

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 127
O R D I N A R I A
JUEVES 2 DE DICIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con dieciséis minutos del jueves dos de diciembre 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández previo aviso a la Presidencia.

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 veintiséis, ordinaria, celebrada el martes treinta de noviembre de dos mil diez.

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

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves dos de diciembre 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. CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 33 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*

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Diario Oficial de la Federación el cuatro del mismo mes y año”.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que la señora Ministra Luna Ramos elaboró un estudio complementario relacionado con el tema de los contratos que celebra Petróleos Mexicanos, solicitándole que realice la presentación respectiva.

La señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que en la sesión celebrada el martes treinta de noviembre del año en curso, realizó la presentación de una parte del considerando décimo segundo, sin embargo, por una moción especial se volvió a analizar el décimo primero. Recordó que el señor Ministro Franco González Salas propuso analizar un concepto que no formaba parte del estudio en cuanto a las disposiciones administrativas de contratación. Agregó que al surgir dudas respecto de las disposiciones impugnadas elabora una addenda a fin de tener el documento para realizar el análisis respectivo, mismo que se distribuyó el día de ayer y agradeció al personal de su ponencia el apoyo brindado.

Agregó que en el documento distribuido se desarrolla de acuerdo con la metodología determinada en la sesión anterior, la impugnación que la Cámara de Diputados hace respecto del Reglamento, y sobre esa base se formuló para el engrose una posible tesis, que diría: “CÁMARAS DEL

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA UNIÓN. SÓLO ESTÁN LEGITIMADAS PARA PLANTEAR LA POSIBLE VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL CUANDO IMPUGNAN REGLAMENTOS DE LAS LEYES APROBADAS POR ELLAS”, por lo que con base en esta nueva metodología para analizar los conceptos de invalidez se presentó un nuevo considerando décimo primero para analizar los conceptos relativos a las actividades sustantivas de carácter productivo, los proyectos sustantivos y las disposiciones administrativas de contratación.

Por lo que se refiere a las actividades sustantivas precisó que el artículo 2° del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, indica: “La industria petrolera estatal, la petroquímica distinta de la básica y los demás que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deben realizar conforme a lo dispuesto en los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo...”, estimando que lo relevante es que el estudio debe partir de una tesis de este Alto Tribunal que lleva por rubro y texto, en lo conducente: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.

Precisó que la parte de la tesis que dará la metodología de estudio, es la que refiere que el Reglamento, si bien es cierto que tiene como fundamento la reserva de ley y la sujeción jerárquica, lo cierto es que para poder proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, el

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Ejecutivo Federal o quien esté encargado del Reglamento, debe tomar en cuenta las facultades que de manera expresa o implícita le atribuya la ley respectiva, lo que se sustenta en la tesis en donde indica: “la norma reglamentaria se emita por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley y que de ella deriven, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean la exacta observancia de aquélla, considerando que a partir de esta premisa por lo que se refiere a las actividades sustantivas de carácter productivo si se está en presencia de una facultad explícita, pues el concepto ya está previsto en la ley expedida por el Congreso de la Unión, aunado a que tiene su origen en los artículos 26, párrafos primero y segundo, y fracción VI, de la Ley de Petróleos Mexicanos, así como en los artículos 51, 55, 56, 59 y 7º transitorio de la propia, por lo que no es novedoso y simplemente se está trasladando porque forma parte de un sistema de contratación al que más adelante se hará alusión, dando lectura a lo previsto en el artículo 26 de la Ley de Petróleos Mexicanos. Señaló que los diversos 51, 52, 56, 57 y 59 indican lo mismo, siendo relevante que el concepto respectivo ya está previsto en la Ley. Preciso que en la addenda distribuida se contiene un cuadro del que se advierte que prácticamente no existen diferencias entre lo señalado en el concepto actividades sustantivas de carácter productivo, establecidas en la Ley de Petróleos Mexicanos y lo indicado en el Reglamento, para lo cual dio lectura a las definiciones respectivas.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Por ello, estimó que la diferencia es que aparentemente se está hablando de tres sujetos distintos; sin embargo, como ya se votó, el referirse a industria petrolera estatal no implica la posibilidad de considerar la existencia de una privada, en tanto que la petroquímica distinta a la básica, estimó que es una de las cuestiones que señala la ley y cuando se refiere a las demás que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deban realizar, alude a las actividades mencionadas en los artículos 3 y 4 en comento; de manera que no se trata de un sujeto distinto, es exactamente el mismo sujeto, por lo que no se va más allá de lo determinado en la Ley de Petróleos Mexicanos.

Por ende, consideró que concatenadas la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y el Reglamento impugnado se determina un concepto de actividad sustantiva de carácter productivo ceñido a las actividades que se señalan en los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Agregó que si hubiera duda en cuanto a que a la industria petrolera se le está considerando como algo más allá de lo establecido en la ley respectiva lo cierto es que en dichos preceptos se determina cuáles son esas actividades, refiriéndose a cada una de ellas, por lo que no se puede sostener que el concepto es diverso al previsto en ley.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

En cuanto al concepto de proyectos sustantivos, volviendo a la tesis que se mencionó como premisa, existe la posibilidad de preverlo en un reglamento cuando en la ley se prevé la facultad de manera implícita, siendo que en el caso para desarrollar las actividades sustantivas de carácter productivo se requiere de mecanismos para poder llevarlos a cabo y éstos son precisamente los proyectos sustantivos, los cuales deben contener, tanto el diseño como la planeación de esos proyectos. Indicó que dichos mecanismos están establecidos en el artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos al señalar que el Consejo de Administración tendrá como atribuciones la de aprobar, previa opinión del comité competente, los proyectos, programas de inversión, así como los contratos que superen determinados montos.

En ese tenor, consideró que en el mencionado artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos se establecen los mecanismos así como la facultad del Consejo de Administración para llevar a cabo los proyectos sustantivos y si bien no hay un concepto específico lo cierto es que son necesarios para llevar a cabo las actividades sustantivas de carácter productivo, siendo relevante determinarlas pues de ello derivará cuál es la ley que rige la contratación respectiva, pues si se trata de una sustantiva de carácter productivo, siempre se regirá por la Ley de Petróleos Mexicanos al ser Petróleos Mexicanos una entidad paraestatal que tiene como finalidad preservar el valor económico del petróleo de México, en tanto que si no se

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

trata de una actividad de esa naturaleza la contratación se registrará por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para lo cual se refirió a lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Petróleos Mexicanos y a los diversos 1° de las Leyes antes mencionadas.

