

**TERCERA SECCION**  
**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 97/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2009**  
**CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO**  
**DE LA UNION**

**MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**  
**SECRETARIOS: FERNANDO SILVA GARCIA**  
**FANUEL MARTINEZ LOPEZ**  
**ALFREDO VILLEDA AYALA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día seis de diciembre de dos mil diez.

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el dieciséis de octubre de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Javier Ramírez Acuña, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por la norma general que a continuación se indican:

Autoridades demandadas:

1. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Secretaria de Energía;
3. Secretario de Hacienda y Crédito Público;
4. Secretario de Economía;
5. Secretario de la Función Pública;
6. Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
7. Secretario de Gobernación.

Norma general reclamada:

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, específicamente sus 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.

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales señalados como violados.** Artículos 25, 27, 28, y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO. Antecedentes narrados en la demanda.** La parte actora expuso lo siguiente:

*“1. El 4 de septiembre del 2009, el titular del Poder Ejecutivo Federal tuvo a bien expedir el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, lo que se acredita con la documental pública visible en el anexo II.*

*2. La norma general en cita fue refrendada en la misma fecha por los Secretarios de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de la Función Pública, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*

*3. El 4 de septiembre del 2009 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión que se encuentra adscrito a la Secretaría de Gobernación.*

**4. Toda vez que el Reglamento de referencia fue emitido en contravención a diversos preceptos de la Carta Magna, en legales tiempo y forma la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está interponiendo en su contra la presente controversia constitucional.”**

**CUARTO. Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que se contienen en el anexo I de la presente ejecutoria.

Asimismo, en la parte final de sus conceptos de invalidez, la parte actora solicitó lo siguiente:

**“Finalmente, se solicita a ese Alto Tribunal se tengan por formulados los argumentos del Senador Graco Ramírez Garrido Abreu, a fin de que constituyan parte de los conceptos de invalidez hechos valer por esta Cámara de Diputados, que se adjunta el (sic) presente escrito”.**

En atención a esta solicitud, el documento que se adjuntó a la demanda se contiene como anexo II de esta ejecutoria

**QUINTO. Admisión y trámite.** Mediante proveído de diecinueve de octubre de dos mil nueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto bajo el número **97/2009**, y designó a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como Instructora en el procedimiento.

Consecuentemente, por auto del veinte de octubre del indicado año, la señora Ministra Instructora Margarita Beatriz Luna Ramos le reconoció personalidad al Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para representar a la parte actora, y ante la oscuridad de la demanda derivada de la falta de señalamiento de los actos que se reclamaban del Procurador General de la República, previno al promovente para que aclarara su escrito inicial.

En cumplimiento a la prevención, mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil nueve, la parte actora señaló como actos reclamados del Procurador General de la República los siguientes:

**“Al Procurador General de la República se le atribuye la calidad de parte en la presente controversia constitucional sin imputarle acto específico alguno de autoridad, en virtud de que así está expresamente dispuesto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, su intervención dentro del procedimiento jurisdiccional extraordinario en que se actúa es de carácter oficioso y obligatorio, lo que se evidencia, más allá de toda duda razonable, con el texto del apartado conducente de la iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria en cita que a la letra dice lo siguiente:**

*‘En estos juicios (de controversias constitucionales) se da intervención oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.’*

Visto el escrito anterior, la señora Ministra Instructora, por auto de tres de noviembre de dos mil nueve, admitió a trámite la controversia constitucional en contra del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado demandados, a quienes ordenó emplazar para que contestaran la demanda.

Con relación a la demanda formulada en contra del Procurador General de la República, la señora Ministra Instructora determinó que no había lugar a tenerlo como autoridad demandada, ya que por disposición legal dicho servidor público necesariamente tiene el carácter de parte en toda controversia constitucional, tal como lo aclaró la actora.

