

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 129
O R D I N A R I A

MARTES 7 DE DICIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del martes siete 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, 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 veintisiete, ordinaria, celebrada el lunes seis de diciembre de dos mil diez.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre 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 siete de diciembre de dos mil diez:

II. 1. 98/2009

Controversia constitucional 98/2009 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Presidente de la República y otras, demandando la invalidez del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el dieciocho de septiembre de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós del mismo mes y año, específicamente los artículos 2, fracción IV, 4, 21, 22, 23 y 28. En el proyecto formulado por la señora Ministra Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en relación con los actos atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía, así como 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, reformados todos ellos mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho; y por lo que hace a los artículos 2°, fracciones I, IX y XVII, 4°, 7°, 8°, 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 mismo órgano informativo el*

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

cuatro de septiembre de dos mil nueve. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 4º y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de septiembre de dos mil nueve, así como la validez de los artículos 21, 22 y 23 del mismo ordenamiento, a condición de que el segundo párrafo del primero de tales preceptos se interprete en los términos del último considerando de esta ejecutoria”.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis de los antecedentes del presente asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Certeza de los actos reclamados en la demanda principal”, tercero “Certeza de los diversos actos reclamados en el anexo de la demanda”, cuarto “Oportunidad de la demanda principal en contra del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, quinto “Oportunidad de la demanda en contra del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos”, séptimo “Legitimación activa” y octavo “Legitimación pasiva”, los cuales fueron aprobados 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

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea expresaron sus reservas respecto de los considerandos Tercero y Quinto, en cuanto a tener como parte integrante de la demanda el escrito presentado por el Senador *****.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando sexto “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”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto de los actos atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía, así como de los artículos 2º y 3º 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, reformados todos ellos mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, toda vez 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

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Asimismo, por distinto motivo 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.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando sexto, 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 noveno “Causas de improcedencia alegadas por las partes en cuanto se propone declarar infundadas las causas de improcedencia que hace valer el Presidente de la República” (fojas trescientos trece a trescientos dieciséis), en el sentido de que es improcedente la controversia constitucional porque la actora no precisa

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

cuál es la facultad establecida en el artículo 74 constitucional que se considera violada, no obstante que este medio de control constitucional sólo es procedente cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda, lo cual pone en evidencia que no existe un principio de afectación al interés jurídico de la Cámara de Diputados ya que en las controversias constitucionales se pueden plantear todo tipo de violaciones a las normas constitucionales, y no solamente a las que confieran atribuciones a la parte accionante, en términos de la jurisprudencia 98/99 de este Tribunal Pleno. Además, en relación a la posible ausencia de afectación del interés legítimo de la actora, se advierte que ésta esencialmente argumenta que el Poder Ejecutivo Federal, al ejercer su facultad reglamentaria respecto de una ley emanada del Congreso de la Unión, presuntamente incurrió en infracciones a diversas disposiciones constitucionales, planteamiento que por el momento no es oportuno descalificar al analizar la procedencia del juicio, como pretende la demandada, ya que ese aspecto atañe al estudio de fondo del asunto y respecto de los artículos 2º, fracción IV, 4º y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, porque la actora se duele de que estos preceptos legales incorporaron en su texto el concepto de *“Industria Petrolera Estatal”*, pero por otra parte, ella misma no toma en consideración que tales disposiciones reglamentarias solamente reiteraron lo que los propios legisladores federales plasmaron y

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

desarrollaron en los artículos 6º, 27, 44, 47 y Décimo Cuarto Transitorio, de la Ley de Petróleos Mexicanos, de forma tal que no existe afectación a su interés legítimo y debe considerarse que, en este aspecto, se impugnan actos derivados de otros previamente consentidos por la actora.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando noveno, 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 “Causa de improcedencia aplicada de oficio”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto de 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 mismo órgano informativo el cuatro de septiembre de dos mil nueve, toda vez que el examen de tales preceptos fue objeto de análisis de fondo por parte de este Tribunal Pleno, en términos de idénticos argumentos planteados por la propia actora, al resolver la diversa controversia constitucional 97/2009.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea expresaron reservas en cuanto a dicha propuesta, en la medida en que guarda relación con el pronunciamiento relativo a tener como parte integrante de la demanda el escrito presentado por el Senador *****.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto de 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 mismo órgano informativo el cuatro de septiembre de dos mil nueve, 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 expuso una síntesis del considerando décimo primero “Materia del estudio de fondo” en el que se determina que con base en lo establecido en el considerando décimo y tomando en cuenta que los argumentos planteados en el documento anexo a la demanda resultaron ajenos a la impugnación del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, los únicos temas que se abordarán en la controversia constitucional son

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

exclusivamente los plasmados en la demanda principal, los cuales son los siguientes: considerando décimo segundo “Artículos 2°, fracción IV, 4° y 28 Concepto legal de la “Industria Petrolera Estatal”, considerando décimo tercero “Artículos 21, 22 y 23. Reglamentación de las “ventas de primera mano” y considerando décimo cuarto “Artículos 21, 22 y 23. Injerencia de la Comisión Federal de Competencia cuando existan condiciones de “competencia efectiva”.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando décimo primero, 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 segundo “Concepto legal de la *“industria petrolera estatal”*”. Los artículos 2°, fracción IV, 4° y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (páginas de la veintidós a la veintinueve), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero, consistente en reconocer la validez de los artículos 2° fracción IV, 4° y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, al ser infundado el concepto de invalidez en el que la promovente

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

aduce que en los artículos impugnados se alude a la figura de la “Industria Petrolera Estatal”, entendiendo por ella el conjunto de actividades que le corresponde a Petróleos Mexicanos y a sus órganos subsidiarios de manera exclusiva respecto de los hidrocarburos propiedad de la Nación; empero, la incorporación de dicha figura implica la existencia, *contrario sensu*, de una especie de ‘*industria petrolera no estatal*’, equivalente a una ‘*industria privada paralela*’, que de ninguna manera se desprende explícita o implícitamente del texto puntual de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en los que solamente se alude al concepto industria inherente al área estratégica de los hidrocarburos en manos del Estado, concluyendo que se está acuñando el inconstitucional e inexistente concepto jurídico de “*Industria Petrolera Estatal*”, a fin de propiciar el surgimiento de la figura jurídica simétrica de ‘*industria petrolera privada*’.

La señora Ministra Luna Ramos propuso ajustar las consideraciones del proyecto a las que se contengan en el engrose relativo a la controversia constitucional 97/2009 resuelta el día de ayer, por lo que se refiere a los temas relativos a la impugnación de preceptos del Reglamento por parte de la Cámara de Diputados y al concepto legal de “industria petrolera”.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró correcta la adecuación indicada por la señora Ministra ponente Luna Ramos y sugirió fundarla en el artículo 39 de la Ley

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Reglamentaria de la materia, porque de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada no es la contraposición de los artículos impugnados contra los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales sino su contraposición con la ley en relación con el artículo 89, fracción I, constitucional; ante ello el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que está pendiente el engrose de la resolución de la controversia constitucional 97/2009 y expresó su conformidad con la cita del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, porque finalmente se menciona el diverso artículo 89, fracción I, constitucional, además de otros preceptos.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 2º, fracción IV, 4º y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, 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 tercero “Reglamentación de las *“ventas de primera mano”*. Artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Constitucional en el Ramo del Petróleo” (páginas de la veintinueve a la cuarenta y seis), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero de reconocer la validez del artículo 22 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, al resultar infundados los conceptos de invalidez en los que se aduce que en el artículo impugnado se asume que el área estratégica de los hidrocarburos no abarca la importación ni las ventas de primera mano destinadas al mercado internacional; que la definición de “venta de primera mano” es vulneradora del concepto de industria petrolera nacionalizada emanado de las normas constitucionales en cita, ya que siguiendo la lógica de esa estipulación reglamentaria, el área estratégica de los hidrocarburos culminaría con la primera enajenación que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios realicen con terceros, de manera que estos últimos estarían en posibilidad jurídica y material de desarrollar los procesos subsecuentes de comercialización de los productos derivados o provenientes del petróleo —incluyendo el crudo, los refinados y los petroquímicos básicos— con lo que de hecho se está legitimando y alentando el surgimiento de una industria paralela en manos de particulares que no guarda vinculación alguna con la normatividad constitucional; que se cancela la exclusividad del Estado en materia de importación y ventas de primera mano destinadas al mercado internacional, actividades éstas que pueden ser realizadas por los particulares; y que al adoptar una definición

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

singularmente acotada o restringida del concepto “venta de primera mano” se está mutilando o cercenando el alcance constitucional del área estratégica de los hidrocarburos, incitando a la estructuración de una industria paralela propiedad de particulares, carente en su totalidad de asidero constitucional.

Indicó que se contestarán los conceptos de invalidez en los términos de la resolución emitida el seis de diciembre en la controversia constitucional 97/2009.

Agregó que en la página treinta y siete se establece que desde el texto inicial de la Ley Reglamentaria del Artículo 127 Constitucional en el Ramo del Petróleo quedó plasmada la figura jurídica de las ventas de primera mano en su artículo 3°; que incluso se transcriben los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, en este último se señala: “La industria petrolera abarca: I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos. II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial. III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.”