Agregó que la finalidad de Petróleos Mexicanos es buscar la creación de un valor económico en beneficio de la sociedad mexicana, por lo que cuando no se trate de una situación de esa naturaleza, se estará en posibilidad de regular los contratos con las dos legislaciones citadas finalmente, indicando que el citado Consejo de Administración tiene atribuciones para emitir las disposiciones administrativas para la contratación debiendo tomarse en cuenta que es un concepto previsto en ley, dado que en su artículo 19 se establece que dicho Consejo tiene atribuciones para aprobar, previa opinión del Comité competente, las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Por ello consideró que es la propia Ley la que ordena que sea el Consejo de Administración el que emita las referidas disposiciones administrativas para las contrataciones y que el artículo séptimo transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos determina que aquellos contratos que estuvieran corriendo cuando se emitiera la ley, seguirán

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

tramitándose conforme a la Ley anterior, pero que los nuevos contratos ya se registrarán de acuerdo a las disposiciones en comento.

En ese tenor, consideró que concatenando los argumentos se advierte que se está estableciendo un sistema de contratación en materia de petróleos mexicanos y la idea fundamental de ese sistema de contratación para actos sustantivos de carácter productivo está referida de manera específica a aquéllos relacionados con los artículos 3º y 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, siendo que la diferencia deriva del tipo de actividades que tienen por objeto el preservar el valor económico que es la actividad fundamental de Petróleos Mexicanos y que rigen precisamente, estas disposiciones de contratación, el reglamento y las leyes referidas, aunado a que si bien es cierto que pueden aplicarse otras regulaciones, lo cierto es que no lo serán cuando se trate de actividades sustantivas de carácter productivo que tengan como finalidad preservar el valor económico del petróleo.

Señaló que las respectivas disposiciones administrativas para contratación fueron emitidas desde el seis de enero de dos mil diez, incluso tuvieron una primera reforma el veinticinco de febrero de dos mil diez, por lo que este sistema de contratación no va más allá de lo establecido en la ley reglamentaria por lo tanto no se viola el

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

artículo 89, fracción I, constitucional, indicando que ello sería materia de análisis en suplencia de queja porque no formó parte de los conceptos de invalidez que se hicieron valer en esta parte de la controversia, cuestionando si se analizarán o no las violaciones que se hacen valer a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, planteamientos que ya se habían considerado infundados dado que no se hace referencia a este tipo de conceptos en dichos preceptos constitucionales, siendo que ya se aprobó el criterio relativo al estudio directo únicamente respecto del artículo 89, fracción I, constitucional, pues de lo contrario estaría la Cámara respectiva impugnando su propia ley.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia agradeció a la señora Ministra ponente Luna Ramos la rapidez con la que su ponencia elaboró la propuesta a partir de la discusión del martes último, por su claridad y por la exposición de la misma y señaló que de la propuesta se advierte primero, el criterio de que las Cámaras del Congreso de la Unión no pueden impugnar lo establecido en las leyes que aprueban directa o indirectamente a través de un Reglamento, por lo que aquéllas carecen de legitimación para impugnar conceptos que emanan de una ley federal que fue aprobada en la parte correspondiente por ellas mismas; es decir, cuando un reglamento no hace sino reproducir los contenidos de la ley, valiéndose de conceptos explícitos o implícitos que son indispensables para la finalidad que señala la ley.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Por otro lado, en cuanto a los conceptos de actividades sustantivas de carácter productivo, proyectos sustantivos y normas de contratación, el primero y el tercero están claramente expresados en la ley, en tanto que los proyectos sustantivos derivan de lo previsto en la ley como aquéllos que están destinados a los fines esenciales de la industria, es decir, la exploración, la perforación, la extracción y la elaboración de productos derivados del petróleo, a diferencia de otras actividades administrativas de orden genérico que se rigen por las normas generales aplicables en materia de contratación.

Un tercer tema sería si es necesario abordar otro tipo de planteamientos dada la coincidencia del reglamento con la ley, con lo cual la señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad. Por ende, el propio señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la consideración del Pleno el contenido de la tesis distribuida por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso que se determine si las Cámaras cuentan con interés para promover la controversia constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó su conformidad en reiterar la determinación tomada en la sesión celebrada el martes último en el sentido de que el Congreso

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

de la Unión no puede impugnar leyes que él mismo elaboró. En cuanto a la tesis propuesta solicitó que no se aprobara en ese momento pues tenía dudas pues se refiere a que se pueden impugnar reglamentos y bastaría con aceptar que en el caso concreto la Cámara de Diputados no tiene interés pues no resiente afectación alguna, ni interés legítimo ni jurídico, porque estaría impugnando un acto propio. Además solicitó que la tesis propuesta se apruebe con el engrose respectivo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que no se está repitiendo la votación pues lo que se sostuvo fue que hay legitimación de la Cámara en tanto que sí se reconoció la legitimación para impugnar el Reglamento y ahora se está extendiendo el principio que se ha sustentado para las leyes respecto de aquellas partes del Reglamento que no hacen sino reproducir o tomar los conceptos de la ley. Agregó que en el considerando que se votó se determinó que ni directa ni indirectamente se puede controvertir lo que dice la ley.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó la necesidad de tomar en cuenta que existe la posibilidad de establecer un precedente sobre si un reglamento utiliza el mismo concepto pero le da diferente contenido, señalando que el Reglamento impugnado sólo reproduce una serie de conceptos que el legislador consideró que son correctos, convenientes y acordes con la Constitución, lo que no se

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

puede analizar porque el Congreso no tiene interés ni afectación en su esfera de atribuciones; indicó que no tiene interés ya que simplemente no se resiente afectación alguna y no puede dolerse de una inconstitucionalidad, por lo que propuso sostener que el Congreso de la Unión carece de interés para impugnar actos propios.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que cuando se analizó el debate del punto primero se dijo que al impugnarse un reglamento únicamente se realizaría el contraste respecto de lo establecido en la ley de la que deriva y que al no ser reclamada la ley podría declararse su inaplicación.

Agregó que existen otros supuestos, donde por ejemplo la ley respectiva no menciona lo que el reglamento derivado de ésta reitera de lo previsto en la Constitución, lo que se dijo que puede ser válido, en la inteligencia de que el contraste se realizará de acuerdo con lo previsto en el artículo 89, fracción I, constitucional respecto de lo señalado en la ley. Agregó que el criterio que se propone es aplicable para el caso en el que una Cámara del Congreso de la Unión impugna un Reglamento derivado de una ley emitida por aquél.

