, es decir, sobre quién tiene legitimación y cuándo se puede promover una acción o una controversia, pero salvada la procedencia del medio de control, el análisis de fondo es el mismo, pues se analiza la inconstitucionalidad de la ley con el resultado que corresponda. Coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que en el caso concreto, por sus particularidades, el análisis de constitucionalidad se realice a

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

la luz del artículo 89, fracción I, constitucional y que, por ende, estará de acuerdo en que se siga la metodología de comparar Reglamento contra ley.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz, estimando que la relación entre las leyes locales y las Constituciones locales no es la misma que entre un Reglamento y una ley, estimando que los casos en los que se expide un Reglamento el límite de éste es la ley y si aquél refleja lo dicho en ésta podría ser inconstitucional por así serlo la ley y si el Reglamento excede a la ley lo establecido en aquél será inconstitucional.

Estimó que en los casos en los que se expida un Reglamento con base en una facultad expresa prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, el límite de éste está en la ley; por lo que si la ley establece un principio que refleja el Reglamento y es inconstitucional, se provoca que este último sea inconstitucional; si el Reglamento establece un principio que la ley no establece, aunque sea constitucional o inconstitucional, la referencia es la ley y la inconstitucionalidad del Reglamento se da porque excede a la ley, aun cuando fuera constitucional lo que establece el Reglamento, en un estudio genérico frente a la Constitución, precisando que existen otros Reglamentos expedidos en ejercicio de otro tipo de facultades, diversas a las previstas en el artículo 89, fracción I, constitucional, o semejantes, como en el caso de las legislaturas estatales en donde

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

puede darse una confronta directa con la Constitución, pero en los casos en que se trata de una facultad reglamentaria donde el límite está en la ley; si el Reglamento refleja algo que la ley establece y es inconstitucional, la ley también será inconstitucional y lo será el Reglamento por repetir lo dicho en la ley inconstitucional; si el Reglamento establece algo inconstitucional que en la ley no está, es inconstitucional porque se excede a la ley que está reglamentando, por lo que el principio es aplicable para aquellos casos en que una disposición deriva del uso de la facultad del artículo 89, fracción I, constitucional.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó que el proyecto se realizó como se presenta porque en esta parte la demanda no se refirió al artículo 89, fracción I, constitucional, aun cuando el tema amerita reflexión. Estimó que el tema es muy importante. Agregó que la facultad reglamentaria se rige por dos principios, el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica, sin referirse a Reglamentos autónomos o heterónomos, precisando que el Reglamento impugnado sí deriva del artículo 89, fracción I, constitucional. Por ende, si se aduce violación a este numeral constitucional los límites del estudio serán respecto de la ley de mérito.

Agregó que en el planteamiento respectivo se sostiene que el Reglamento da lugar a entender que existe una industria petrolera privada, ante lo cual una vez transcritos los preceptos constitucionales que se estiman violados, se

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

indica que la Constitución únicamente estableció los principios respectivos y, posteriormente, al arribar al terreno de la ley se precisa que en ésta se prevé el concepto respectivo, siendo la propia Cámara de Diputados la que determinó la existencia de ese concepto desde la ley misma, por lo que se respondió el concepto de invalidez señalando que la Constitución no señala el concepto respectivo y si se está juzgando la validez del Reglamento se estimó necesario confrontarlo incluso con la ley correspondiente.

Reconoció que se trata de un tema previo que trasciende a todo el proyecto existiendo división entre los señores Ministros, porque unos estiman que el aspecto metodológico debía considerar que se trata de un Reglamento heterónimo el cual sólo puede contrastarse con la ley de acuerdo con los principios que la jurisprudencia ha establecido para la reserva de ley y de subordinación jerárquica y otros consideran que conforme a los precedentes, que la confronta puede ser directa con la Constitución, incluso el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó el ejemplo en el que se ha señalado la inconstitucionalidad por tratarse del principio de subordinación jerárquica.