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Señaló que posteriormente se transcribe el artículo 3° en su texto actual, conservando la misma definición bajo tres modalidades, dependiendo del producto sobre el cual recaiga, éste indica: “La industria petrolera abarca: I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación; II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración. III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos”.

Manifestó que en la página cuarenta y uno se transcribe el artículo 14 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la ley impugnada, el cual regula las ventas de primera mano, indicando que no es un concepto que se regule por primera vez en el Reglamento.

En la página cuarenta y uno del proyecto se establece que el artículo 15 bis de la Ley Reglamentaria impugnada, establece la sanción consistente en una multa de veinte mil a trescientos cincuenta mil veces el importe del salario mínimo,

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

a la que se harán acreedores Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios por la infracción de sus deberes establecidos en materia de ventas de primera mano antes mencionados.

Señaló que el concepto de ventas de primera mano no es un concepto que de manera original se establezca en el Reglamento combatido sino que ya se encontraba regulado de manera específica en la ley que está reglamentando y que por tanto, fue emitido por el Congreso de la Unión.

Expresó que a partir de la página cuarenta y dos se contestan los conceptos de invalidez en el sentido de que las ventas de primera mano no significan la sustracción a favor de los particulares del dominio directo de la Nación sobre el petróleo y de los demás hidrocarburos y que no se permite la creación de una industria paralela en manos de particulares pues esto lo regula de manera específica la ley en los artículos mencionados.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que es comprensible que el proyecto se ajustará en virtud de que se estiman violados diversos preceptos constitucionales, para referirlo exclusivamente a la ley, ya que el contraste se realizará del reglamento frente a las leyes respectivas y no frente a la Constitución. Estimó que el proyecto aborda debidamente los planteamientos; sin embargo consideró que existe un aspecto sobre el cual debe reflexionarse.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Indicó que aun cuando en el proyecto se responde a la mayor parte de los argumentos quiso plantear al Tribunal Pleno su duda en cuanto a que el artículo 22 impugnado, asume que el área estratégica de los hidrocarburos, no abarca la importación ni las ventas de primera mano destinadas al mercado internacional, actividades que podrían ser acometidas por los particulares, lo que implica una violación, lo que se responde en la página cuarenta y cuatro en el sentido de que el Reglamento no tenía por qué referirse a ello. Consideró que el problema tiene otro punto de vista, pues el Reglamento establece una restricción que no tiene la Ley, al señalar: “En las ventas de primera mano, destinadas al mercado nacional, así como en la prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución, los organismos descentralizados se abstendrán de incurrir en prácticas indebidas que limiten, dañen, impiden o dificultan el proceso de enajenación y adquisición de los productos referidos” por lo que al acotarlo a las destinadas al mercado nacional está excluyendo en su redacción al mercado internacional, considerando que el artículo 22 impugnado es inconstitucional al limitarse a las operaciones del mercado nacional, por lo que debe expulsarse ya que no es conforme con las disposiciones legales que no distinguen entre mercado nacional o internacional.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó tener la misma duda que el señor Ministro Franco González Salas. Expresó

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

que la fracción I del artículo 3° y, en general, todas las fracciones de dicho artículo, sólo se refieren a venta de primera mano, primero de petróleo, luego de gas, entre otros, sin que realice una distinción entre ventas de primera mano a nivel nacional o internacional, en tanto que en el artículo 22 del Reglamento materia de análisis se realiza una distinción entre una industria petrolera destinada al mercado doméstico y una industria petrolera destinada al mercado internacional; consideró que no se surte esa diferenciación, pues lo que se establece es que los organismos descentralizados se abstendrán de incurrir en prácticas indebidas que limiten, dañen, impidan o dificulten el proceso de enajenación y adquisición de los productos referidos en el artículo anterior, en las ventas de primera mano destinadas al mercado nacional, sin que se indique que los organismos descentralizados se deban abstener de esas prácticas cuando se refieran al mercado internacional, pues sería sumamente complejo determinar en qué supuestos en el mercado internacional se podría incurrir en las mencionadas prácticas indebidas.

En otras palabras estimó que lo indicado en la norma es que los organismos descentralizados cuando realicen ventas de primera mano para el mercado nacional deben abstenerse de llevar a cabo prácticas que distorsionen el mercado lo que no puede ser exigible a los organismos descentralizados cuando realicen actividades de comercio internacional, por lo que se trata de una norma razonable

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

que diferencia la posición de los organismos descentralizados, dependiendo si sus ventas de primera mano se realizan en el mercado interno o externo, por lo que la preocupación que plantea el concepto de invalidez es la distinción entre mercado nacional y doméstico, siendo que la norma impugnada establece una modalidad específica de conducta a los organismos descentralizados para que no distorsionen el mercado.

Indicó que así entendida la norma es constitucional siendo necesario reforzar el proyecto, sin que se esté segmentando el mercado sino imponiendo a Petróleos Mexicanos que no distorsione el mercado nacional cuando realice ventas domésticas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la diferencia de opiniones de los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz consiste en que se reglamenta lo relativo al mercado nacional, pero no se admite la exclusión del mercado extranjero, simplemente éste no se reglamenta, lo cual compartió el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, complementando lo dicho por el señor Ministro Cossío Díaz, en el sentido de que lo previsto en las fracciones I a VII del artículo 22 impugnado, son reglas de sana competencia económica, inclusive están dadas por las leyes correspondientes que aplica la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que la venta de primera mano que se realiza al mercado nacional no se debe

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

condicionar a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional; no debe estar sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar bienes o servicios procesados por terceros, para evitar que Petróleos Mexicanos venda a condición de que no se traiga ningún producto de terceros, como pueden ser los aceites envasados; la fracción III establece que la acción unilateral consistente en rehusarse a vender o proporcionar a personas determinados bienes o servicios que normalmente se ofrecen a terceros, considerando que todas son reglas de sana competencia económica en el mercado nacional, porque una venta de primera mano al extranjero no se podría condicionar a este tipo de medidas.

La señora Ministra Luna Ramos dio lectura a lo señalado en la foja cuarenta y cuatro del proyecto en donde se indica: “Además, debe tenerse presente que el artículo 22 reclamado pormenoriza las obligaciones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para reprimir prácticas indebidas en materia de competencia económica dentro del mercado nacional, y es obvio que la legislación reglamentaria mexicana sobre ese particular no podría aplicarse al tráfico comercial internacional al que están sujetas las exportaciones, en tanto que la normatividad sobre prácticas desleales del comercio entre distintos países generalmente se encuentra contenida en instrumentos legales supranacionales de fuente convencional”.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Franco González Salas indicó haberse confirmado en su criterio y, por ende, votará en contra del proyecto. Señaló que se trata de una actividad reservada a la industria petrolera nacional como lo ha definido el Tribunal Pleno y, consecuentemente, puede establecer condiciones para el mercado nacional o para el mercado internacional al estar dirigido a quien maneja y controla lo anterior.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que se estaría regulando de manera extraterritorial, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que el énfasis del Reglamento es al mercado nacional sin considerar el mercado internacional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció lo delicado del tema y tomando en cuenta la importancia de la reserva realizada por el señor Ministro Franco González Sala, consideró que el artículo 22 sí está dirigido al mercado interno si el precepto se lee como lo hizo el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, pues comprende cuestiones que tienen que ver necesariamente, con la competencia económica y con las condiciones del mercado interno; adicionalmente, manifestó que la Ley de la Comisión Reguladora de Energía contiene una definición de ventas de primera mano, siendo importante considerar que un instrumento de jerarquía legal concibe a las ventas de

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

primera mano para efectos de las actividades de la Comisión Reguladora de Energía, solamente para el mercado interno.

A continuación dio lectura al artículo 2º, fracción V, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, el cual indica: “La Comisión tendrá por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes: Fracción V. Las ventas de primera mano del gas, del combustóleo y de los petroquímicos de base, por venta de primera mano se entenderá la primera enajenación que Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias realicen en territorio nacional a un tercero y para los efectos de esta ley se asimilarán a éstas las que realicen a terceros las personas morales que aquéllos controlen”.

Por ello, con independencia del tema que está a discusión, en cuanto a si las ventas a primera mano se deben considerar o llamar así cuando se venden al extranjero, lo cierto es que existe una definición a nivel legal que las entiende para ciertos efectos de una manera diferente, por lo que se trata de un argumento que confirma que el Reglamento puede, como lo hace, considerar solamente el mercado interno.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia compartió lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea porque la Ley de la Comisión Reguladora de Energía en la fracción referida define como venta de primera mano

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

solamente la que se hace para consumo o elaboración nacional, lo que implica que lo que sale al extranjero es un acto de exportación, lo que lleva a la misma interpretación que contiene el proyecto, sugiriendo que la referida definición se agregue al proyecto para entender el concepto de venta de primera mano como acotado a las ventas al mercado nacional.

La señora Ministra Luna Ramos aceptó incorporar al proyecto los argumentos expresados por el señor Ministro Cossío Díaz y la referencia al concepto legal indicado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en cuanto se refieren a las ventas de primera mano, 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, con la salvedad consistente en que el señor Ministro Franco González Salas votó en contra de la porción normativa del referido artículo 22 que implícitamente excluye a las ventas de primera mano destinadas al mercado internacional.