Señaló que en el caso concreto la parte que se estudia se está contestando en suplencia de la queja pues únicamente se plantea una violación a los artículos 25, 26 y

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

28 constitucionales, siendo necesario determinar si se analizará si los conceptos reglamentarios son acordes con la Constitución General a pesar de que ya se previeron en la ley respectiva, ya que los conceptos de invalidez respectivos serían inoperantes.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que podrían declararse infundados los conceptos dejando la tesis para momento posterior y cambiando la palabra legitimación por interés.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consideró que no se trata de un problema de suplencia de la queja ya que ésta, en principio, debiera producir un beneficio al promovente; indicó que es un análisis de oficio atendiendo a la naturaleza jurídica del reglamento como un ordenamiento subordinado a la ley por su naturaleza.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que desde la sesión anterior se mencionó que no había suplencia de queja; que se trata de un concepto de invalidez que no es claro ni expreso pero que deriva claramente del proyecto.

Agregó que en la página treinta y nueve se sostiene: “...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

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

la asignación de los contratos y la recepción del dinero generado por la venta de producción, quebrantando con ello lo dispuesto en los artículos”, señalando que el problema es que la ley no se refiere a esos temas expresamente y la señora Ministra ponente Luna Ramos tuvo que llegar a una interpretación sistemática de los ordenamientos en cuanto a los proyectos sustantivos, pero lo más importante es que lo anterior se refiere a éstos, es decir, al conjunto de actividades que se tienen que realizar y que tienen que ver con el concepto de invalidez que se está analizando, ante lo cual señaló que encuentra una respuesta razonable a la reserva que expresó en la sesión anterior y reiteró que no hay suplencia de la queja sino que se da respuesta a una impugnación.

El señor Ministro Presidente manifestó que inclusive llevaría a declarar inoperantes conceptos de invalidez sobre las expresiones “actividades sustantivas”, “proyectos sustantivos” y “normas de contratación”, ya que el Reglamento no hizo sino tomarlas de la ley y la Cámara no puede objetar a un reglamento por lo que toma de la ley.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó estar de acuerdo en calificar de inoperantes o infundados los respectivos conceptos de invalidez, reservando su opinión final, tomando en cuenta si se va a hacer la extensión que no es necesaria. Respecto a la posibilidad de confrontar un Reglamento directamente con la Constitución, estimó que no

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

es el caso, aun cuando se realice en el proyecto. Manifestándose a favor del proyecto en lo general.

El señor Ministro Franco González Salas subrayó que la determinación será en función de que se ha definido que en la controversia constitucional el contraste de validez del Reglamento impugnado se debe realizar con la ley, pero consideró que es muy importante destacar que fue el legislador en uso de su facultad de configuración, el que estableció los conceptos legales respectivos, lo que no está a juicio, pues aquel fue quien determinó las condiciones, siendo importante que se señale así en el engrose.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo en que el caso es particular, ya que de alguna manera el propio Congreso controvierte los conceptos reflejados en el Reglamento y que son propios de la ley, lo cual no quiere decir que no pueda haber casos en los que se reclame el Reglamento y se advierta que aunque es un reflejo de la ley, la ley es la que pudiera ser violatoria de la Constitución, siendo reclamada no por el Congreso de la Unión, sino por algún otro ente.

Sometida a votación la propuesta consistente en que son inoperantes los conceptos de invalidez planteados por una Cámara del Congreso de la Unión en los que controvierten conceptos previstos en un Reglamento que reproduce los establecidos en una ley emitida por éste, se

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

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

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso determinar si son inoperantes los conceptos de invalidez en los que se impugnan los conceptos de “actividades sustantivas”, “proyectos sustantivos” y “normas de contratación”.

El señor Ministro Cossío Díaz expresó su conformidad pero con una pequeña variación. Indicó que se plantean dos agravios en el sentido de que los proyectos sustantivos pueden, primero, ser conceptos variables, lo cual quedaría enmarcado en el caso anterior y, segundo, si los proyectos sustantivos pueden llevar a la suplantación de Petróleos Mexicanos en la cadena.

Agregó que cuando el Presidente de la República, establece el concepto de “proyectos sustantivos” como necesarios para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, genera un precepto a juicio de la Cámara, que desborda el concepto de actividades sustantivas de carácter productivo y, por ende, lo dispuesto en los artículos 3º y 4º, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Indicó que la

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

respuesta que se estaba tratando de dar en la sesión del martes es adecuada, con independencia, de que se reproduzcan los conceptos de la ley en el Reglamento.

Señaló que los proyectos sustantivos no pueden ir más allá de las actividades sustantivas ni llegar a la suplantación de Petróleos Mexicanos, porque sólo son las actividades necesarias para, que subordinadas a, en relación con las expresiones de ese tenor, con el objeto de no generar una situación en donde, como dice la Cámara, se van desahogando.

Indicó, en segundo lugar, que la expresión “conforme a las disposiciones administrativas de contratación”, no puede ser violatoria de la ley, porque en el artículo 2º, fracción VIII, del propio Reglamento, las disposiciones administrativas de contratación no abren la puerta a la generación de actividades sustantivas, sino única y exclusivamente establecen las modalidades concretas de contratación, con base en lo establecido en la ley y en el Reglamento.

Consideró que con lo anterior se da respuesta integral, al tema de la reproducción de las palabras, y sobre la mecánica de las dos fracciones impugnadas.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que se impugna un aspecto formal, la generación del concepto “proyectos sustantivos”, que es indispensable para

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

que se cumplan las actividades sustantivas y uno material en cuanto a si la configuración que el Presidente de la República hizo de los proyectos sustantivos puede producir esta consecuencia, ante lo cual debe darse la respuesta que propuso la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano compartió lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz. Ejemplificó que en el caso de una norma sustantiva carente de toda forma, formalidad, apoyo o instrumento para efectivizarla, sería un derecho carente de medio de concreción, por lo que puede establecerse cuando menos como regla general que siempre que exista un derecho sustantivo, se requiere necesariamente éste como forma instrumental de darle salida a la actividad sustantiva y si no fuera así serían inútiles las determinaciones sustantivas de la ley, es decir, por regla general se necesita de valor universal siempre, ya que puede haber algún caso de excepción.