Señaló que se ha declarado la inconstitucionalidad de leyes que van en contra de la Constitución en donde existe un principio de subordinación jerárquica derivado de la confronta con la Constitución sin determinar que era acorde

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

con la constitución local o no; indicó que en esos casos para determinar la inconstitucionalidad de la disposición legal cuando es acorde a la Constitución local y es diferente a la federal, se ha determinado la inaplicación de lo previsto en la Constitución local más no la inconstitucionalidad de ésta porque no fue materia de impugnación, siendo estrictos en señalar que ni siquiera por vía de consecuencia se podría declarar su inconstitucionalidad, por lo que no tendría inconveniente en establecer como metodología de análisis, el que tratándose de un Reglamento heterónimo, emitido por el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, constitucional, el análisis de validez se debe realizar confrontando el Reglamento con la ley en atención a los principios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia que rigen el ejercicio de la facultad reglamentaria, los cuales son reserva de ley y subordinación jerárquica.

Agregó que comparando el Reglamento con la ley ya no podría haber inconstitucionalidad, refiriéndose al ejemplo del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en el sentido de que de reclamarse un aspecto de un Reglamento que si fuera inconstitucional porque también lo es la ley, también se podría realizar la determinación de inconstitucionalidad como se ha hecho en materia electoral, declarando incluso la inaplicabilidad de la ley, reiterando que no tendría inconveniente en reestructurar el considerando.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

A consulta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el señor Ministro Cossío Díaz indicó aceptar la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos, ante lo cual el señor Ministro Franco González Salas indicó que es satisfactoria la medida que permite resolver oportunamente este asunto indicando su reserva para formular voto concurrente, una vez visto el engrose.

A su vez el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que aceptaría la propuesta consistente en que la Cámara de Diputados carece de legitimación para impugnar conceptos o disposiciones que la propia Cámara aprobó en el proceso legislativo de mayor jerarquía que dio origen a este Reglamento subordinado, ante lo cual, la señora Ministra Luna Ramos manifestó que incorporaría dicho argumento.

El señor Ministro Silva Meza manifestó su conformidad solicitando hacer énfasis en que se trata de una controversia constitucional.

Sometida a votación la propuesta formulada por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consistente en que la metodología del caso concreto sea la que dispone el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, dado que la Cámara de Diputados carece de legitimación para dar argumentos contrarios a la ley que la propia Cámara expidió como parte del Congreso Federal, se aprobó por unanimidad

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular voto concurrente, una vez realizado el engrose.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 2º, fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo primero “Alcances de los conceptos *“actividades sustantivas de carácter productivo”* y *“proyectos sustantivos”*; artículo 2º, fracciones I y XVII, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales”, en cuanto sustenta la propuesta de reconocer la validez de dichos preceptos al resultar fundados los conceptos de invalidez en los que se aduce que:

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Conforme a las definiciones señaladas en el artículo 2° del Reglamento reclamado se advierte que las “Actividades Sustantivas de Carácter Productivo”, son aquellas actividades que comprenden la industria petrolera estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y a su vez, los “Proyectos Sustantivos” implican un concepto variable cuyas dimensiones pueden llegar a ser incluso mayores que las “Actividades Sustantivas de Carácter Productivo”, pues contienen actividades fundamentales y de soporte que hacen posible realizar las primeras, e incluyen el proceso de inversión, el diseño y la planeación.

A través de los “Proyectos Sustantivos” y contratos de amplio espectro, un pequeño grupo de contratistas podrán suplantar a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios a lo largo de toda la cadena de valor, menos en la asignación de los contratos y la recepción del dinero generado por la venta de la producción, quebrantando con ello lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

En el proyecto se propone declarar infundados los conceptos de invalidez toda vez que contrario a lo afirmado por la parte actora, a través de los proyectos sustantivos y, por ende, de los contratos que califica como de “amplio espectro”, no resulta viable que “un pequeño grupo de contratistas” pudiera “suplantar” a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios a lo largo de toda la cadena de valor, ya que las operaciones comprendidas dentro de los proyectos sustantivos están supeditadas a la conquista del fin último, que es la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo. En consecuencia, si el concepto proyectos sustantivos contemplado por el artículo 2º, fracción XVII, del Reglamento impugnado, se limita a designar a un conjunto de operaciones que en sí mismas sólo constituyen un medio o instrumento utilizado para alcanzar el fin consistente en la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, de ello se sigue que aquéllos no podrán ser mayores que éstas y, por ende, que la realización de dichas operaciones no implica que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios se vean rebasados o suplantados por los contratistas en el desarrollo de sus actividades estratégicas en torno al petróleo cuyo dominio pertenece a la Nación, por lo que es indudable que no se violan los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

El señor Ministro Franco González Salas estimó que la objeción que se formula es en relación al alcance que pudiera tener el Reglamento respecto de estas actividades.