**SEXTO. Contestación de la demanda.** Las autoridades demandadas comparecieron a juicio oportunamente mediante escritos presentados en las siguientes fechas:

<b>Autoridad demandada</b>	<b>Fecha</b>	<b>Fojas</b>
Anexo III. Secretaria de Energía, por sí y en representación del Presidente de la República.	7 enero 2010	447-609 tomo I
Anexo IV. Secretario de Gobernación	18 diciembre 2009	410-414 tomo I
Anexo V. Secretario de Economía	18 diciembre 2009	416-420 tomo I
Anexo VI. Secretario de Hacienda y Crédito Público	6 enero 2010	426-440 tomo
Anexo VII. Secretario de la Función Pública	11 enero 2010	615- 617 tomo II
Anexo VIII. Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	11 enero 2010	618-626 tomo II

**SEPTIMO. Opinión del Procurador.** El Procurador General de la República expresó lo siguiente:

**“PRIMERO. Tenerme por presentado, en tiempo y forma, con la personalidad que tengo reconocida en autos, con fundamento en los artículos (sic) 102, apartado A, tercer párrafo, en relación con el 105, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**SEGUNDO. Declarar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, que fue promovida por persona legitimada y oportunamente.**

**TERCERO. Declarar infundadas las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por los demandados Poder Ejecutivo Federal, Secretarías de Energía, Hacienda y Crédito Público y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.**

**CUARTO. Por las consideraciones vertidas en el cuerpo de este escrito, declarar infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, en consecuencia, la constitucionalidad de los artículos 2o., fracciones I y IX, 14, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.”**

**OCTAVO. Cierre de instrucción.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el once de marzo de dos mil diez, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en atención a que se plantea un conflicto suscitado entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, en el cual se impugnan normas de carácter general contenidas en el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, específicamente sus 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.

**SEGUNDO. Certeza de los actos reclamados en la demanda principal.** La emisión del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, no requiere de prueba alguna en términos de la jurisprudencia 65/2000 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro es: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERES GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.”**<sup>1</sup>

De lo anterior deriva que son ciertos los actos que se reclaman del Presidente de la República y del Secretario de Gobernación, consistentes respectivamente, en la expedición y publicación del reglamento reclamado, y que también es verdad que los restantes Secretarios de Estado demandados refrendaron dicho ordenamiento.

**TERCERO. Certeza de los diversos actos reclamados en el anexo de la demanda.** A su demanda principal la parte actora anexó un ocuroso suscrito por el Senador de la República Graco Ramírez Garrido Abreu, en cuya última parte, titulada **“XIII) Apertura de las actividades corriente abajo de la industria petrolera mediante permisos”**, se expresaron diversos conceptos de invalidez en contra de otras disposiciones legales, distintas del reglamento reclamado, como son las 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 veintiocho de noviembre de dos mil ocho;

<sup>1</sup> Novena Epoca, Registro: IUS 191452. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de 2000. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 65/2000, página: 260.

- b) Artículos 2o. y 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho.

En virtud de que en el anexo de la demanda principal, suscrito por el Senador de la República Graco Ramírez Garrido Abreu, se plantearon argumentos novedosos en contra de los anteriores preceptos legales, debe estimarse que la parte actora también reclamó dichas disposiciones, ya que aunque no lo haya hecho en forma destacada en el apartado respectivo de su escrito inicial, lo cierto es que la demanda debe ser interpretada en su integridad, y ello incluye desde luego a los anexos que se presenten.

Por tanto, procede tener por impugnadas las disposiciones legales a que se refiere este considerando, cuya existencia no requiere prueba alguna por tratarse de normas generales difundidas al público en general mediante su inserción en el Diario Oficial de la Federación, publicación de la cual se infiere que al Presidente de la República le correspondió la promulgación tanto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, como de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Asimismo, se advierte que al Secretario de Gobernación le correspondió el refrendo y la publicación de dichas leyes.

**CUARTO. Oportunidad de la demanda en contra del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.**

La promoción de la presente controversia constitucional se rige por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la cual establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

Conforme a dicha disposición legal, si el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, el plazo para su impugnación comenzó al día siguiente y concluyó el veintidós de octubre del mismo año, descontando los días inhábiles<sup>2</sup> que aparecen sombreados en el siguiente calendario:

Septiembre 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1	2	3	4	5
6	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	12
13	14	15	16	<u>17</u>	<u>18</u>	19
20	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	26
27	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>			

Octubre 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				<u>1</u>	<u>2</u>	3
4	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	10
11	12	<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	17
18	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Por tanto, si la demanda principal se presentó el dieciséis de octubre de dos mil nueve, debe estimarse que la misma se promovió oportunamente respecto del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.