Por ende, cuestionó si la norma instrumental además de ser nítida siempre será instrumental o si pueden tener un material sustantivo, considerando que sí puede darse esto último, siendo complejo pensar en los derechos sustantivos así aislados como los manifestaba en un principio, ya que siempre hay una transminación de forma, en tanto que el límite de esa transminación de una materia es que no se dé la suplantación.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Señaló que si esas normas instrumentales, si esos proyectos sustantivos se deben realizar conforme a disposiciones administrativas de contratación, es un doble acotamiento.

El señor Ministro Silva Meza indicó que el proyecto aborda integralmente el tema en comento dando respuesta a que la elaboración de los proyectos de mérito como meros agentes instrumentales para efecto de llegar a las actividades o casi para lograr las actividades sustantivas incluyen al proyecto como un medio instrumental para evitar la suplantación de las actividades sustantivas, todo ello derivado del régimen de contratación previsto legalmente, lo que se prevé en el proyecto y para efectos de nitidez podría parafrasearse a fin de llegar a una conclusión que arrope todo lo argumentado, lo que sería suficiente, considerando que el proyecto es explícito en el tema que se aborda.

La señora Ministra ponente Luna Ramos preguntó si se analizarían o no los artículos 25, 26 y 27 constitucionales y en qué sentido ya que sólo se analizó la primera parte y la segunda consistiría en determinar si se suplanta a Petróleos Mexicanos, lo que se contesta en el considerando décimo primero. Agregó que en este considerando se da respuesta puntual a cada punto expuesto por la Cámara pero en relación con los artículos 25, 26 y 28 constitucionales atendiendo a lo planteado; sin embargo, tomando en cuenta lo antes determinado se propone ahora que ese modelo de

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

contratación sintetizado en la norma transcrita, en primer lugar, responde al sistema instituido en la Ley de Petróleos Mexicanos y en segundo lugar, no se advierte que con el mismo se sustraiga del dominio directo de la Nación el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquido, líquido o gaseoso a que alude el artículo 27 constitucional, ni que con dicho régimen de contratación se otorguen concesiones ni contratos a particulares sobre la explotación de estos productos con infracción a las prohibiciones contenidas en el párrafo sexto del mismo artículo de la Norma Fundamental, toda vez que en ningún momento las disposiciones reglamentarias controvertidas no ceden en favor de otras personas distintas a la Nación derecho alguno para explotar tales recursos, sino únicamente para utilizar sus servicios a favor de aquélla mediante una contratación.

Lo anterior además, se desarrolla ya en el considerando décimo primero que se podría concatenar muy bien, con cada uno de los argumentos que en ese sentido hizo valer la Cámara, señalando que lo anterior ya se contestó en el proyecto original.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó necesario hacerlo en esos términos pues así se acotan los conceptos en comento tanto en su extensión como en sus límites, con lo cual se atiende a lo planteado en la demanda en cuanto a que se puedan dar extensiones a estos conceptos distintos o ajenos a las finalidades constitucionales del sistema de

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

producción y manejo de la industria petrolera, indicando que el proyecto desarrolla de manera clara el tema en comento.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que no afectaría relacionar las fracciones XVII, I y XVIII, para sostener que el problema se presenta por el uso de la expresión “necesarias”, con lo que la propuesta se mejoraría, sobre todo indicando que la correlación de los proyectos sustantivos en ningún caso puede significar un desbordamiento de actividades sustantivas, para evitar el vaciamiento de una actividad sustantiva a través del concepto de proyectos sustantivos, con lo que quedaría una respuesta sólida.

En cuanto a la interpretación de disposiciones administrativas de contratación es conveniente sostener que son la puerta, para abrir otras formas, no disposiciones administrativas de contratación, que no pueden tener otro sentido que el que se prevé en la fracción XVIII del artículo 2º impugnado para establecer las condiciones formales de negociación a partir de lo que dispongan la ley y los reglamentos, sugiriendo que con esa respuesta se fortalecería el alcance que hizo llegar la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Franco González Salas reiteró que comparte el documento distribuido por la señora Ministra ponente Luna Ramos sumándose a la propuesta de los

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

señores Ministros Cossío Díaz y Aguirre Anguiano, ya que es esencial que la Suprema Corte declare la validez de los preceptos impugnados sobre la base de que en ningún caso, en un proyecto de esta naturaleza se podría ir más allá de lo que la ley establece en relación con las actividades en comento. Consideró que lo anterior ya lo desarrolla el proyecto, pero es un candado expreso de qué y por qué se está considerando que son válidos los preceptos reglamentarios impugnados.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el proyecto y la addenda son claros en cuanto a la validez de los preceptos impugnados de los cuales se desprende que no van más allá de lo previsto en las leyes aplicables, al ser expresos, ya que las bases de contratación se definen de tal forma que constituyen elementos que tienen que ver con las peculiaridades de los contratos respectivos y su límite expreso está claro en la ley, por lo que ante ello se suma a ser más enfáticos si es posible, no por insuficiencia del proyecto, sino para evitar lecturas distintas de las normas impugnadas sobre todo si los señores Ministros están de acuerdo en ello.

Precisó que el tratamiento del proyecto debe ser el límite expreso el cual mientras más claro esté será mejor, lo que se desprende de los propios preceptos, porque si éstos no tuvieran ese candado, la declaratoria no sería de invalidez, y la propuesta sería de invalidez. Insistió en la

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

conveniencia de ser más enfáticos o claros incorporando lo que se ha sostenido.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que ya se votó la imposibilidad jurídica de que las Cámaras del Congreso de la Unión cuestionen determinaciones o consejos contenidos en la ley que el Reglamento repite. Mencionó que el señor Ministro Cossío Díaz dijo: “si se habla exclusivamente de los conceptos yo estoy de acuerdo”, porque se votó en el sentido de que el Presidente de la República no generó por sí solo los conceptos de actividades sustanciales o sustantivas, proyectos sustantivos ni normas de contratación, entonces, en el sentido formal es donde resultan inoperantes los conceptos de violación.