Agregó que en la definición de la fracción XVII en su parte final se remite a unas disposiciones administrativas de contratación surgiendo la interrogante sobre hasta dónde es necesario que el Reglamento respectivo las señale, lo que permite un amplísimo espectro en donde pueden excederse inclusive las actividades sustantivas de carácter productivo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó que se trata del argumento central de la controversia constitucional dejar dentro de la facultad que confieren disposiciones administrativas de contratación el desarrollo de los proyectos sustantivos, es decir, el conjunto de actividades e inversiones incluyendo su diseño y planeación necesarias para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo orientadas a la creación y preservación de valor económico, lo que requiere un gran esfuerzo de interpretación, estimando que las actividades sustantivas de Petróleos Mexicanos son extraer o producir petróleo, surgiendo el quid sobre si dichas actividades las puede realizar conforme a las disposiciones administrativas de contratación, siendo el renglón en comentario el que da pie a la controversia y amerita un análisis no sólo de contenido literal sino de su alcance, en cuanto a cuáles son las disposiciones administrativas de contratación y si éstas

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

permiten que particulares o naciones extranjeras puedan participar en la localización de nuevas reservas petroleras, en los proyectos de extracción o en la producción de derivados de petróleo.

Ante ello surge la interrogante sobre si en el caso de Petróleos Mexicanos tiene que actuar bajo administración directa de lo que le es esencial, no accesorio sino de su producción o puede celebrar contratos con particulares, en tanto que el énfasis se da en que se están celebrando contratos con particulares en el sentido de que si la actividad que realizan los particulares da lugar a la localización de nuevas reservas petroleras lo que denominan exploración de terminación, realizando el pago de los trabajos respectivos con una parte de los rendimientos del depósito petrolífero localizado.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el tema que se plantea está relacionado con el tema 12 del proyecto, ya que en este caso concreto, está relacionado con el artículo 62 del Reglamento.

Indicó que en el caso, se cuestiona si las definiciones de actividades sustantivas de carácter productivo y de proyectos sustantivos establecidas en el artículo 2º del Reglamento impugnado, violan o no la Constitución. Consideró que la reserva del señor Ministro Franco González Salas es en relación con la parte del proyecto en la

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

que se determina qué se entiende por disposiciones administrativas de contratación, indicando que es el “conjunto de actividades e inversiones incluyendo su diseño y planeación necesarias para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, orientadas a la creación y preservación de valor económico. Lo anterior conforme a las disposiciones administrativas de contratación”.

Agregó que lo anterior no forma parte del concepto de invalidez en análisis, al cual dio lectura indicando que a dicho concepto se responde en el sentido de que el Reglamento cuando define actividades sustantivas, constituye un concepto legal que abriga las actividades que comprenden la industria petrolera estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3 y 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. Indicó que los artículos 3 y 4 aludidos establecen el marco legal para determinar cuáles son los proyectos sustantivos que sustentan esas actividades sustantivas de carácter productivo, los cuales son la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas; la exploración, explotación y elaboración de las ventas de primera mano de gas, la elaboración del transporte”; ante lo cual se concluye sosteniendo que dentro de las actividades sustantivas de carácter productivo, se encuentran incluidas

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

otras actividades adicionales a las comprendidas en la industria petrolera estatal, como serían en términos generales, el transporte, almacenamiento y distribución de gas y la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos.

Añadió que la fracción XVII del artículo 2º del Reglamento impugnado designa como proyectos sustantivos al conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, necesarias para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo orientadas a la creación y preservación del valor económico, conforme a las disposiciones de contratación. Por ende, no pueden contratar lo que quieran sino lo que les permite la propia ley.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que en los conceptos de invalidez sí se plantea el problema al señalarse que implican un concepto variable las definiciones que podrían ser inconstitucionales, en tanto que en el segundo se cuestiona la definición de proyectos sustantivos, dada la afectación que podrían generar, estimando que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia quiso llevar al otro asunto relacionado íntimamente con éste, recordando que tiene reservas en cuanto a que del Reglamento pueda derivar el alcance de la referida definición ya que lo impugnado en esta controversia es que la norma no delimita y permite tener un concepto variable cuyas dimensiones pueden llegar a ser mayores que las actividades sustantivas

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

de carácter productivo, por lo que su reserva consiste en si el Reglamento debió haber determinado el tema y delegar, y si es válido delegar a un ordenamiento secundario donde podría eventualmente excederse el alcance de los conceptos en comento. Considerando que la definición es laxa.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que al haber optado por la definición metodológica será necesario ajustar el proyecto e indicó que le genera dudas porque en este concepto se hace valer una violación a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Agregó que es evidente que el artículo 2º, en su fracción I, del Reglamento impugnado precisa cuáles son las actividades sustantivas de carácter productivo, y la relaciona con los artículos 3º y 4º, o que en principio es un desarrollo no cuestionado del artículo 27 constitucional.