<sup>2</sup> Al respecto, se tiene en consideración lo dispuesto por los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el punto Primero, incisos i), j) y k), del Acuerdo General 2/2006, del treinta de enero de dos mil seis, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la determinación de este último para suspender labores el día 15 de septiembre de 2009.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número 29/97 de este Tribunal Pleno cuyo rubro es: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES."**<sup>3</sup>

**QUINTO. Extemporaneidad de la demanda respecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.** La demanda resulta 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 2o. y 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, cuya inconstitucionalidad fue planteada en el anexo de la demanda suscrito por el Senador de la República Graco Ramírez Garrido Abreu, si se toma en cuenta que la última reforma a tales preceptos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, y la presente controversia constitucional se promovió a casi un año de distancia de la mencionada fecha de publicación, esto es, fuera del plazo legal de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Consecuentemente, procede sobreseer con relación a las disposiciones legales a que se refiere el presente considerando, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, y 20, fracción II, del ordenamiento que se acaba de mencionar.

Asimismo, por distinto motivo la presente controversia constitucional resulta improcedente contra los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y los artículos 2o. y 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, 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.

En tal virtud, por este otro motivo, procede sobreseer por lo que hace a estos ordenamientos legales con fundamento en los artículos 20, fracción II, y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

**SEXTO. Legitimación activa.** Suscribe la demanda de controversia constitucional, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Diputado Francisco Javier Ramírez Acuña, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, cargo que acredita con la copia certificada del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de veintinueve de agosto de dos mil nueve, en la que consta la designación e integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el primer año de ejercicio de la Sexagésima Primera Legislatura (fojas 37 a 41).

Además, dicho funcionario se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional, en representación de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 23, número 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva **"Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario"**.

De la misma manera, se estima que la Cámara de Diputados cuenta con legitimación activa para promover esta controversia constitucional, ya que es uno de los órganos legitimados por el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Federal, para promover el presente medio de control constitucional, que a la letra dispone:

**"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:**

**I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:**

**[...]**

**c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;**

**[...]."**

<sup>3</sup> Novena Epoca. Registro: IUS 198726, Instancia: Pleno. Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Mayo de 1997. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 29/97. Página: 474.

Finalmente, este Tribunal Pleno ha reconocido que las Cámaras de Diputados y de Senadores, como órganos que conforman el Congreso de la Unión, pueden promover aisladamente una controversia constitucional en defensa de las atribuciones del Congreso de la Unión, de conformidad con la jurisprudencia 83/2000 de este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **“CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTAN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNION.”**<sup>4</sup>

En estas condiciones, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuenta con legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional.

**SEPTIMO. Legitimación pasiva.** La tiene el Presidente de la República, en virtud de que a él le correspondió la expedición del reglamento reclamado; y por haberlo refrendado, la tienen los Secretarios de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Agricultura; Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Función Pública; así como el Secretario de Gobernación por haberlo publicado.

Además, los Secretarios de Estado que refrendaron el reglamento reclamado cuentan con legitimación pasiva para intervenir en el presente asunto con base en la jurisprudencia 109/2001 de este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.”**<sup>5</sup>.

Por otra parte, el Secretario de Gobernación y la Secretaria de Energía comparecieron personalmente a la presente controversia constitucional acreditando tener tal carácter con sus respectivos nombramientos (fojas 415 y 331), y esta última servidora pública lo hizo también en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, en términos del párrafo tercero del artículo (sic) 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, el cual establece que el Presidente de la República será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

Ahora, dicha representación del titular del Poder Ejecutivo Federal fue otorgada en términos del oficio dirigido a la Secretaria de Energía (fojas 330) cuyo texto es el siguiente:

**“DOCTORA**

**GEORGINA YAMILET KESSEL MARTINEZ,**

**SECRETARIA DE ENERGIA**

**PRESENTE**

**Con fundamento en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracciones III, V y XXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, he determinado que usted represente al Presidente de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional número 97/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

**ATENTAMENTE**

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,**

*(Firma ilegible)*

**FELIPE DE JESUS CALDERON HINOJOSA”**

Por otra parte, los siguientes Secretarios de Estado comparecieron a la presente controversia constitucional en los siguientes términos:

Secretario de Hacienda y Crédito Público: acude al juicio Ernesto Javier Cordero Arroyo como titular de dicha Secretaría, en términos de la copia certificada del nombramiento de quince de diciembre de dos mil nueve expedido a su favor por el Presidente de la República (foja 441) y, en su ausencia, y de los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos y del Oficial Mayor, suscribe la contestación a la demanda Javier Laynez Potisek, en su carácter de Procurador Fiscal de la Federación, de

<sup>4</sup> Novena Epoca. Registro: IUS 191295. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 83/2000, página: 962.

<sup>5</sup> Novena Epoca, Registro: IUS 188738. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 109/2001, página: 1104).

acuerdo con la copia certificada del nombramiento de primero de febrero de dos mil ocho expedido a su favor por el Titular del Ejecutivo Federal (foja 442); conforme a los artículos 92 de la Constitución Federal; 10, fracción II y 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31, fracciones XIII y XXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 6, fracción V y 105, primer párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretario de Economía: acude al juicio en su representación Miguel Gómez Bravo, en su carácter de Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha Secretaría, en términos de la copia certificada del nombramiento de dieciséis de octubre de dos mil ocho expedido a su favor por el Oficial Mayor y por acuerdo del Titular de dicha dependencia (foja 421); conforme a los artículos 92 de la Constitución Federal; 10, fracción II y 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, fracciones I, II y XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 15, fracciones VI, VI bis y VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Secretario de Agricultura; Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: acude al presente juicio a través de su representante, el Coordinador General Jurídico y, en ausencia de éste y del Director de lo Contencioso, Javier Muñiz Marmolejo, en su carácter de Subdirector de Amparos, todos de la citada dependencia federal; conforme a los artículos 92 de la Constitución Federal; 10, fracción II y 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 15, fracciones IX, X y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura; Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretario de la Función Pública: acude al presente juicio a través de su representante Moisés Herrera Solís, en su carácter de titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha dependencia; conforme a los artículos 92 de la Constitución Federal; 10, fracción II y 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracciones I, II y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 12, fracciones III y XII bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Secretario de Gobernación: acude al juicio Fernando Francisco Gómez Mont Urueta, como titular de dicha Secretaría, en términos de la copia certificada del nombramiento de diez de noviembre de dos mil ocho expedido a su favor por el Presidente de la República (foja 415); conforme a los artículos 72, inciso A, de la Constitución Federal; 10, fracción II y 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, fracciones II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

**OCTAVO. Causas de improcedencia alegadas por las partes.** Procede examinar ahora las causas de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

El Procurador Fiscal de la Federación, en ausencia del Oficial Mayor, de los Subsecretarios de Egresos, de Ingresos, de Hacienda y Crédito Público y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, al contestar la demanda en suplencia, manifiesta que procede el sobreseimiento de la presente vía, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere a dicha autoridad, debido a que no cuenta con legitimación pasiva para ser señalada como autoridad demandada en la presente controversia constitucional, pues se trata de un órgano subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo Federal, el cual, en cambio, sí cuenta con dicha legitimación.

Con independencia de que la causa de improcedencia que se hace valer prevista en el artículo 19, fracción VIII, pudiera vincularse con lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia (pues la demandada no lo hace expresamente), debe desestimarse en razón de que, tal como se determinó en el considerando precedente, al Secretario de Hacienda y Crédito Público le reviste el carácter de autoridad demandada y, por ende, cuenta con la legitimación pasiva necesaria para tal efecto, aun cuando –como lo señala– está subordinado jerárquicamente al Presidente de la República, en razón de que el acto cuya invalidez se le demanda en la presente vía (refrendo) es considerado un acto autónomo por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal en términos de los artículos 92 de la Constitución Federal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO." Jurisprudencia P./J. 109/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Septiembre de 2001, página: 1104.