Reconoció que existen argumentos de fondo en cuanto a que el Presidente de la República estableció las normas de contratación de forma tal que pueden llegar al extremo de que la empresa estatal pueda llegar a ser sustituida por actividades de particulares, lo cual no es una cuestión formal, por lo que requiere el análisis que ya contiene el proyecto y lo contesta satisfactoriamente, considerando que ese aspecto es infundado. Indicó que en los conceptos de invalidez se plantea que se trata de normas de contratación que la ley no detalla y la manera en que el Reglamento las desarrolla permite que actividades exclusivas de la empresa que no pueden ser transmisibles, las desarrollen particulares.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Señaló que es necesario destacar que con la primera votación se determinó que en la configuración de esos conceptos no puede haber argumentación alguna de la Cámara puesto que son los mismos que contienen las leyes.

Además se sumó a las dos limitantes de interpretación referidas por el señor Ministro Cossío Díaz ya que las restricciones no se prevén ni en la ley ni en el reglamento, pues se dota de atribuciones al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos para generar las respectivas disposiciones administrativas, como deriva del artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Indicó que el artículo 53 de la ley, en términos del artículo 134 constitucional también faculta al referido Consejo de Administración para esos fines, siendo relevante precisar que la libertad de configuración que se da al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos está acotada en los términos que propone el señor Ministro Cossío Díaz, pues de lo contrario se daría la posibilidad jurídica de que se emitan normas tan laxas o tan comprometedoras para la empresa, que afecten las actividades sustantivas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó la conveniencia de precisar lo anterior. Dio lectura al artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos señalando

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

que el propio Reglamento está acotando lo que se pactará en los contratos respectivos en cuanto a las remuneraciones, por lo que ésta debe ser la interpretación sana que deriva del propio Reglamento, pues sólo que no lo previera sería necesario realizar su interpretación conforme, pero al sujetar éste a los artículos 6° de la Ley Reglamentaria y 60 y 61 de la ley, a los contratos en comento, ello implica que el propio Reglamento está acotando el alcance, siendo conveniente argumentarlo de manera reforzada.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció la necesidad de señalar los límites y también las extensiones de todas estas disposiciones, agregó compartir la propuesta de la señora Ministra ponente Luna Ramos ya que finalmente atendiendo a la metodología que comparte deben definirse cuáles son los conceptos y cómo deben entenderse en la ley y desde luego entender el Reglamento frente a los conceptos interpretados de la ley para corroborar que aquél no los limite ni excede, lo que permite realizar una confronta con la propia ley interpretada, siendo mejor que se realicen las precisiones sobre el alcance respectivo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que las disposiciones administrativas de contratación son un candado o frontera siendo necesario tener cuidado con los vocablos que se utilicen. Preciso que las condiciones de contratación son cambiantes ya que obedecen a un mercado científico y económico y a un mercado de oportunidad con

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

protagonista limitado y también cambiante, por lo que dentro de esas normas vistas como círculo, como frontera, es necesario entender que son cambiantes y pueden ser cambiadas en cada caso.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó que la addenda exclusivamente cambia en función de lo que el proyecto no había analizado y por eso se hizo el análisis integral de los tres conceptos y la última parte a la cual dio lectura con anterioridad se dirigió a la parte de fondo, en la inteligencia de que atendiendo a lo determinado en la sesión anterior se está respondiendo lo que se solicitó sobre el fondo, pues lo único que faltaba era lo relacionado con las normas administrativas de contratación, ya que no fue impugnado el concepto relativo a bases generales de contratación, pero todo lo demás estaba contestado.

Señaló que en la página cuarenta y dos del proyecto se indica lo que refirió el señor Ministro Cossío Díaz, en relación con la fracción XVII del artículo 2º del Reglamento reclamado, en cuanto “se designan como proyectos sustantivos al conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, necesarios para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, orientadas a la creación y preservación de valor económico, conforme a las disposiciones administrativas de contratación. Lo anterior significa que para la ejecución de un fin determinado, como es la realización de actividades

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

sustantivas de carácter productivo, el reglamento reclamado emplea un medio consistente en los proyectos sustantivos, los cuales deben estar orientados a la creación y preservación de valores”.

Además dio lectura a la propuesta contenida en la addenda distribuida en cuanto en ella se sostiene: “Del análisis de los fragmentos normativos aludidos, deriva que contrario a lo sostenido por la parte actora, el hecho de que el concepto “proyectos sustantivos” pueda tener un contenido sumamente variable en la medida en que pueden quedar comprendidas en ellos un sinnúmero de operaciones (las necesarias para) de esta vasta amplitud de modalidad que cabrían en los proyectos sustantivos, no se sigue que sus dimensiones puedan llegar a ser mayores que el fin buscado, esto es, que las actividades sustantivas de carácter productivo, ocasionen o puedan ocasionar que un pequeño grupo de contratistas suplante a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios a lo largo de toda la cadena de valor, habida cuenta de que dichos proyectos siempre tendrán como finalidad la realización de actividades sustantivas de carácter productivo, conforme están previstas en la Ley Reglamentaria, no pueden ir más allá. Esta relación de dependencia de los proyectos sustantivos, frente a las actividades sustantivas de carácter productivo, en los términos en que se encuentran estructuradas las definiciones de análisis, impide que aquellas operaciones que constituyen el medio o vehículo, orientado a la creación

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

de preservaciones de valor económico, rebasen aquellas otras actividades que constituyen el fin buscado, pues a toda operación la debe guiar invariablemente el propósito de lograr dicho objetivo. Tal finalidad se corrobora con los artículos 41 y 44 del Reglamento”.

Indicó que todo está desarrollado, salvo lo relativo a las normas administrativas de contratación porque no se impugnaron, comprometiéndose a abordar lo que se ha mencionado en el sentido de que en el aspecto formal, se está reproduciendo lo que dice la Ley Reglamentaria; y en el aspecto material, por la misma configuración que tienen las normas en relación con las leyes reglamentarias, no pueden dar lugar a que los particulares tengan injerencia en la cadena de valores, lo que se circularía para que quede a satisfacción del Pleno.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que en todo caso las normas que expida el Consejo pudieran ser inconstitucionales, lo que será materia de otra impugnación, aunado a que también pudiera suscribirse un contrato ajeno a las normas, lo que sería materia de otro problema, indicando que recibió comunicación de que se están celebrando contratos con ese defecto, lo que la señora Ministra ponente Luna Ramos estimó conveniente agregar al fallo.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó innecesario agregar los últimos argumentos expresados por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia. Consideró que se han establecido precedentes relevantes como el relativo a que una de las Cámaras del Congreso de la Unión no puede impugnar sus propias leyes

Mencionó que el contexto de lo que se analiza demuestra que el Estado a través de Petróleos Mexicanos, no deja de tener la mano firme en la llave del grifo y de las rentas que significan todo lo relativo al petróleo.