La señora Ministra Luna Ramos expuso una síntesis del considerando décimo cuarto “Injerencia de la Comisión Federal de Competencia cuando existan condiciones de *“competencia efectiva”*. Artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo” (páginas de la cuarenta y seis a la setenta y uno), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero de reconocer la validez de dichos artículos, al ser infundados los conceptos de invalidez aducidos por la actora en el sentido de que el Reglamento impugnado indebidamente autoriza la injerencia de la Comisión Federal de Competencia en materia de hidrocarburos, ya que la propia Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, ambas emanadas del Congreso de la Unión, expresamente confieren atribuciones a esa Comisión para que determine la existencia de condiciones de competencia efectiva, tratándose de determinadas actividades y productos petrolíferos; y que no tiene razón la actora al afirmar que la comercialización de productos petrolíferos está reservada exclusivamente en favor de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, ya que si el origen de esos bienes no proviene de la explotación de los recursos situados en el territorio nacional, es evidente que no podría prohibírseles a otros particulares ofrecer en el mercado los mismos productos a precios competitivos.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

En el proyecto se propone que tomando en cuenta que la ley es la medida y justificación de las disposiciones reglamentarias subalternas, precisar para todos los efectos legales conducentes que el segundo párrafo del artículo 21 del Reglamento reclamado debe interpretarse única y exclusivamente en el sentido de que la injerencia de la Comisión Federal de Competencia resulta procedente a las actividades, productos, precios y tarifas previstas expresamente en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y en la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, de modo tal que el referido párrafo de la norma reglamentaria responda puntualmente a su vocación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, conforme lo ordena el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, es decir, restringiendo su aplicación limitativamente al campo del transporte, almacenamiento y distribución de gas, la venta de primera mano del mismo, del combustóleo e incluso la de los petroquímicos básicos, en el caso previsto en el artículo 3º, fracción VII, de la Ley mencionada en último lugar.

Agregó que se propone una interpretación conforme del párrafo segundo del artículo 21 impugnado para que no se entienda que la injerencia que se le da a la Comisión de Competencia Económica, es sobre todos los aspectos relacionados con la industria petrolera, sin hacer una distinción, sino una interpretación conforme, remitiendo a los

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

artículos legales en los cuales se precisa que dicha intervención se debe dar en materia de gas, distribución, almacenamiento y repartición de ese tipo de productos, lo cual se plasma en la foja sesenta y ocho del proyecto, precisando que dicho párrafo debe leerse: “*Lo anterior, salvo que existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia, en términos de los artículos 4º, párrafo segundo, y 14, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; 2º, fracciones V, VI y VII, y 3º, fracciones VII, VIII y X, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía*”.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó a favor de la interpretación sistemática que propone el proyecto sin considerar que se trata de una interpretación conforme, pues el artículo 21 en su párrafo segundo se refiere a la exclusión de la posibilidad de reglamentar cuando haya una competencia efectiva, indicando que se reglamenta cuando no hay esa competencia efectiva, sin aceptar el añadido que se propone al citado precepto, ya que por interpretación del sistema se puede llegar al mismo resultado. Dio lectura al agregado que se propone al párrafo segundo del artículo 21 impugnado y consideró que la interpretación del sistema puede llevar a la misma conclusión.

El señor Ministro Valls Hernández expresó dudas sobre la propuesta del proyecto en cuanto a reconocer la validez del artículo 21, párrafo segundo, impugnado, ya que se

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

propone llevar a cabo una interpretación conforme que al parecer sería sistemática, sin que la comparta, pues se propone que la actividad de la Comisión Federal de Competencia Económica se limite a lo que el proyecto considera como las únicas actividades en las que puede tener injerencia la Comisión con el riesgo de dejar fuera de las sanas prácticas económicas alguna actividad permisible en materia de hidrocarburos, ello porque en la foja sesenta y cinco del proyecto se sostiene que el párrafo segundo del artículo 21 del Reglamento, no concretiza cuáles son los productos petrolíferos o las actividades respecto de las cuales puede ejercer su facultad la citada Comisión.

Por ello, la lectura aislada del párrafo podría dar lugar a una interpretación amplia en la que la intervención de la Comisión para determinar las condiciones de competencia efectiva podría pensarse que abarca el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de todo producto petrolífero, por lo que ante la falta de claridad en la norma reglamentaria planteó la posibilidad de declarar su invalidez.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó compartir el sentido del proyecto, sin embargo, consideró que si bien el precepto es válido, su percepción del problema es distinta; ya que el promovente plantea en sus conceptos de invalidez que se trata de un modelo económico donde aceptar que Petróleos Mexicanos es un monopolio sería tanto como aceptar que dicho organismo no puede regirse por reglas de

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

mercado, lo que es absolutamente inadecuado, pues una cosa es tener un monopolio y otra no regirse por las reglas del mercado, estimando que lo reclamado es que Petróleos Mexicanos no debe entrar a condiciones de competencia efectiva en virtud de que tiene garantizado en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional un monopolio constitucional, indicando que no ve la relación entre tener una actividad que sea monopólica y que esa actividad no se regule o no esté sujeta a reglas del mercado, pues ello implicaría que un monopolio de Estado tiene todas las posibilidades de distorsionar el mercado sin ninguna restricción. Preciso que la cuestión central de la respuesta, no es si los particulares pueden o no participar en esas actividades y bajo qué modalidades, sino si Petróleos Mexicanos independientemente de que sea un monopolio sí se regula por las reglas del mercado.

Agregó que el artículo 21 impugnado autoriza a la Secretaría de Energía y a la Comisión Reguladora de Energía, para expedir disposiciones administrativas de carácter general a las que deberán sujetarse los organismos descentralizados para la realización de actividades de transporte, almacenamiento y distribución, así como las ventas de primera mano destinadas al mercado nacional, lo cual tiene cabida en el artículo 3° de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional como actividad estricta de la industria petrolera, la cual es una actividad sustantiva; por ende, no se refiere a los particulares y a las condiciones en

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

la que éstos se relacionan con Petróleos Mexicanos, para el efecto de conducirse conforme a las reglas del mercado y no en una condición de monopolio absolutamente autónoma, estimando que esa es la respuesta sobre la que debiera incidirse, pues el hecho de que tenga el Estado un monopolio no puede llevar a suponer que Petróleos Mexicanos puede operar conforme a las reglas que le parezcan convenientes dando lugar a distorsionar los mercados.

El señor Ministro Franco González Salas indicó compartir la propuesta del proyecto aun cuando se separaría de algunas de las consideraciones que contiene, incluso de las anteriormente referidas si se decide incluirlas en el proyecto.

Estimó que la Constitución establece un régimen totalmente distinto al establecer las actividades estratégicas y que es antitético hablar de monopolio, libre mercado o competencia; señaló que el legislador tiene la libre configuración para establecer las reglas en las que actuarán los organismos que el propio artículo 28 constitucional determina. Indicó que no es su ánimo entrar a debatir al respecto y separarse de las consideraciones siendo parte total identificar en qué ámbito constitucional se actúa, recordando que se realiza un contraste entre la Ley y el Reglamento, correspondiendo al legislador configurar el régimen aplicable a este tipo de organismos que tienen a su

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

cargo las actividades estratégicas y el alcance de los conceptos técnicos en la cadena productiva que se genera a la luz de la exploración y explotación de los recursos naturales propiedad del Estado, como son las ventas de primera mano y la intervención de los órganos que tienen a su cargo el control de la libre competencia, por lo que en ese sentido el legislador establece una regla para esta actividad estratégica, sin advertir la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, indicando que votará a favor del sentido del proyecto respetando la decisión del Pleno.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor del proyecto compartiendo la observación del señor Ministro Aguirre Anguiano en cuanto a que basta con una interpretación sistemática. Además señaló no estimar que exista un concepto antitético entre monopolio y libertad de mercado, porque nadie más puede participar en esta actividad, pero que se tiene que participar respetando las reglas del mercado nacional para que éste pueda funcionar adecuadamente. Indicó que no se enfrenta un concepto con otro porque pudiera referirse a dos cuestiones diversas, por lo que tal como se vio en el concepto anterior, lo que se trata de evitar son las distorsiones al mercado, por lo que el artículo 22 impugnado pormenoriza las obligaciones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para reprimir prácticas indebidas en materia de competencia económica.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Consideró que las determinaciones las encuentra armónicas con las posibilidades de intervención de la Comisión Federal de Competencia Económica para evitar distorsiones del mercado, por lo que está de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del sentido del proyecto, estimó interesante la argumentación del señor Ministro Cossío Díaz, siendo importante dar una respuesta más acabada a ese aspecto, pues al parecer los actores alegan que como Petróleos Mexicanos es un monopolio estatal al someterlo a ciertas regulaciones de competencia económica se busca subrepticamente que los particulares intervengan en una actividad que no le corresponde, lo que estimó infundado.

Lo anterior, porque como se ha interpretado la ley de la materia queda acotado en términos claros hasta dónde llega la participación de los particulares, por lo que lo previsto en el Reglamento impugnado, no se puede considerar como un fraude a la ley para que los particulares puedan tener una intervención diferente a la que les corresponde.