Por ello, estimó que el proyecto debiera tener un elemento adicional en el que se indique que ese conjunto de actividades e inversiones, incluyendo el diseño, necesarias para la realización, en ningún caso podrán interferir, ir más allá o conculcar actividades sustantivas de carácter productivo, remitiendo a las modalidades concretas de contratación, pero no la definición de actividades en este sentido concreto.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Indicó que la interpretación de la frase de la que se duele el actor no se dejaría en el vacío, sino que efectivamente se indicaría qué son aquéllas, por lo que sería preciso construir un concepto material necesario para la determinación de actividades de carácter sustantivo, siempre subordinadas a las actividades sustantivas de carácter productivo, por lo que para diferenciar entre ambas partes del proyecto, por un lado, dejar a las disposiciones administrativas de contratación la definición de actividades materiales y, por otro, incorporar un criterio material y la existencia de disposiciones administrativas de control.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso a las doce horas con cincuenta y seis minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia solicitó a la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas atender a la moción que presentara la señora Ministra Luna Ramos, la cual indicó no tener inconveniente en que se aborde el tema en suplencia de la queja ya que no se impugna, por lo que solicitó al señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia comenzar el estudio del siguiente tema que está relacionado con la determinación de las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren de conformidad con el artículo 62 del Reglamento, el cual es un punto álgido de la controversia ya que a la

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

respuesta que se da es cómo se analiza el régimen de contrataciones de donde puede surgir una respuesta más ligada a suplencia de la queja.

A consulta del Pleno se determinó abordar enseguida el tema décimo segundo del proyecto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo segundo “Determinación de las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren; artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación a los artículos 25, 27, 28, 89, fracción I y 135, de la Constitución Federal”, en cuanto sustenta la propuesta de reconocer la validez de dichos preceptos, al ser infundados los conceptos de invalidez en los que se argumenta que:

Del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se advierte el propósito de permitir que los contratistas tengan acceso y se beneficien de la renta petrolera que sólo le corresponde a la Nación, a través del establecimiento de criterios de remuneración económica asociados a los parámetros de la “reserva incorporada” o la “recuperación de reservas de hidrocarburos”, o a otros indicadores explícitos y cuantificables imperantes en la industria internacional del petróleo, como podría ser el valor de las ventas, implica con ello crear las condiciones

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

estructurales de índole normativa para que los particulares aleguen derechos latentes sobre las reservas de hidrocarburos cuya propiedad originaria, dominio directo y explotación integral, competen exclusivamente a la Nación.

Conforme al mismo precepto reglamentario, se posibilita la eventualidad de que, a cambio de la ejecución de las obras y servicios, los contratistas reciban un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos y/o sus derivados, lo que de suyo conllevaría el surgimiento de una modalidad de concertación jurídica cuya morfología es similar a los contratos de riesgo expresamente prohibidos a raíz de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta.

Dicha regulación reglamentaria es contraria a los principios dimanados de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

El artículo 62 del Reglamento reclamado establece como deben fijarse las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren; no obstante, la Ley de Petróleos Mexicanos no prevé que las remuneraciones se realicen en función de indicadores explícitos y cuantificables referidos a productividad, capacidad, reserva incorporada o recuperación de reservas.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

El Reglamento permite a Petróleos Mexicanos remunerar al contratista en función, directa o indirectamente, de las reservas y de la producción, dos características inherentes a las del recurso natural, las cuales son resultado directo de la bondad de la naturaleza y no del contratista.

