

CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas



CRÓNICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2009
TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**VALIDEZ DEL REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL
ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DE PETRÓLEO**

**CRÓNICA DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2009**

**MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
SECRETARIOS: FERNANDO SILVA GARCÍA, FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ Y
ALFREDO VILLEDA AYALA**

**TRIBUNAL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**“VALIDEZ DEL REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DE PETRÓLEO”**

*Cronista: Lic. Héctor Musalem Oliver **

El 18 de septiembre de 2009, el titular del Poder Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, dicha norma general fue refrendada por la Secretaría de Energía, asimismo sería aplicada en sus términos por la Comisión Reguladora de Energía, órgano desconcentrado de la Secretaría en comento; así, el reglamento se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de septiembre del mismo año.

Por lo anterior, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 16 de octubre de 2009 el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, promovió una controversia constitucional mediante la cual se impugnaron normas de carácter general contenidas en el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, específicamente los artículos 2º, fracción IV, 4º, 21, 22, 23 y 28, dentro de los anexos se remitió documento suscrito por un Senador, en el que se hicieron diversas impugnaciones al reglamento en cita.

El asunto que se suscitó al respecto y que correspondió conocer al Máximo Tribunal del país, fue la controversia constitucional 98/2009, ahora bien, dada la conexidad con la diversa controversia 97/2009; fue designada, por proveído de Presidencia del 19 de octubre de 2009, a la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**. El asunto se discutió y resolvió por el Tribunal Pleno el día 7 de diciembre de 2010, en el que se estableció un criterio de suma importancia jurídica y social en nuestro país.

Para iniciar la discusión, en votación económica y por unanimidad de votos se aprobó la propuesta del proyecto en el sentido de que eran ciertos los actos que se reclamaron del

* Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.



Presidente de la República, de la Secretaria de Energía y del Secretario de Gobernación, consistentes respectivamente en la expedición, refrendo y publicación del reglamento reclamado. Asimismo, se determinó sobreseer en relación a la aplicación específica de la norma impugnada, en virtud de que no se acreditó la existencia de algún acto emitido, en perjuicio de la parte actora por la Comisión Reguladora de Energía.

En el ocurso suscrito por el Senador, se señalaron como actos reclamados, los siguientes:

- a) Artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reformados mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008;
- b) Artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, reformados mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.

Con base en lo anterior, por unanimidad y en votación económica se determinó tener por ciertos los actos reclamados en el anexo de la demanda. Sobre este punto, los **señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** manifestaron que reiteraban las reservas que hicieron valer al resolver la controversia constitucional 97/2009.

Ahora bien, la Ministra ponente Luna Ramos indicó que la demanda resultaba notoriamente extemporánea respecto de los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y con relación a los artículos 2° y 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuya inconstitucionalidad fue planteada en el anexo de la demanda suscrito por un Senador, si se toma en cuenta que la última reforma a tales preceptos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008, 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 30 días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Agregó que otro motivo para sobreseer, era porque se refería a dos leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y en todo caso lo que se determinó, era que no tenía interés la Cámara de Diputados para poder impugnar lo que sería algo que emitió como parte integrante del Congreso, por lo que estaría como juez y parte.



En razón de lo anterior, el Tribunal Pleno por unanimidad de votos, sobreseyó en relación con los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y con respecto a los artículos 2º y 3º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuya inconstitucionalidad fue planteada en el anexo de la demanda, toda vez que su presentación resultaba notoriamente extemporánea; además, se determinó la improcedencia de dichas disposiciones legales, en virtud de que en la aprobación de estos ordenamientos participó la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por lo que la actora reclamó actos propios, no suscitándose en consecuencia un conflicto entre los órganos o entidades.

Por otra parte, se sobreseyó por unanimidad de votos, con relación a los numerales 2º, 4º, 7º, 8º, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que el examen de tales preceptos fue objeto de análisis de fondo por parte del Tribunal Pleno al resolver la diversa controversia constitucional 97/2009. Sobre este punto, los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea manifestaron que reiteraban las reservas que hicieron valer en la mencionada controversia.

En cuanto a la discusión de los temas de fondo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió lo siguiente:

Alcances del concepto “Industria Petrolera Estatal”. (Artículos 2º, fracción IV, 4º y 28 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo).

Los señores Ministros coincidieron en señalar que si bien los numerales 25, párrafos cuarto y quinto, 27, párrafos cuarto y sexto, y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, no consignaron literalmente el concepto “industria petrolera estatal”, lo cierto era que cuando la propia Ley de Petróleos Mexicanos utilizaba esta locución la vinculaba en todo momento a dicho organismo y a sus organismos subsidiarios, lo cual se podía apreciar con toda claridad en su artículo 6º.¹

¹ Artículo 6o.- (...).

Petróleos Mexicanos contará con las unidades que requiera para el mejor cumplimiento de su objeto, en términos de lo que disponga su Estatuto Orgánico.

Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos serán creados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Consejo de Administración, y tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de llevar a cabo las actividades en las áreas estratégicas de la industria petrolera estatal.



Lo cual significaba que la recta interpretación del principio “estatal” sólo tenía por finalidad subrayar el atributo que hacía disponible esa industria para los particulares bajo cualquier título, de manera que ese énfasis que incorporaba el reglamento reclamado en sus disposiciones, lejos de contrariar lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, sólo reiteraba lo que el propio Congreso de la Unión calificó con el mismo atributo.