Además, consideró viable que exista un monopolio estatal que en ciertos aspectos tenga que cuidar algunas reglas de competencia, pues en el momento en que realiza determinados contratos y ventas de primera mano, todo ello debe cumplir con ciertas condiciones de mercado para evitar

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

que la existencia de un monopolio estatal genere monopolios privados derivados de aquél, por lo que se trata de reglas indispensables para evitar excesos derivados de éste, por lo que estimó válido lo previsto en el Reglamento, que además está regulado legalmente, sin que las leyes respectivas se hayan cuestionado.

En cuanto a qué tipo de interpretación se requiere se manifestó en el sentido de que aun cuando jurídicamente es viable, lo que se propone en el proyecto busca dar mayor claridad, por lo que bastaría con una interpretación sistemática que no implique modificar el texto del artículo 21 del Reglamento impugnado.

El señor Ministro Silva Meza manifestó compartir la propuesta del proyecto, pues si bien es cierto que el citado artículo 21 no es específico en relación con las actividades pues únicamente refiere a la participación de la Comisión Federal de Competencia Económica y, además, los accionantes realizan su planteamiento en relación con preceptos constitucionales; sin embargo, el reclamo que realizan los diputados se sustenta en que las actividades que despliega Petróleos Mexicanos son reservadas en exclusivo al staff y que en esas actividades no se justifica la participación de la Comisión Federal de Competencia en un ámbito en el que no existe un mercado de libre competencia, ante lo cual pareciera que podría darse otra respuesta o énfasis. No obstante lo anterior, el proyecto se sitúa en el

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

contraste que se ha determinado respecto del artículo 89, fracción I, constitucional, y al ser así el proyecto desarrolla aquellas leyes donde se permite la actividad en esta materia a los particulares, y a partir de una interpretación sistemática se arriba a las conclusiones respectivas, en la inteligencia de que el proyecto evita correr riesgos y llega a una interpretación conforme en virtud de la cual detalla específicamente las actividades que la ley permite para la injerencia de los particulares que a su vez permiten la participación de la Comisión de Competencia Económica, demás, explica y justifica una interpretación conforme en razón de esa situación, siendo un problema de mayor énfasis y una adecuada justificación para conservar el proyecto en la forma en que está confeccionado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que Petróleos Mexicanos es un monopolio de la industria petrolera pero no todas las actividades que realiza caen en el concepto de monopolio, ubicándose dentro de éstas las actividades de exploración, explotación, perforación, extracción y el refinamiento del petróleo crudo para obtener productos derivados, pero alcanzado un producto consumible por terceros sucede una exclusividad respecto a terceros en el transporte, almacenamiento y distribución, posteriormente, cuando los productos entran al mercado nacional se permite la injerencia de la Comisión Federal de Competencia Económica cuando no se den las condiciones de competencia efectiva.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó lo dispuesto en los artículos 21 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que indica: “La Secretaría y la Comisión Reguladora de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán disposiciones administrativas de carácter general, a que deberán sujetarse los Organismos Descentralizados para la realización de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución, así como para las ventas de primera mano destinadas al mercado nacional. Lo anterior, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión” y consideró que si existen condiciones de competencia efectiva, no se regula nada, se regula cuando no existen esas condiciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que se refirió a la hipótesis de la existencia de condiciones de competencia efectiva en que se hace necesario establecer reglas de sana competencia las cuales son facultad de la Comisión Federal de Competencia y el artículo 22 contiene una serie de reglas aplicables a Petróleos Mexicanos en su exclusividad de ventas de primera mano por el monopolio que antecede a la elaboración del producto; el producto elaborado es de esa paraestatal y la venta de primera mano le corresponde y al entrar en contacto con el mercado nacional ya se le dan ciertas taxativas para que no abuse de un monopolio constitucional, lo que pudiera

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

suceder si se otorga la concesión para una gasolinera en donde única y exclusivamente se pueden expender productos de la empresa o cuando se le permite a un particular expender gasolina sin poner un comercio de otro tipo.

Por ende, cuando la Comisión Federal de Competencia Económica advierte la existencia de condiciones de competencia efectiva, se aparta de las reglas específicas, e interviene con sus facultades de regulación, de lo cual no se desprende inconstitucionalidad, manifestándose de acuerdo con la interpretación armónica, sin necesidad de que se realice la interpretación conforme.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó respecto del tema de si existen o no condiciones de competencia efectiva a que se refiere el artículo 21 impugnado, que en el artículo 3° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional se determina que la industria petrolera abarca la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación. Estimó que queda claro por lo que dispone el párrafo segundo del artículo 4° de la misma ley, que la exploración, explotación y refinamiento las tiene que realizar Petróleos Mexicanos, por lo que en términos de la decisión de la semana pasada pueden darse proyectos sustantivos mas no actividades sustantivas subordinadas, pero en el caso del transporte, almacenamiento o

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

distribución el propio párrafo segundo determina que pueden realizarse por sectores social y privado previo permiso, considerando que es cuando se genera la condición de competencia efectiva, pues si fuera Petróleos Mexicanos el que transportara o almacenara no habría esa condición regulatoria, en cambio cuando se da un permiso de transporte, de almacenamiento o distribución, entonces ya existe competencia entre los diversos sujetos y allí es donde la Comisión Federal de Competencia debe entrar para garantizar ciertas condiciones de mercado.

Por ende, si no se hubiere concesionado el transporte, almacenamiento o distribución, no habría una competencia efectiva y tampoco tendría que entrar la Comisión Federal de Competencia, por lo que lo que está puesto en un positivo y no en un negativo es más bien un paso previo en términos de la distribución de las actividades.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló tener otra lectura del precepto sin que las interpretaciones que se han dado sean relevantes para la materia de constitucionalidad que se analiza ya que si existen las condiciones de competencia efectiva, existe una serie de reglas propias de todos los actos de competencia en donde tiene injerencia la Comisión Federal de Competencia y si no existieran esas condiciones sería necesario contar con una normativa administrativa especial.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Aguilar Morales cuestionó si se ajustará la conclusión final de la foja sesenta y ocho del proyecto en cuanto al reconocimiento de validez respecto de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento impugnado y si se modificará también respecto de los principios contenidos en el artículo 89, fracción I, constitucional, para llegar a la conclusión que se ha venido cuestionando, lo cual fue aceptado por la señora Ministra Luna Ramos.

La propia señora Ministra ponente Luna Ramos agregó en relación con lo expuesto por los señores Ministros en cuanto a cómo se lee el concepto de invalidez que se hace valer en este caso, que es cierto que es un monopolio del Estado y que en el concepto de invalidez se plantea el por qué se abre a la libre competencia donde pueden participar los particulares, por lo que con las actividades que éstos pudieran desarrollar, en donde de alguna manera tienen injerencia en aquéllas que son exclusivas del Estado.

Señaló que en el proyecto se da puntual respuesta a lo anterior, precisando el concepto de monopolio de conformidad con el artículo 28 constitucional, en el que se determina que dicha actividad aunque sea exclusiva del Estado no es un monopolio, comprendiendo desde el punto de vista práctico que el hecho de que el Estado realice de manera exclusiva determinadas actividades no permite desconocer que se trata de un monopolio, debiendo tomarse en cuenta que existen ciertas actividades que no son las

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

reservadas al Estado y que, por ende, pueden desarrollarse por los particulares, tal como lo prevén las Leyes Reglamentarias de Petróleos Mexicanos y del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Comisión Reguladora de Energía, agregándose en el proyecto que en esas actividades sí puede tener injerencia la Comisión Federal de Competencia Económica dado que así lo establecen incluso diversas leyes.

Por ende, se determina que el tipo de actividades exclusivas y excluyentes del Estado están reservadas exclusivamente a él, pero que otras que se realizan con posterioridad como la distribución, venta y transportación de gas, si las pueden realizar los particulares ya que están establecidas en la legislación por lo que cuando la ley permite que intervengan agentes económicos de carácter particular, la Comisión de Competencia Económica intervendrá en la regulación, señalando de manera específica que en el artículo 15, fracción III, inciso j), de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se fijan precios y tarifas de manera exclusiva sin que tenga injerencia la Comisión Federal de Competencia.

Precisó que incluso al participar varios agentes económicos entra la Comisión Federal de Competencia Económica, sin que ello implique que los particulares puedan realizar actividades reservadas al Estado, pues la Comisión

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

en comentario únicamente puede intervenir cuando se trata de actividades en las que tienen injerencia los particulares, en la inteligencia de que en el proyecto se precisa que no hay un problema de inconstitucionalidad en la medida en la que pueden intervenir particulares, indicando que de esa manera se desarrolla la respuesta a los conceptos de invalidez.

Por otro lado manifestó que si se desea que se refuercen las consideraciones así lo hará, dada la relevancia del asunto.

En cuanto a la interpretación conforme indicó que ésta se realizó al ser escueto el párrafo segundo del artículo 21 del Reglamento impugnado en cuanto a las actividades que establece. Agregó que el proyecto fue más allá queriendo hacer referencia específica a las fracciones en las que se establecen aquellas actividades en las que sí puede tener injerencia la Comisión Federal de Competencia, agregando no tener inconveniente en cuanto a que se trate de una interpretación sistemática y no conforme, bastando con señalar en el proyecto cuáles son las referencias a los artículos, a las fracciones y a los incisos específicos sin necesidad de establecer que el texto lo contenga de manera puntual, agregando en cuanto a lo señalado por el señor Ministro Valls Hernández en el sentido de que pudiera faltar alguna actividad relacionada con la injerencia de la Comisión Federal de Competencia, que se revisó cuidadosamente y

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

no se encontró ninguna, pero indicó que eventualmente se pudiera haber omitido alguna otra actividad.