En el proyecto se propone declarar infundados los mencionados conceptos de invalidez, ya que si el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, e incluso el dispuesto por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ni establece disposiciones que en cuanto a la determinación de las remuneraciones de los contratistas, implique que éstos se apropiarán de los hidrocarburos, se les otorguen derechos sobre dichas reservas o se les comparta porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, pues se determinarán conforme a índices o parámetros que sólo darán lugar a retribuciones económicas mediante esquemas fijos o fórmulas, predeterminadas, en efectivo y razonables, conforme a los estándares o usos de la industria petrolera; luego, no resulta violatorio de los artículos 25, 27, 28 y 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta los principios fundamentales relativos al dominio directo de la Nación sobre el petróleo y sus áreas estratégicas, así como los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica;

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

en consecuencia, devienen infundados los argumentos analizados, y ello conduce a reconocer la validez de citado precepto reglamentario.

Además, la señora Ministra Luna Ramos dio lectura al artículo 62 del Reglamento impugnado, el cual indica: “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren las remuneraciones con estricta sujeción a los artículos 6º de la Ley Reglamentaria, 60 y 61 de la ley y podrán basarse en fórmulas o esquemas que permitan obtener un precio cierto y en dinero, de conformidad con la legislación civil”.

Recordó que lo relevante para efectos de impugnación es el párrafo segundo, ya que los promoventes estiman que los indicadores respectivos involucran el valor de las ventas y con ello están creando condiciones estructurales de índole normativa para que los particulares aleguen derechos sobre las reservas de hidrocarburos cuya propiedad originaria, dominio directo y explotación integral, competen exclusivamente a la Nación, porque esto posibilita que a cambio de la ejecución de las obras y servicios, los contratistas reciban un porcentaje de producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos y sus derivados y que dicha regulación reglamentaria es contraria a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, y porque además, el Reglamento permite remunerar al contratista en función directa e indirectamente de las reservas y de la producción,

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

así como con pagos indexados a las reservas o a la producción.

Señaló que en el proyecto se considera que el artículo 62 no es inconstitucional, pues si se parte de los lineamientos previstos en los artículos 60 y 61, son éstos los que prevén lineamientos precisos y concretos que incluso prohíben que se involucren situaciones relacionadas con las reservas probadas, con las reservas, con los porcentajes de ventas, y se establece que se debe pagar en efectivo, agregando que en el proyecto se dice por qué no es inválida la norma en comento, sin menoscabo de desconocer que la interpretación que se pueda dar podría ir más allá, siendo necesario que este Tribunal constitucional determine por qué la norma en comento no es inconstitucional concluyendo que la aplicación en sentido contrario sería un problema de legalidad no de constitucionalidad. Además, se realizó una addenda para reforzar las consideraciones del proyecto para establecer la constitucionalidad en el sentido de que tanto en los artículos del Reglamento como de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional se determinan específicamente los lineamientos y las prohibiciones para llevar a cabo contratos, por lo que al dar respuesta a las objeciones recurriría a la addenda que se está repartiendo, en la cual se ejemplifica por qué no se considera que es inconstitucional y por qué no se comprometen ni las reservas probadas ni las reservas.

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas agradeció a la señora Ministra Luna Ramos la introducción. Indicó ser del conocimiento que Petróleos Mexicanos requiere incentivar a contratistas que son propietarios de tecnología con el fin de que dicha paraestatal pueda desarrollar a plenitud las actividades estratégicas que le han sido encomendadas.

Al respecto estimó que al llevarse a cabo las actividades incentivadas conforme a los parámetros y ópticas referidas al marco legal aplicable, ello implicaría que las remuneraciones siempre sean transparentes, estipuladas desde el contrato respectivo, únicamente se den en efectivo, y de conformidad a los planes de trabajo y de desarrollo de los servicios aprobados por Petróleos Mexicanos.

Agregó que estos contratos llamados incentivados aplican solamente a las actividades sustantivas de carácter productivo entendiéndose por éstas la extracción, explotación, producción, refinación, transporte almacenamiento y distribución de hidrocarburos o de petroquímica distinta de la básica, y que dichas actividades deben estar relacionadas con la creación o preservación del valor económico para el cumplimiento de materias y objetivos operativos de las mismas.

Indicó que dichas actividades se perfeccionarán conforme a la naturaleza de los contratos incentivados en los

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

cuales el contratista siempre obtendrá una remuneración que siempre debe pactarse en efectivo y ser razonable conforme a los estándares de la industria y en ningún caso podrá pactarse como pago un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados ni mucho menos de las utilidades; además, las remuneraciones deben establecerse mediante esquemas fijos o fórmulas predeterminadas que permitan obtener un precio cierto de conformidad con la propia legislación civil; las remuneraciones se podrán establecer en función del grado de cumplimiento de las metas o conforme a indicadores explícitos y cuantificables expresados en unidades de medida de uso común en la industria de hidrocarburos y asimismo las compensaciones y penalizaciones que se pacten siempre formarán parte de las remuneraciones y estarán establecidas dentro de los mismos contratos que deben contener siempre esas condiciones.