Por ende, consideró que es suficiente el proyecto elaborado por la señora Ministra ponente Luna Ramos y la discusión le puede servir para darle un perfil más nítido.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia agregó que no pretende que se agreguen sus argumentos. Señaló que se trata de una cadena normativa donde además de la ley y del Reglamento respectivos existen las disposiciones normativas de contratación y la celebración de cada uno de los contratos. Indicó que se analiza desde la Constitución hasta el Reglamento, pero todo a través de la ley que le da vida al Reglamento impugnado.

Sometida a votación la propuesta consistente en reconocer la validez de la fracciones I y XVII del artículo 2º del Reglamento impugnado en tanto que los términos en que

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

se regulan las disposiciones administrativas de contratación no permiten que particulares ejerzan actividades sustantivas que son exclusivas de Petróleos Mexicanos, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

A solicitud del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia la señora Ministra ponente Luna Ramos precisó los argumentos que sustentan la propuesta contenida en el 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”; indicó que no se impugna la primera parte del artículo 62 mencionado sino que dicho artículo permite 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,

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

considerando en el proyecto que son infundados los conceptos de invalidez respectivos.

Señaló que distribuyó desde la sesión anterior una addenda para reforzar el considerando, en ella se contesta puntualmente lo que se ha aducido por los actores, se indica lo que al respecto establecen los artículos 26 y 27 de la Constitución; 2º y 6º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional.

Dio lectura, en lo conducente, a los artículos 2º, 6º, 60, 61 y 62 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Señaló que en los conceptos de invalidez se sostiene que de lo previsto en el 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 a 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 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,

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

lo que es violatorio de los artículos 25, 27, 28, 89, fracción I y 135 constitucionales al permitir que Petróleos Mexicanos pueda remunerar al contratista en función directa o indirecta de las reservas de producción, remunerar al contratista con pagos indexados a las reservas o a la producción en tanto que la Ley de Petróleos Mexicanos prevea penalizaciones y compensaciones en función de oportunidad, de tiempo de ejecución y calidad de los trabajos realizados por los contratistas.

Precisó que esa es la litis en el caso, en tanto que el proyecto sostiene que la ley permite la contratación con particulares y que esta permisión de contratación tiene ciertas restricciones y el propio artículo 62 impugnado remite a las normas legales que prevén las restricciones establecidas en ley en virtud de lo cual no se permite que los particulares que sean socios puedan suplantar a Petróleos Mexicanos en la realización de estos contratos.

Por lo que se refiere a los indicadores que se dan en materia de reservas incorporadas y recuperación de reservas de hidrocarburos, precisó que el proyecto concluye que en ningún momento se comprometen las reservas de petróleo, pues se trata únicamente de incentivos para los contratistas con el objeto de que se pueda incrementar la producción de petróleo, pero sin suplantar a Petróleos Mexicanos ni dándoles acceso a una parte de las reservas por el hecho de ser contratistas.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Recordó que repartió una addenda en la cual se explica que es como si se tratará del arrendamiento de una casa, en el que el valor de la renta se da en función del precio o del valor de la casa, sin que ello implique comprometer la casa por el hecho de que se dé en arrendamiento, es exactamente lo que sucede en el caso, lo que se pretende a través de los indicadores de valor no quiere decir que se estén comprometiendo las reservas petroleras del país, en la inteligencia de que si ello se hace será por una indebida aplicación de la normativa impugnada.

Finalizó señalando que en el proyecto se desvirtúan los conceptos de invalidez tratando de dejar lo más claramente posible que de ninguna manera el Reglamento está permitiendo esa posibilidad.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas recordó que la señora Ministra Luna Ramos repartió una addenda sobre lo que se agregaría a partir de la foja setenta y cinco del proyecto. Solicitó suprimir la analogía que se realiza con los contratos mercantiles y en donde se indica “Por lo que en ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten a las obras que se ejecuten un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, ni algún otro distinto al numerario”, agregar: “así como las disposiciones de la Ley de Petróleos

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Mexicanos y de la Constitución Federal”, precisando que son sus únicas observaciones al alcance respectivo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó necesario dar mayor énfasis a la conclusión consistente en que los contratos incentivados no comprometen la riqueza petrolera, porque no hay entrega de hidrocarburos ni de productos refinados o elaborados a partir de hidrocarburos, pues lo único que comprometen es capital de la empresa Petróleos Mexicanos, la cual emite obligaciones o bonos cuasi gubernamentales en virtud de los cuales se compromete al pago de porcentajes sobre un capital que ha recibido, lo que tiene similitud con los contratos incentivados.

Ejemplificó que si a través de un contrato incentivado se permite la perforación y ésta es exitosa, viene el compromiso de una participación porcentual que debe ser muy baja para quien hizo la perforación, en donde se lleva el incentivo sin que ello implique una participación en materia prima sino un pago en dinerario conforme a referentes previamente establecidos con lo que se gana que las empresas inviertan capital propio en exploración, en perforación y en otros capítulos que son sustantivos para la empresa, bajo el control de Petróleos Mexicanos.

El señor Ministro Franco González Salas estimó que se trata de uno de los temas esenciales del asunto. Manifestó que coincidiendo en lo general con lo expresado por el señor

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia tiene algunas reservas que expresó.

Indicó que los artículos 6º de la Ley Reglamentaria, 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos no hablan explícitamente de los indicadores en comento los que se introducen en el Reglamento, señalando que llamó su atención definir qué se entiende como reserva incorporada y recuperación de reservas, en tanto que el proyecto se refiere a las reservas pero no a esos conceptos diferenciados para lo cual obtuvo información que permite advertir que se trata de conceptos totalmente diferentes los consistentes en reservas, reserva incorporada y recuperación de reservas.