En virtud de que el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consultó al Pleno si estaban de acuerdo con las modificaciones aceptadas por la señora Ministra Luna Ramos, el señor Ministro Franco González Salas, señaló que con las reservas que expuso, votaría a favor del proyecto.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, al tenor de la interpretación sistemática del párrafo segundo del artículo 21 impugnado, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Siendo las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y a las trece horas con quince minutos reanudó la sesión.

VISTA DE ASUNTO

A continuación, el secretario general de acuerdos dio cuenta del siguiente asunto:

II. 2. 664/2010 Incidente de inejecución 664/2010 de la sentencia dictada el diez de noviembre de dos mil ocho, por el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 1633/2008-I, promovido por *****. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Requiérase al Director General de Política Presupuestal, así como al Subsecretario de Egresos y al Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, estos últimos en su calidad de superiores jerárquicos de aquél, para los efectos señalados en la parte final del considerando segundo de esta ejecutoria. SEGUNDO. Quedan sin efectos el dictamen de diez de junio de dos mil diez del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el incidente de inejecución de sentencia 53/2010 de su índice. TERCERO. Para los efectos precisados en el considerando segundo de esta resolución, déjese abierto el presente incidente de inejecución de sentencia.”*

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro ponente Valls Hernández manifestó que el incidente de inejecución de sentencia derivó del amparo concedido para el efecto de que no se le aplicaran las cuotas establecidas en los artículos 203, 206, 319 y 319-A del Código Financiero del Distrito Federal, hasta en tanto no fueran reformadas y, por consiguiente, para que la Tesorería del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Finanzas del mismo Distrito Federal, procediera a devolver las cantidades erogadas por los conceptos que determinan tales preceptos.

Indicó que las autoridades que fueron requeridas para cumplimentar la sentencia por el juez del conocimiento son la Administradora Tributaria en San Jerónimo y la directora de Servicios al Contribuyente, ambas de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, así como a sus superiores jerárquicos Subtesorero del Servicio de Administración Tributaria, Tesorero y Secretario de Finanzas, todos del Distrito Federal.

Precisó que en el caso se advierte que el Secretario de Finanzas cuenta con las atribuciones para dar cumplimiento al fallo protector y, por ende, no ha enfrentado la imposibilidad jurídica y material para efectuarla, ya que la excusabilidad que pretende alegar deriva de una interpretación incorrecta del artículo 73 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, por lo que

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

una vez establecido el alcance del artículo en el proyecto, ya no se enfrentará la justificación de incumplimiento.

Manifestó que por ello se propone requerir al Director General de Política Presupuestal así como al Subsecretario de Egresos y al Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, estos últimos en su calidad de superiores jerárquicos de aquél, para que en el plazo de tres días hábiles procedan a realizar las adecuaciones presupuestarias correspondientes, con la finalidad de proveer los fondos necesarios a la Partida 9503, creada para dar cumplimiento a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales competentes, o bien, ante la insuficiencia de fondos de la totalidad de las restantes partidas del presupuesto de egresos del Distrito Federal, por carecer de presupuesto no comprometido; y solicitar a la Asamblea Legislativa la ampliación respectiva en términos del artículo 73 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente para el Distrito Federal, para que las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, cumplan con su obligación de pago a favor de la quejosa.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que se recibió en este Alto Tribunal un documento de las autoridades responsables respecto del cumplimiento de la sentencia de amparo, por lo que el secretario general de acuerdos informó que la Administradora Tributaria San Jerónimo, mediante oficio presentado el seis de diciembre

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

del año en curso en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de este Alto Tribunal, presentó copia certificada del certificado de devolución de contribuciones expedido por la Tesorería del Distrito Federal a favor de la quejosa, por la cantidad de dos millones cuatro mil trescientos setenta y tres pesos, en el cual se indica “vigente hasta agotar el valor del presente certificado, mismo que se podrá utilizar para cubrir cualquier contribución local que se pague a la Tesorería del Distrito Federal mediante declaración, ya sea a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor o bien trasmitirse a diverso contribuyente quien podrá aplicarlo como medio de pago en los mismos términos a su vez transmitido”, el cual presenta acuse de recibo por quien supuestamente goza del poder especial para que en nombre y representación de la propia quejosa realice trámites y gestiones ante la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, adjuntándose inclusive copia simple del poder respectivo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó dudas sobre si la documentación remitida por la autoridad responsable impide analizar el proyecto. Informó que instruyó al secretario general de acuerdos para que redactara un documento en el sentido de que no existe obstáculo para pronunciarse en torno a la materia del incidente, que copias de dicho escrito se encontraban en los escritorios de los señores Ministros e instruyó al propio

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

secretario general de acuerdos para que diera lectura al mismo, el cual es del tenor siguiente:

“PRIMERO. El proyecto sometido a su consideración no propone aplicar lo establecido en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, sino precisar a qué servidores públicos corresponde realizar los actos necesarios para cumplir con sentencias de amparo cuyo efecto es realizar un pago a favor de los quejosos al haberse declarado inconstitucional un tributo cuya recaudación corresponde al gobierno del Distrito Federal, debiendo destacar que al día de hoy existen en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal trescientos diecinueve incidentes de inejecución de sentencia en los que se propone aplicar la fracción XVI del artículo 107 constitucional a servidores públicos que aparentemente carecen de atribuciones para autorizar adecuaciones presupuestales.

SEGUNDO. Las constancias remitidas no generan convicción en cuanto a que la quejosa ha aceptado en lugar del pago al que vincula la sentencia respectiva el certificado de devolución de contribuciones equivalente, condición necesaria para que se pueda tener por cumplido el fallo protector tal como deriva de la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala que lleva por rubro: “INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. PROCEDE DECLARAR SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE EXPIDIÓ UN CERTIFICADO DE DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES EQUIVALENTE AL

Sesión Pública Núm. 129

Martes 7 de diciembre de 2010

MONTO DE LOS TRIBUTOS QUE DEBÍAN REINTEGRARSE Y EL CONTRIBUYENTE LO ACEPTÓ”.

TERCERO. Al parecer resulta conveniente resolver el incidente de inejecución de sentencia 664/2010, con el objeto de fijar un criterio que facilite el cumplimiento de las sentencias correspondientes a los trescientos diecinueve incidentes antes referidos, debiendo tomar en cuenta que para el ejercicio de dos mil diez, la Tesorería del Distrito Federal, solicitó quinientos millones de pesos para la partida que permite el pago de sentencias y se le autorizó únicamente sesenta millones de pesos, para el ejercicio de dos mil once. Según informes de la propia Tesorería ha solicitado nuevamente quinientos millones de pesos, sin que a la fecha se haya aprobado el presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa, y

CUARTO. Tomando en cuenta la posibilidad de que la sentencia de amparo pudiera cumplirse mediante la aceptación de un certificado de devolución de contribuciones, de aprobarse el proyecto podría agregarse en el engrose esa posibilidad, con lo que se reflejarían las opciones existentes para el cumplimiento de las sentencias de amparo en comento”.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso a los señores Ministros que no haya un pronunciamiento respecto de la materia del incidente al existir un documento que tiende a cumplir la sentencia, el cual no se perfeccionará hasta que haya aceptación indudable de la parte quejosa.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Aguirre Anguiano recordó que el asunto ya se había presentado anteriormente y en él se proponía la aplicación de las previsiones contenidas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, ya que el gobierno del Distrito Federal sabía desde el año de dos mil nueve el quantum que debía restituir.

Indicó que el expediente recurrente ha sido la solicitud de partidas presupuestarias más o menos dilatadas para el cumplimiento de sentencias de amparo, autorizando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una partida inferior, impidiendo con ello cualquier posibilidad real de cumplimiento de las obligaciones a cargo del obligado.

Estimó que no se puede invocar la falta de provisión dineraria en la partida presupuestaria correspondiente, para no cumplir; consideró que si se pueden hacer otras cosas como pistas de patinaje, albercas y areneros con aguas para bañarse, deben hacer transferencias económicas a fin de cumplir las resoluciones de amparo. Preciso estar de acuerdo con el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia cuando indica “Se está ofreciendo un sucedáneo de cumplimiento, consistente en un certificado de devolución de contribución que constata reconocidos derechos de crédito a favor del quejoso o de quien tenga impuestos por cubrir a su cargo y a favor del Distrito Federal, se requiere aceptación del quejoso”, indicando además, estar de acuerdo que en

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

este momento no se aplique lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró importante determinar la forma en que la autoridad debe cumplir con la sentencia de amparo. Estimó que se debe definir primero, si la autoridad está en posibilidad de devolver la cantidad en efectivo, estimando que si la partida presupuestal que está etiquetada para el cumplimiento de resoluciones estuviese agotada debía hacerse la adecuación presupuestal correspondiente haciendo una ampliación líquida de una partida distinta del presupuesto de la cual se pueda disponer, limitando algunos proyectos a fin de cumplir con las resoluciones de amparo en sus términos como lo indicó el señor Ministro Aguirre Anguiano.