Por ello se manifestó a favor de la propuesta del proyecto pues en todo caso será un problema de aplicación siendo necesario que este Alto Tribunal delimite el ámbito de aplicación del Reglamento impugnado, en razón de la constitucionalidad de los contratos respectivos y de que no se tenga un porcentaje ni de la producción, ni de las ventas en relación a los hidrocarburos

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que se han aceptado las consideraciones con reservas en espera del engrose.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que primero se debe definir la relación entre actividades sustantivas de carácter productivo y proyectos sustantivos como materia respecto de la cual se pueden celebrar contratos para después definir cuáles pueden ser las ganancias en su caso, ya que si se estiman inconstitucionales las normas que prevén la expresión “necesarias para” no tendría sentido discutir lo relativo a la consideración de los montos que se pueden recaudar.

Estimó de gran importancia definir las fracciones I y XVII del artículo 1º del Reglamento impugnado. Agregó que en su artículo 2º, fracción VIII, se define que las disposiciones administrativas de contratación son: “Las que emite el Consejo de Administración para regular los procedimientos y bases para los contratos para la adquisición, arrendamiento, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo”, por lo que si, por un lado, se tiene la definición de disposiciones administrativas de contratación, por otro, las de actividades sustantivas de carácter productivo y, por otro, las de proyectos sustantivos y adicionalmente proveedores y contratistas, tendría que definirse cuál es la relación entre

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

esos cuatro componentes para determinar dónde sí y dónde no los proyectos sustantivos pueden entrar.

Indicó que no podrá llevarse a cabo ningún tipo de contratación de proyectos sustantivos que no se encuentren relacionados con actividades sustantivas de carácter productivo o encaminados de manera subordinada o accesoria a la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, es decir, en ningún caso podrán contratarse proyectos sustantivos que signifiquen interposiciones o menoscabos o afectaciones a las actividades sustantivas de carácter productivo. Siendo esa la forma de concatenar los elementos.

De lo contrario se podrían enfrentar con un caso complicado señalado en la demanda, donde las actividades sustantivas de carácter productivo que tienen una esencia definida en los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, pudieran verse afectadas o disminuidas con la contratación de proyectos sustantivos, siendo necesario definir en términos de características positivas y negativas dónde los proyectos sustantivos no pueden ir más allá de las actividades sustantivas de carácter productivo y después señalar que la remisión a las disposiciones administrativas de contratación única y exclusivamente tiene como propósito establecer las condiciones de contratación pero no significan una delegación para que el Consejo de Administración de

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

Petróleos Mexicanos introduzca, recree o conforme de una manera distinta esta relación entre la actividad sustantiva, el carácter productivo y del proyecto sustantivo, lo que es el primer problema que una vez definido permite abordar qué puede contratar Petróleos Mexicanos con los particulares, y consecuentemente cuáles son las modalidades de ganancia que son constitucionalmente aceptadas. Consideró que sí existe relación entre los dos puntos, por lo que en términos analíticos no es conveniente analizar lo relativo a las ganancias, sin haber definido sobre qué se pueden hacer los contratos que producen esas ganancias

La señora Ministra Luna Ramos estimó peligroso bordar en abstracto una situación para resolver el asunto, ante lo cual se comprometió a repartir una addenda que se haga cargo de este tema en suplencia de la queja, considerando que el tema surge de los requisitos para contratar que están determinados en la ley y en el Reglamento impugnado, solicitando que el análisis quede hasta este punto para que el jueves se continúe con el estudio.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó relevante la interrelación que propone el señor Ministro Cossío Díaz, para realizar primero, una recta interpretación de este conjunto normativo y después de tener una interpretación con los límites y permisiones que correspondan, para hacer un pronunciamiento de

Sesión Pública Núm. 126 Martes 30 de noviembre de 2010

constitucionalidad, siendo el tema central de la controversia al que debe dedicarse toda la atención, ante lo cual propuso aceptar la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos, la que se aprobó por unanimidad de votos.

Dado lo avanzado de la hora, el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que los demás asuntos continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el jueves dos de diciembre del año en curso a las once horas y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.