Señaló que su preocupación es que la ley se refiere únicamente a proporciones, en tanto que el propio proyecto en las fojas sesenta y siete y sesenta y ocho cita la base de la reforma legal. Estimó necesario destacar lo indicado en las referidas páginas del proyecto, en las que se precisa: “Respecto a la remuneración de los proyectos exploratorios se podría pactar, por ejemplo, un pago en efectivo con base en el volumen de reservas encontrado, lo que no implica que el privado se apropie de la utilidad de Petróleos Mexicanos ni que se esté compartiendo la propiedad de los hidrocarburos mediante un pago en especie, ni que se esté pagando con un porcentaje de las ventas. El tema subyacente es incentivar que en cualquier tipo de contrato de obras o servicios se obtenga un mayor beneficio a la Nación y se

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

evite que el Estado absorba las pérdidas por las inversiones que fracasen, como ocurre actualmente. En ese sentido y a mayor abundamiento, una mayor cantidad de reservas localizadas beneficia a la Nación porque estaría en capacidad de apropiarse de las mismas y para cuya localización y extracción tal vez no se tengan ni los recursos ni la tecnología. En este contexto este tipo de contratos no violentan la Constitución porque el contratista no es dueño de los hidrocarburos encontrados, no tiene el control de la industria petrolera ni los derechos especiales ni preferentes sobre los hidrocarburos, salvo el derecho a recibir el pago que se hace al contratista que es en efectivo y no en especie. Una vez que se encuentran las reservas, la Nación cuenta con una primera estimación de lo encontrado, pero hasta que se procede a su extracción podrá tener la certeza del hallazgo. En ese sentido el pago está sujeto a la condición de verificarlas y la remuneración podría calcularse con base en la cantidad de hidrocarburos producida, siempre en efectivo, lo cual no viola la prohibición de pagar con un porcentaje de lo producido, ni con las ventas ni con las utilidades de la contratada”.

Posteriormente dio lectura a lo señalado en la foja setenta y dos del proyecto en el sentido de que: “Los esquemas o fórmulas previamente establecidos permitirán incorporar cualquier variable para que se llegue a un precio cierto, por ejemplo, con base en las obras o servicios especificados al momento de la contratación o que el

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

desarrollo del proyecto exija con posterioridad; no existe limitación para la incorporación de variables, aun y cuando la remuneración sea determinable, al final, de acuerdo con las fórmulas o esquemas previamente establecidos, invariablemente deberá arribarse a un precio cierto y en dinero, mismo que deberá establecerse desde el principio”.

Indicó que su duda radica en que el legislador partió de la base de que se debe tener certeza sobre el precio, por lo que propuso tomar en cuenta en los conceptos que se utilizan que las reservas probables y las reservas posibles no tienen una cuantificación e introducen un elemento de incertidumbre, siendo necesario reflexionar si se deben limitar a lo que propone el proyecto o bien agregar que esto debe entenderse en términos de lo que el propio legislador señaló para fijar el indicador, lo que es similar a lo analizado en el tema anterior, señalando que existen elementos técnicamente hablando, ya que se trata de reservas probables y posibles, precisando que los conceptos los extrajeron de las normas internacionales generalmente aceptadas, en las que se define a las probables como: “son menos ciertas que las probadas usando métodos probabilísticos debe haber por lo menos una probabilidad del cincuenta por ciento de que la cantidad recuperada será igual o excederá a la suma del estimado de reservas probadas más las probables, en tanto que por reservas posibles se entiende que: “son reservas no probadas respecto de las cuales los análisis geológicos y de ingeniería

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

sugieren que son menos ciertas a ser recuperadas que las probables si se usan métodos probabilísticos, debe existir al menos una probabilidad al menos del 10% de que las cantidades a ser recuperadas serán iguales o excederán la suma de las reservas probadas más las probables y las posibles”, por lo que se trata de un concepto no determinado y técnicamente la recuperación de reservas se obtiene de esos tres conceptos.

Ante ello, propuso que atendiendo a la intención del legislador debe, en el caso de que se considere que son de acuerdo con la ley, los indicadores que introduce el Ejecutivo en el Reglamento, entenderse con los límites expresos que se fijaron para los contratos.

Siendo las trece horas el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veintidós minutos.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó lo señalado el día de hoy en cuanto a que la Cámara de Diputados no tiene interés para impugnar las leyes que la misma hubiere emitido. Agregó que se ha establecido que los proyectos sustantivos están subordinados a las actividades sustantivas sin poder rebasarlas. Además, de la lectura de los artículos 6º, primer párrafo y la fracción IV del 61, el primero de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, y el 2º de la Ley de Petróleos Mexicanos, se advierten una serie de

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

condiciones para remunerar los servicios que presten los particulares, siendo importante recordar que ambas disposiciones fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, por lo que las disposiciones respectivas no fueron impugnadas y no lo pueden ser por la Cámara de Diputados. Adicionalmente se presenta el problema sobre si el artículo 62 impugnado se apega a la ley de la que emana sin que se pueda cuestionar si hay una interpretación constitucional de cómo debiera ser el régimen petrolero en el país o qué debía suceder.

Estimó que de los preceptos referidos se advierte un conjunto de prohibiciones para los contratos que tengan aparejada una remuneración, siendo ellas: “En ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje en la producción o el valor de las ventas de hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, reservando para dichos efectos otra serie de elementos”.

Consideró que de ese conjunto de elementos debe celebrarse un contrato instrumental, un proyecto sustantivo encaminado al desarrollo, etcétera, de una actividad sustantiva de carácter productivo, por lo que en el Reglamento se pueden introducir modalidades siempre que no sean contrarias a las prohibiciones que señalan los artículos 60, fracción IV y el primer párrafo del 6º de la Ley

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Señaló que el contraste para no hacerlo abstracto, implica determinar si alguno de los elementos del párrafo segundo del artículo 62 impugnado es contrario a lo establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos y al artículo 27 constitucional.

Por ende, bajo ese esquema la remuneración deberá fijarse en términos claros a la firma del contrato, podrá establecerse en función de un grado de cumplimiento de metas o en función de indicadores explícitos o cuantificables expresados en unidades de medida, ante lo cual la pregunta que surge es si establecer una remuneración por grado de cumplimiento de metas es contrario a la fracción IV del artículo 60, o al primer párrafo del 6°, estimando que no es así. Por otro lado consideró que establecer indicadores explícitos y cuantificables expresados en estas unidades de medidas de uso común en la industria del hidrocarburo, referidos a tiempo de ejecución, costo de los que se incurra o ahorro de éstos, obtención de economías y otros que redunden en mayor utilidad para Petróleos Mexicanos, tampoco implican una transgresión a lo previsto en la ley respectiva siempre que no se haya establecido un porcentaje de producción, o siempre que no se llegue al valor de las ventas de hidrocarburos ni de sus derivados, o de las utilidades de la entidad contratante.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

Por ende, al no encontrar que los referidos elementos sean de suyo contrarios a lo previsto en la ley, ya que la productividad, la capacidad, la reserva incorporada o la recuperación de reserva o el tiempo de ejecución, no tienen por qué estar en principio ligados a un porcentaje de la producción o a un valor de venta del hidrocarburo, o a utilidades de la entidad contratante, la norma en abstracto es correcta, sin menoscabo de que en un caso concreto puedan acontecer situaciones contrarias como sería establecerlo en relación con el valor de venta, supuesto en el cual tendrían que analizarse sus condiciones de invalidez, lo que no es el momento de analizar.