Mencionó que no es la intención de la sentencia de amparo, ni de la Ley de Amparo el cumplimiento a través de un certificado de devolución de contribuciones, pero que aceptaría ese cumplimiento si ya se hubiesen hecho los trámites respectivos para la adecuación presupuestal y sólo si se demostrara que efectivamente ni aun con la adecuación presupuestal se puede llegar al cumplimiento, como en el caso, mediante un certificado de devolución para hacer una compensación en contra de impuestos o derechos que se tengan o contribuciones que se adeuden a la autoridad.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Indicó lo anterior, independientemente de que se hiciera la petición a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el presupuesto del año siguiente, se incluya una partida presupuestal más elevada.

Consideró que el cumplimiento de la sentencia de amparo no puede estar determinado a la cantidad que en una partida se haya señalado para el cumplimiento de tres sentencias sin considerar a las demás, estimando importante definir la obligación fundamental de la autoridad para cumplir con la sentencia de amparo, en los términos de las disposiciones que rigen el presupuesto de esa entidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que en un caso anterior, se interpretó el artículo 126 constitucional que indica: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”, en el sentido de que eso no puede oponerse a la ejecución de una sentencia de amparo, ya que la propia Constitución determina la exigibilidad inmediata de ésta y la Ley de Amparo refrenda esa posibilidad y sanciona a quien incumple.

Agregó que el expediente que hasta ahora han seguido algunas autoridades responsables, es en el sentido de no tener partida presupuestal ex profesa y, por lo tanto, estar impedidas para hacer el pago, lo que no debe tomarse en cuenta para la exigibilidad de las sentencias de amparo,

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

indicando que como lo expuso el señor Ministro Aguilar Morales, al margen de la categoría constitucional de las decisiones de amparo que no admiten excusa para su cumplimiento, las disposiciones presupuestales permiten hacer transferencias de partidas para cumplir con compromisos de mayor entidad o jerarquía y el cumplimiento de las sentencias de amparo debe ser de jerarquía principal para todas las autoridades responsables.

Indicó su convencimiento de que lo anterior se diga y que no se admita como excusa de demora innecesaria de las autoridades responsables que se va a solicitar que se asigne una partida para cumplir la sentencia y que resulte que para cada una de las sentencias de amparo deba realizarse esa misma solicitud.

Señaló que el gobierno del Distrito Federal ya dio un paso adelante al poner una partida especial para el cumplimiento de sentencias de amparo, habiendo respuesta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la que no atiende dicha solicitud en su integridad, siendo notorio que existe dinero para otro tipo de gastos, que si bien, son de interés social o hasta popular, no tienen la entidad ni la relevancia que tiene mantener el orden jurídico constitucional en sus términos y con la exigencia que por imperio de la Constitución debe ejercer esta Suprema Corte.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Se sumó a la propuesta de que se haga una interpretación en el sentido de que se realicen las adecuaciones presupuestales que sean necesarias, incluso que se prescinda de otros gastos para que se dé al cumplimiento de las sentencias de amparo el lugar que constitucionalmente les corresponde y la prioridad que ameritan.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó haber expresado algunas reservas pero que en el caso se sumaría a la propuesta, ya que está en juego el cumplimiento de una disposición constitucional a la que el Pleno debe darle plena eficacia, indicando que deben tomarse las medidas necesarias para el cumplimiento de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación.

Planteó que el Tribunal Pleno en razón de las argumentaciones vertidas por los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia, debe establecer como criterio general en relación al cumplimiento de las sentencias de amparo, que las autoridades tienen la obligación de cumplirlas y tendrán que ver, en su caso, como obtienen los recursos necesarios para ello.

Manifestó que, además, debe establecerse la obligación de los cuerpos legislativos que a solicitud fundada de los órganos del poder público para cumplir con esa obligación deben dotar los recursos suficientes para que eso

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

pueda ser llevado a efecto, no obstante lo cual, eso no exime de la obligación del cumplimiento a la autoridad responsable y en términos constitucionales en cada caso la autoridad responsable podrá justificar si hay una razón para que su incumplimiento sea excusable, indicando que bajo esas premisas y sobre la visión de que el Tribunal Pleno cumple con su obligación de hacer efectiva la Constitución, está de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz en relación con el certificado de devolución de contribuciones, manifestó como lo consideró el señor Ministro Franco González Salas, que le parece muy bien que debe ser una tónica general para todos los asuntos y para todas las autoridades que estén en una situación semejante de incumplimiento.

Planteó dos dudas, una, si el certificado de devolución que se acompañó es un cumplimiento sustituto o es un cumplimiento directo, porque si es un cumplimiento sustituto, la Suprema Corte tendría que analizar y en todo caso determinar si de trata de una modalidad de cumplimiento; y, otra, definir si el certificado de devolución de mérito es constitutivo de deuda pública, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, tiene ese carácter, ya que se comprometen los ingresos, en el caso, del Distrito Federal.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Reiteró en relación con el certificado de devolución de contribuciones, la necesidad de analizar si se trata de un cumplimiento directo o un cumplimiento sustituto; estimó que es un cumplimiento directo en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, que obliga a todos a pagar impuestos, por consiguiente se trataría de una compensación a futuro respecto de esos impuestos que previsiblemente se tendrían que pagar; precisó que en la sentencia se señala la restitución líquida y el certificado de devolución no conlleva esa restitución.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que en una tesis muy importante el Tribunal Pleno resolvió que existen tres formas de cumplir una sentencia de amparo, la restitutiva conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, que en el caso consiste en devolver peso a peso la cantidad pagada; la ejecución sustituta que única y exclusivamente puede ordenar la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, la ejecución convencional a propuesta de la autoridad o del quejoso, cuando es aceptada por el éste.

Indicó que tratándose de estos certificados, se está en presencia de una ejecución convencional, siendo la emisión del certificado una propuesta para el quejoso, el cual está en posibilidad de decidir si la acepta o no, señalando que en los casos en que no la ha aceptado, acude al incidente para su ejecución.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Estimó que en materia de impuestos el Tribunal Pleno no ha aceptado jamás la ejecución sustituta ya que ha sido propuesta por las autoridades y aceptada por los quejosos. Consideró en el caso concreto, primero dar vista al quejoso para que manifieste su aceptación o no, ya que si acepta ya quedó cumplida la sentencia. En el caso, al no haberse realizado ese trámite, propuso abordar el fondo del tema, insistiendo en la interpretación del artículo 126 constitucional, que dice: “No se podrá hacer ningún pago que no esté expresamente previsto en el presupuesto de egresos”, lo que no va en contra de la ejecución de sentencias de amparo, pues por disposición de otro artículo constitucional, éstas son exigibles y se deben cumplir en veinticuatro horas.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso que los argumentos expuestos por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se señalen con precisión en el proyecto, ya que quedaría claro que es una condición convencional y no sustituta, con lo cual retiraría su propuesta de profundizar sobre el tema.

Indicó coincidir con la interpretación del artículo 126 constitucional, planteada por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, considerando que contiene reglas excepcionales en materia de ejecución de sentencias previstas por la propia Constitución. Recordó que la

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

destitución y el sometimiento a proceso no pasa por el Ministerio Público, el Pleno determina la comisión de un delito y se envía al juez para individualización de la pena, teniendo dudas porque no se ha presentado el caso, sobre retirar el fuero o inmunidad procesal, es decir, existen un conjunto de condiciones excepcionales en el cumplimiento de las sentencias de amparo para la protección de los derechos fundamentales de los individuos, siendo el único medio mediante el cual los particulares pueden hacer valer esos derechos frente a los actos de autoridad.

Reitero coincidir en la interpretación del artículo 126 constitucional en el sentido de que no es necesaria la determinación presupuestal específica, sino que dentro de la masa de recursos presupuestales para proceder en el caso de los impuestos, a la indemnización correspondiente.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que la razón fundamental por la que se hace la propuesta es porque en la página treinta y cuatro del proyecto, el señor Ministro ponente Valls Hernández indica que mediante oficio de diecinueve de agosto de dos mil diez se solicitó a la Subsecretaría de Egresos, el ajuste de la partida presupuestal correspondiente al cumplimiento de las sentencias de amparo y que no hubo respuesta. Consideró que una cuestión preliminar es determinar si hay o no imposibilidad para el pago y que el oficio en comento donde se indica “lo solicité y no me respondieron”, al parecer no es

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

suficiente para determinar dicha imposibilidad de pago, ya que la autoridad debe acreditar la imposibilidad de hacerlo, o porque no puede hacer una transferencia presupuestal o porque ya no tiene el dinero disponible y que, en todo caso, lo ha solicitado a quien le puede proveer y se lo ha negado o no le ha contestado, considerando que la imposibilidad de pago no se encuentra perfectamente justificada.