De manera que, por unanimidad de votos se determinó reconocer la validez de los preceptos aludidos y de conformidad a lo resuelto en la controversia constitucional 97/2009.

Reglamentación de las “ventas de primera mano” (Artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo).

Sobre este punto el Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez planteados por la parte actora, en virtud de que la figura jurídica de la “ventas de primera mano”, prevista en el reglamento reclamado, solamente reproduce y desarrolla lo que establece la ley de la cual deriva, así como lo que dispone otro ordenamiento legal del Congreso de la Unión, como es la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

De igual modo, se precisó que de todas las disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se obtiene que las ventas de primera mano constituyen un concepto frecuente en la industria petrolera, cuya creación no era de origen reglamentario, sino que fue el propio Congreso de la Unión quien lo introdujo desde el texto original de dicha ley para referirse a las enajenaciones de distintos productos petrolíferos.

En ese orden, se señaló que las ventas de primera mano sí están constitucionalmente autorizadas en la medida en que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo las previó como una de las operaciones centrales para colocar hidrocarburos en el mercado nacional e internacional, una vez que han sido extraídos de su reservorio natural, o bien cuando ya han sido objeto de procesos industriales para su formulación como materias primas, las cuales genéricamente son denominadas como petroquímicos básicos.

Por otra parte, se estableció que las ventas de primera mano tampoco significan la sustracción, en favor de particulares, del dominio directo de la nación sobre el petróleo y de los demás hidrocarburos, ya que solamente se trata de la comercialización de los



productos resultantes de la extracción de esos recursos naturales, finalidad lógica y necesaria de la industria petrolera estatal, ya sea que se trate de petróleo crudo o bien de derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen los petroquímicos básicos.

Sobre este aspecto, el **señor Ministro Franco González Salas** consideró que el Reglamento sí excedía a la ley, por lo que debería expulsarse, pues éste no se encuentra de acuerdo con las disposiciones legales. Asimismo, señaló que las ventas de primera mano son actividades reservadas a la industria petrolera nacional, por lo que se encuentra en la órbita del control directo del Estado mexicano y estaba dirigida estrictamente a quien la maneja y controla.

De esta manera, por unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto y de las aceptaciones complementarias que hizo la ponente, se reconoció la validez de los preceptos impugnados, con el voto en contra del señor Ministro Franco González Salas, únicamente de la porción normativa del artículo 22 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, que excluye implícitamente ventas al extranjero.

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).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no se erigen como monopolios constitucionalmente prohibidos respecto de las funciones que, en nombre del Estado, ejercen de manera exclusiva en la explotación del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como en la petroquímica básica, ya que la propia Constitución Federal así los excluye por tratarse de áreas estratégicas de la economía nacional.

Sin embargo, se precisó que esto no significaba que tales organismos estén por completo ajenos a la posibilidad de que en su operación incurran en prácticas contrarias a la libre competencia, pues cuando la Comisión Federal de Competencia advierta que existen condiciones de competencia efectiva, esto es, el concurso de dos agentes económicos y la posibilidad de que accedan aún más participantes en el mercado de la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas, en coherencia con lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el reglamento reclamado reitera la posibilidad de que dicha Comisión Federal ejerza sus facultades, a fin de que la declaratoria de este último organismo, en su caso,



permita la fijación de los precios de acuerdo a la demanda de los consumidores y a la oferta que hagan tales agentes económicos, lo cual redundaría en la competitividad en beneficio de la población, propiciando de esta manera el funcionamiento eficiente de ese mercado de bienes y servicios. Por estas razones, la referida injerencia de la Comisión Federal de Competencia resulta admisible porque atiende los principios establecidos en el segundo y tercer párrafo del artículo 25 de la Constitución Federal.²

Por otro lado, se determinó de manera oficiosa y como una interpretación conforme, que el segundo párrafo del numeral 21 del reglamento reclamado debía interpretarse en forma interrelacionada con las disposiciones del Congreso de la Unión que permiten la injerencia de la Comisión Federal de Competencia en materia de actividades de transporte, almacenamiento y distribución, así como para las ventas de primera mano destinadas al mercado nacional, por lo tanto, toda la reglamentación relativa que hiciera el Poder Ejecutivo Federal en torno a la injerencia de la Comisión Federal de Competencia en el mercado de los hidrocarburos solamente debía y podía pormenorizar los supuestos relativos a las actividades, productos, precios y tarifas, de modo tal que el referido párrafo de la norma reglamentaria respondiera puntualmente a su vocación de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, conforme lo ordena el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, es decir, al restringir 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.

Relativo a este tema, la mayoría de los Ministros se manifestaron por no realizar la interpretación conforme para determinar la validez de los preceptos impugnados, por lo que se sugería establecer exclusivamente una interpretación sistemática de la ley, además, se señalaron diversos argumentos que fortalecían lo propuesto en el proyecto.

En tal virtud, por unanimidad de votos de los señores Ministros, se determinó reconocer la validez de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, al tenor de la interpretación sistemática del párrafo segundo del citado artículo 21.

Por todo lo anterior, el Pleno declaró parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional; sobreseyó en relación con los actos atribuidos a la Comisión Reguladora de Energía, así como respecto 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

² "(...) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución." y "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación (...)"



Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reformados todos ellos mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008 y por lo que hace a 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 4 de septiembre de 2009; finalmente, reconoció 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 22 de septiembre de 2009, 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 interpretara de manera sistemática.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** reservó su derecho para formular voto concurrente, con base en sus argumentos que hizo valer a través de las sesiones del Tribunal Pleno.