Insistió que el indicador puede ser explícito y cuantificable, expresado en esas medidas, en relación con una reserva incorporada o una recuperación de reserva y en cuanto a si es válido pagar en función de una reserva incorporada o una recuperación de reserva, consideró que sí, siempre que se pague en efectivo, no conlleve un porcentaje de producción, no conlleve un valor de venta de hidrocarburo o no conlleve o no esté amarrado a la utilidad de la entidad contratante, por lo que mientras no se incorporen estas disposiciones será válido.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que aun cuando la remuneración sea determinada, el precio cierto en dinero corriente y efectivo puede no ser determinado en el

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

momento de la contratación, sino determinable conforme a los factores que acaba de apuntar el señor Ministro Cossío Díaz.

Agregó que en los contratos mercantiles además, es absolutamente usual esa especie de pactos por cierto muy especializados, donde los actores mercantiles son dos, siendo entonces, el precio cierto y en dinero, determinable conforme a referentes que no sean los que prohíbe la ley, considerando que si eso es así, la norma es constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó conveniente agregar en la foja sesenta y nueve del proyecto lo indicado por el legislador en el sentido de que: “por ningún motivo se podrá comprometer la propiedad y control respecto de los hidrocarburos y, por lo tanto, no podrá delegarse en los particulares decisión alguna relativa a exportación de hidrocarburos ni de sus productos y subproductos, volúmenes de comercialización, fijación de precios, quiénes serán los adquirentes entre otros”, indicando que todo lo que tiene que ver con la explotación de la industria petrolera, será decisión directa de la empresa, indicando que quienes resulten beneficiados serán quienes hayan hecho funciones de exploración, de perforación o de elaboración posterior a través de estos contratos, pero nunca, se toca la riqueza nacional que corresponde sobre los hidrocarburos, sino solamente se comprometen pagos-capital de la empresa.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en el mismo sentido expuesto por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, estimando que en los preceptos impugnados se cumple con lo previsto en la ley, ya que ni se compromete la propiedad ni se delega el control de los procesos de la explotación, de la producción, pues se contratan ciertos servicios, en la inteligencia de que el precio cierto se ha entendido como determinado o determinable, como lo manifestó el señor Ministro Aguirre Anguiano, máxime que de no hacerlo sería prácticamente imposible encontrar alguien que prestara los servicios respectivos, reiterando que no se pone en modo alguno en riesgo la reserva petrolera, porque es una obligación de un pago con los elementos suficientes para dar certeza en términos de lo que implica la teoría general de las obligaciones en materia federal, pues se traduce en un contrato administrativo con particularidades, por lo que señaló coincidir con lo propuesto por la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con lo que se ha propuesto dado que sus dudas se han superado con ello. Dejó clara su posición en cuanto a que se trata de un contraste de reglamento contra ley, sin que se analice si el legislador actuó conforme a la Constitución, pues se parte de lo que aquél fijó en la ley, estimando relevante precisar lo que señaló el legislador porque son argumentos esenciales como interpretación

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

auténtica pues se establecerá un marco de referencia para quien aplique la ley lo que, finalmente concluirá con la firma de un contrato, pasando por quien deba elaborar las respectivas normas administrativas.

En cuanto a lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de abundar en el marco normativo en relación con las normas administrativas y la ejecución de contratos sugirió aun cuando la fracción a que se refirió habla de remuneraciones, los artículos que el señor Ministro Cossío Díaz citó tienen otra serie de referencias y son aplicables directa o indirectamente a las remuneraciones, siendo necesario que en el engrose se manifiesto lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz puntualmente y adicionando en el sentido de que en ningún caso podrá violarse ninguno de los límites que establece la ley.

La señora Ministra ponente Luna Ramos recordó que esta parte del proyecto es la más álgida, la más importante en cuanto a la decisión del Pleno, por esa razón quiso reforzar la propuesta para clarificar situación.

Indicó estar consciente de la posible interpretación que el tema pudiera tener y la preocupación de la Cámara de Diputados al respecto. Señaló que está consciente de que se presentan más problemas de aplicación que de constitucionalidad, por esa razón todas las intervenciones de

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

los señores Ministros abonan el estudio que debe realizarse a los supuestos de aplicación del Reglamento impugnado.

Agregó, que lo expuesto por los señores Ministros es muy enriquecedor y que revisará lo señalado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas así como lo indicado por el señor Ministro Aguirre Anguiano respecto de los contratos que pueden ser determinados o determinables, lo que fue reiterado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Señaló que el análisis presentado por el señor Ministro Cossío Díaz, que de alguna manera se establece ya en el proyecto desde un punto de vista distinto, será incorporado a fin de que no exista lugar a dudas sobre la constitucionalidad del Reglamento en función del comparativo realizado con la ley, lo que además no daría pauta para una interpretación en la celebración de contratos que fuera más allá de lo previsto en la Constitución, la ley y el Reglamento.

Señaló además, que agregará las definiciones contenidas en el documento que el señor Ministro Franco González Salas le hizo llegar.

Indicó que los argumentos expuestos por los señores Ministros es la parte con la que todos pueden ayudar y contribuir a clarificar la razón de ser de los contratos celebrados por Petróleos Mexicanos y cómo no pueden

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

interpretarse de tal manera que un particular pueda suplantar a Petróleos Mexicanos, o que en un indicador se pueda comprometer el patrimonio del país, señalando que con mucho gusto incorporará al engrose lo expuesto por los señores Ministros a fin de que sea claro y que no haya dudas en la aplicación de las normas impugnadas.

Sometida a votación la propuesta modificada consistente en reconocer la validez del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia propuso que dado el avance alcanzado en esta sesión se continué con el análisis del asunto en la próxima sesión, lo que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto y los demás continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el lunes seis de diciembre del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cincuenta minutos.

Sesión Pública Núm. 127 Jueves 2 de diciembre de 2010

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