En cuanto al certificado de devolución de contribuciones señaló que es algo que la autoridad del gobierno del Distrito Federal acostumbra realizar en los incidentes de esta naturaleza y cuando esto sucede, la Segunda Sala ha determinado regresarlo al juzgado de Distrito para que se requiera al quejoso y manifieste su aceptación, lo que implica que haya un cumplimiento convencional. Indicó comprender que con la propuesta se pretende abreviar y tratar de solucionar no sólo este problema, sino el de todos los demás incidentes de inejecución relacionados con el gobierno del Distrito Federal a fin de que se tramite una partida en función no sólo de este asunto sino de todos los que se encuentran pendientes.

Planteó que con la propuesta se establecería un criterio contrario al que se hace normalmente en la Segunda Sala y que existe el problema de definición previa, si está acreditada o no la imposibilidad por parte de la autoridad responsable para llevar a cabo el pago.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que hasta ahora se ha aceptado la tesis de que basta pedirle una partida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; que en las páginas treinta y tres y treinta y cuatro aparece que la partida para el cumplimiento de sentencias de amparo está agotada, por ende, la propuesta es vincular a quien tiene facultades para hacer adecuaciones presupuestales a que las haga, a que se fondee la partida para el pago o ejecución de sentencias de amparo. Ante ello, la señora Ministra Luna Ramos indicó que habrá que adecuar esa parte del proyecto para decir que no está acreditada la posibilidad de pago, sino que debe de hacerse en todo caso la adecuación presupuestal, lo cual aceptó el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicado que es inadmisibles el argumento de imposibilidad de pago por haberse agotado la partida, ya que hay manera de trasladar fondos de otras partidas a ésta y obligar a cumplir.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que advertía tres niveles: uno, la autoridad administrativa, el director directamente comprometido a realizar el pago tiene una partida presupuestal que se ha agotado. Dicha autoridad no tiene la posibilidad de obtener dinero sino realizando las consultas pertinentes y en caso de no lograrlo se hace a un lado diciendo que se agotó la partida y que no puede hacer más: dos, el global del presupuesto en donde pueden hacerse adecuaciones para ampliar la partida correspondiente, considerando que al existir prohibiciones en

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

algunas partidas en donde no se pueden mover, quitar o modificar los presupuestos, pero podrían hacerse adecuaciones de otras partidas incluso del presupuesto comprometido.

Precisó que las autoridades tendrían que demostrar que, en efecto no hay dinero para hacer una transferencia, ninguna ampliación para el cumplimiento de las sentencias, no en esa partida, sino en general en su presupuesto. Indicó que una cuestión colateral sería la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal otorgue más presupuesto.

Agregó que las autoridades que solicitaron información y no las concedieron no pueden agotar hasta ahí el procedimiento y el Pleno no puede darse por satisfecho con eso, ya que aquéllas tienen la obligación de ver que les contesten y buscar a las siguientes entidades, requerir el juez de amparo a los que siguen en ese nivel para que se determine si existe o no la posibilidad presupuestal general global de disponer de recursos para cumplir con la sentencia de amparo, lo que no iría en contra del artículo 126 constitucional, al tratarse del cumplimiento de sentencias de amparo, reguladas también por la Constitución, y que además, para efectos de contabilidad gubernamental, justificarían plenamente el pago porque está haciéndose en cumplimiento de una sentencia.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Precisó que sólo en el caso de que lo anterior sucediera aceptaría el cumplimiento colateral con este tipo de certificados de devolución, siendo una cuestión posterior al hecho de que la autoridad misma realmente vea si puede o no, disponer del dinero o de lo que se tenga para cumplir, primero, como prioritario, las sentencias.

Recordó que se trata de una cuestión de dinero, porque así fue como se condenó y el quejoso lo pagó y éste espera que se restituyan las cosas al estado en que se encontraban cuando él disponía de su dinero en efectivo para el pago de impuestos o para lo que él quisiera; por ende, en dinero tiene que cumplirse la sentencia de amparo, ya que de lo contrario parecería que el Tribunal Pleno permite los cumplimientos simulados o diferidos, ya que la respetabilidad y la legitimidad de los tribunales ante la gente es la efectividad de las sentencias de amparo. Además, si la gente acude ante un juez, se toma la molestia de llevar un juicio, de cumplir todos los procesos para obtener una sentencia favorable sin ver un resultado eficiente, eso deslegitima a la autoridad, al juicio de amparo y el Tribunal Pleno debe impedir que eso suceda. Por lo anterior manifestó su inclinación porque se desarrolle la metodología, se pida el informe de imposibilidad de ampliaciones para determinar si procede el cumplimiento sustituto o convencional, modificándose con ello, los criterios que se siguen en la Sala.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó coincidir con lo manifestado por los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia, con las siguientes precisiones: primero, coincidió plenamente en que el artículo 126 constitucional, al ordenar que no puede hacerse pago alguno sino no está en el presupuesto o en ley posterior, no puede servir de excusa para que no se cumplan las sentencias de amparo, ya que la propia Constitución prevé el juicio de amparo como el instrumento por excelencia para la defensa de los derechos fundamentales y la necesidad, en todo caso, de que se cumplan éstas, a tal grado que en caso de incumplimiento prevé como sanción la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante el juez respectivo.

Consideró que es una norma de enorme gravedad no usual en las Constituciones, pero resalta la importancia del cumplimiento de las sentencias de amparo, de tal manera que el hecho de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en este caso, o un Congreso, o un legislativo local o federal, hayan previsto una partida o no, no puede servir de excusa para que la autoridad no cumpla con una sentencia de amparo.

Precisó que la Ley de Amparo prevé dos tipos de cumplimiento, el cumplimiento total y el cumplimiento sustituto y que la Suprema Corte ha establecido una tercera vía, la del cumplimiento convencional en la cual la autoridad

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

ofrece alguna forma de cumplir y si el quejoso la acepta se considera correcto, siendo necesario analizar si para llegar a ese cumplimiento se requiere agotar todas las demás etapas hasta que quede claro que no hay dinero para pagar o si el quejoso puede optar por ella sin necesidad de llegar hasta la última consecuencia, por lo que se tendría que determinar cuál de las dos vías es la más adecuada para el cumplimiento convencional de la sentencia.

Consideró que se debe reflexionar sobre lo señalado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a si a través de estos incidentes se puede vincular a los órganos legislativos para que establezcan las partidas respectivas, sobre todo en casos en que estos órganos legislativos no son parte en las controversias de amparo.

Estimó que aplicando un viejo criterio de esta Suprema Corte, en el sentido de que todas las autoridades que en relación a sus atribuciones estén en posición de cumplir una sentencia de amparo, deben cumplirla, con independencia de que hayan sido autoridades responsables o no en el amparo, sería la forma de vincular a las autoridades legislativas para que aporten los recursos necesarios para cumplir con las sentencias de amparo, coincidiendo con el señor Ministro Aguilar Morales en que eso debe darse una vez que se demuestra fehacientemente que ya no hay posibilidad alguna de cumplir la sentencia con la utilización de otra partida, porque de lo contrario, sin buscarlo, se

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

dilataría el cumplimiento, ya que si se vincula de inmediato a la autoridad legislativa, mientras ella no resolviera, cosa que puede tardar muchísimo y a veces no resolver nunca, pues habría ese pretexto para no cumplir.

Concluyó manifestando que está de acuerdo con la propuesta, adecuando ciertos aspectos para dar consistencia a esta nueva manera de entender el cumplimiento de las sentencias.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en complemento de lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que no es posible que en el incidente de inejecución de una sentencia de amparo, se pueda vincular a los órganos legislativos, indicando que las autoridades del gobierno están dispuestos a confrontar a los órganos legislativos correspondientes promoviendo controversias constitucionales, por lo que si un Congreso estatal le negara al gobernador una partida para ejecución de sentencias que además está documentada, la controversia constitucional sería la vía para que esta Suprema Corte pudiera intervenir frente al órgano legislativo.

Precisó que en el presente caso se analiza que no es excusa para la autoridad gubernamental argumentar que su partida presupuestal se agotó, ya que lo que ésta debe hacer es adecuar su presupuesto y gestionar una ampliación presupuestal para cumplir la sentencia y que si un Congreso

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

al cual se le pide una partida para el cumplimiento de sentencias de amparo documentadas, reduce la cifra pedida o no la concede, estaría violando la Constitución porque el precepto de la Constitución en materia de amparo es contundente sobre la obligación de cumplir.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que dentro de las formas de cumplir las sentencias de amparo el cumplimiento normal es que la autoridad cumpla; el no cumplimiento que trae como consecuencia la destitución de la autoridad y las sanciones a que se refiere el artículo 107, fracción XVI, constitucional, en el que la autoridad dice quiero cumplir pero no puede, teniendo que acreditar fehacientemente que no está en posibilidad de cumplir teniendo su incumplimiento como excusable; y el convencional, en el cual se debe acreditar que el quejoso estuvo de acuerdo en una forma diferente de cumplimiento, sin que se trate del cumplimiento sustituto.

Señaló que en el caso, la autoridad al presentar un certificado de devolución de impuestos señala que está tratando de cumplir convencionalmente. Consideró que debe desestimarse esa posibilidad porque el cumplimiento no ha llegado a ser convencional porque sólo se trata de una declaración unilateral de la autoridad que determina una forma de cumplir en la que el quejoso no ha otorgado su aceptación y por ello se debe desestimar el documento remitido por la autoridad responsable. Señaló que como no

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

se acreditó el no poder cumplir la sentencia de amparo no se puede determinar un incumplimiento excusable sino uno inexcusable y, en consecuencia, se estaría por la propuesta de destitución.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que no se está en el caso de destitución, ya que el estudio presentado revela que no se ha requerido a quien tiene la potestad de hacer adecuaciones presupuestales y planteó la posibilidad de vincular al Secretario de Finanzas, quien tiene esa potestad. Propuso elaborar las tesis relativas y hacer el requerimiento a las autoridades respectivas para que hagan las adecuaciones presupuestales correspondientes a fin de cumplir con las sentencias de amparo, con lo que estuvo de acuerdo la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que una vez aceptado el documento quedaría sin efectos el requerimiento. Indicó que la autoridad al emitir este tipo de documentos deja toda la carga de procesar el consentimiento del quejoso al Poder Judicial de la Federación y al propio quejoso, quien tiene que andar dando vueltas correteando el documento cuando tiene un derecho, con base en la sentencia, a la restitución del monetario que pagó. Ante ello, la señora Ministra Luna Ramos manifestó que ahí se cambia a la autoridad la carga.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

El señor Ministro Silva Meza indicó que cuando el asunto llega a este Alto Tribunal es porque se han agotado todos los procedimientos de requerimiento y cuando hay contumacia llega a un procedimiento de aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional y, como lo manifestó el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, en el caso concreto, se revierte la gestión de procedimiento y de actuaciones a la Suprema Corte, a fin de agilizar una obligación derivada de una norma constitucional, para efecto de hacer cumplir sus sentencias concesorias de amparo.

Consideró que se deben buscar las mejores vías y ser creativos para obtener ese cumplimiento. Insistió en que en el presente caso se está frente a una contumacia probada de la autoridad responsable y que está de acuerdo en que se obtengan los criterios jurisprudenciales que se están generando, sobre todo tratándose de devoluciones de numerario y está de acuerdo en que se acredite la excusabilidad cuando se acredite con saldos. Preciso que el Tribunal Pleno tiene la obligación constitucional de hacer cumplir las sentencias y la Constitución es determinante en cuanto a separar a la autoridad responsable y consignarla directamente por desacato ante la autoridad correspondiente, remover a la autoridad para que venga otra a cumplir, no a ver cómo cumple o a ver qué gestión hace.

Estimó importante generar el criterio respectivo ya que existen trescientos y tantos asuntos de la misma tesitura ya

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

que no existe el criterio para obtener la previsión presupuestal para lograr el cumplimiento de las obligaciones derivadas de una sentencia. Hizo referencia al asunto que tuvo en su ponencia en donde una legislatura previó exactamente el presupuesto necesario e inclusive calendarizó las ministraciones por requerimiento de la Suprema Corte, con la cantidad exacta de lo que tenía que devolver al quejoso, obteniendo el cumplimiento respectivo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que sería inadmisibles que para ejecutar una sentencia se requiera un Decreto de la Legislatura o esperar que en el nuevo presupuesto se genere una partida para cumplir una sola sentencia, cuando se ha solicitado un presupuesto para cumplir un conjunto de sentencias. Señaló que lo más importante del criterio es que se focaliza la responsabilidad de cumplimiento en aquel funcionario que tiene la potestad de hacer adecuaciones presupuestales para indicarle que cumplir con las sentencias del Poder Judicial de la Federación es la mayor jerarquía, de urgencias por lo que debe sacrificar partidas destinadas a otros gastos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que es de la máxima prioridad el asunto indicando que la autoridad debe sacrificar partidas y superar obstáculos como apuntaban los señores Ministros Silva Meza y Aguilar Morales. Agregó que utilizó la hipérbole, sin excusa ni pretexto, señalando que las excusas son las

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

constitucionalmente consideradas como prioridades, señalando como ejemplo, las previstas en el artículo 127 constitucional e indicando que la remuneración a funcionarios públicos y los adeudos de carácter laboral, son irrenunciables y que seguiría el cumplimiento de las resoluciones de amparo; señaló que debe reflexionarse sobre el aspecto señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que no es factible ordenar al órgano legislativo la previsión prioritaria al respecto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que presentó el incidente de inejecución de sentencia buscando fijar un criterio para cumplir con las sentencias correspondientes a los trescientos diecinueve incidentes de inejecución de sentencia que obran en la Secretaría General de Acuerdos. Indicó que reestructurará el proyecto con los argumentos expuestos por los señores Ministros en esta sesión sobre el cumplimiento convencional, la interpretación del artículo 126 constitucional, la inadmisibilidad del argumento de imposibilidad de pago y consultó al Tribunal Pleno si vuelve a presentar el proyecto o si el engrose debe circularse y analizarse en una sesión posterior.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que la propuesta contenida en el documento al cual dio lectura el secretario general de acuerdos es adecuada, ya que después de analizar los artículos 76 y 80 de la Ley de Presupuesto de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Federal entre otros, se concluye que el Tesorero no tiene atribuciones para probar las respectivas adecuaciones presupuestarias, sino que eso le corresponde al Director de Política Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y que a la solicitud de ampliación de la partida presupuestal se le debe dar un tratamiento de una solicitud de adecuación presupuestaria, por lo que la Secretaría de Finanzas del gobierno del Distrito Federal a través del Director General, debe hacer esas adecuaciones.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó respecto de la consulta del señor Ministro Valls Hernández que le gustaría ver el engrose.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo con la propuesta exponiendo aspectos para considerar en el engrose, señaló que se debe tomar en cuenta el sistema constitucional en su integridad para resolver el asunto; reiteró que el Pleno debe fijar los criterios generales y reservar las precisiones en virtud del número de casos existentes, para juzgar en su momento la excusabilidad o no del cumplimiento.

Estimó que tanto el Poder a nivel federal como a nivel del Distrito Federal o estatal tiene la base para señalar que cuando se le solicitan a los legislativos, justificadamente como lo dijo el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, recursos para cumplir con las sentencias ya firmes del

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

Poder Judicial de la Federación, éstos tienen obligación de dotar los recursos necesarios.

Manifestó que no es óbice para que si no lo hacen como dijo el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, independientemente de que utilicen los medios de impugnación a su alcance para lograrlo, la autoridad responsable directamente quede eximida de ese cumplimiento, que sería un segundo criterio, estando obligada a cumplir con la sentencia, de la naturaleza que sea; precisó que en el caso se trata de recursos económicos, pero hay también un abanico de posibilidades amplísimo, por eso propuso que el criterio general sea el que se determine en esta resolución y ya se irán viendo los casos particulares.

Indicó que no es causa que pueda de ninguna manera justificar el incumplimiento el argumento de carencia de recursos presupuestales. Opinó que éstos son los tres argumentos fundamentales respecto del cumplimiento de las sentencias de amparo que han quedado firmes y que toda autoridad debe cumplir, por mandato constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos consideró necesario tener en blanco y negro el documento, indicando que hará llegar al señor Ministro las tesis relacionadas con el artículo 126 constitucional, respecto de lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que las tesis ya se indican

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

en su propuesta; y sugirió desestimar el documento recibido a fin de señalar que no se está ante un cumplimiento convencional.

El señor Ministro ponente Valls Hernández manifestó su conformidad en elaborar el proyecto en los términos que indicó la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se sumó a la moción de la Ministra Luna Ramos, de elaborar un nuevo proyecto, que se haga cargo, en primer lugar, del documento que exhibieron las autoridades para cambiar el criterio que se ha seguido y decir: A mí no me mandes una propuesta de solución que le das al quejoso, si me vas a acreditar cumplimiento envíame un documento aceptado por el quejoso, porque qué sucede, ahora somos nosotros los que tenemos que andar buscando al quejoso, preguntarle a ver si quiere o no y toda la demás discusión; y manifestó que todos los temas discutidos son de gran relevancia, por lo que sugirió que el señor Ministro ponente Valls Hernández elabore el proyecto complementándolo en toda su extensión, a fin de analizarlo cuando esté listo.

Por último, indicó que una vez agotados los asuntos prioritarios previstos para el año, propuso que ésta sea la última sesión pública que celebre el Pleno de la Suprema Corte a efecto de preparar los engroses y recordó a los señores Ministros que el martes catorce del mes en curso a

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 de diciembre de 2010

las doce horas se celebraría la sesión en la que rendirían sus informe los señores Ministros Presidentes de la Primera y de la Segunda Salas y que el miércoles quince cumpliría con el deber de informar a este Pleno las actividades de la Presidencia, lo cual se aprobó por unanimidad de votos.

III. PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

A continuación, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó. “Es la última sesión en la que conduzco un Pleno de sesión pública de trabajo como Presidente. Quiero agradecerles la amabilidad con que han respondido a la rectoría que me ha tocado ejercer, la tolerancia hacia determinados errores, omisiones que suelen darse cuando uno está ocupado en varias cosas a la vez, como decirle “Magistrado” al señor “Ministro”, como omitir la petición de voz que hizo hoy el señor Ministro Silva Meza porque no volteé a ver la libreta y demás.

Gracias a todos por su consideración”.

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 solemne que se celebraría el martes catorce de diciembre del presente año a las doce horas y concluyó la sesión a las catorce horas con treinta minutos.

Sesión Pública Núm. 129 Martes 7 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.