La Secretaría de Energía, por sí y en representación del Presidente de la República, aducen que en el caso se actualizan las causas de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VI y VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta última en relación con el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Federal porque, por una parte, la actora no señala cuál es el agravio que le causa el acto impugnado, o de qué forma afecta su esfera de competencia, por lo que carece de interés legítimo; y, por otra, si en la especie se combate la invalidez del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, por estimar que existen **“atentados contra la Constitución en su integridad”**, es claro que no se debate invasión de facultades o competencias de un nivel de gobierno respecto de otro. Por tanto, procede sobreseer en la presente controversia en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

Por su parte, el Subdirector de Amparos, en ausencia del Director de lo Contencioso y del Coordinador General Jurídico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, quien actúa en representación del titular de ésta, sostiene que procede el sobreseimiento de la presente vía, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la parte actora no esgrimió conceptos de invalidez en relación con el refrendo realizado por el titular de dicha dependencia al reglamento impugnado, siendo que al combatir en vía de controversia constitucional una norma general y su respectivo refrendo, deben esgrimirse conceptos de invalidez en relación con dicha norma, así como del diverso acto autónomo de refrendo, que incluso es atribuible a distinta autoridad. En la misma línea de argumentación, el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía, en representación del titular de ésta, manifiesta que la Cámara de Diputados en ningún momento establece cómo es que el refrendo viola o contradice nuestra Ley Suprema, ni evidencia la antinomia jurídica entre el reglamento en estudio y la Constitución General de la República.

Dichos motivos de improcedencia deben desestimarse, ya que todos ellos entrañan el estudio de fondo<sup>7</sup> que debe realizar este Alto Tribunal para determinar si en razón de los actos cuya invalidez se demanda, existe o no alguna violación constitucional, lo cual podría derivarse por la afectación a la esfera competencial de la parte actora. Además, cabe señalar que para proceder al análisis constitucional del ordenamiento impugnado (en cuanto a su expedición, refrendo y publicación) basta que la parte actora hubiese expresado la causa de pedir<sup>8</sup>, lo que en todo caso quedará al descubierto una vez que se emprenda el estudio del fondo del asunto, considerando que la validez o invalidez de los actos atribuidos a las autoridades demandadas dependerá del parámetro constitucional al que sean sometidos.

No existiendo otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que hagan valer las partes, o que este Alto Tribunal advierta de oficio y previa fijación de la materia impugnada, procede realizar el estudio de los conceptos de invalidez planteados.

**NOVENO. Materia del estudio de fondo.** Con la finalidad de fijar la materia de estudio de fondo resulta necesario determinar si, aunado a los argumentos de invalidez expuestos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su escrito inicial, deben atenderse también con ese carácter los planteamientos contenidos en el escrito anexo a la demanda firmado por el Senador Graco Ramírez Garrido Abreu habida cuenta que, en el primero de ellos, la parte actora solicita que los argumentos contenidos en el segundo, se tengan como parte de los conceptos de invalidez que hizo valer.

Máxime que, sobre el particular, el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía, en representación del titular de esa dependencia, manifiesta que debe desecharse la petición de la Cámara de Diputados en el sentido de que el escrito anexo a la demanda del Senador Graco Ramírez Garrido Abreu sea complementario de la demanda, toda vez que un Senador de la República carece de facultad legal para intervenir en actos exclusivos de la Cámara de Diputados o para adherirse a una controversia constitucional, y que la ley reglamentaria de la materia no establece la figura procesal de escrito complementario, además de que el caso no se encuadra en la hipótesis de ampliación de la demanda por hechos supervenientes.

<sup>7</sup> “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.” Novena Epoca. Registro: IUS 193266. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo : X, Septiembre de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 92/99. Página: 710.

<sup>8</sup> “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.” Novena Epoca. Registro: IUS 177048. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXII, Octubre de 2005. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 135/2005. Página: 2062.

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que, aunado a los conceptos de invalidez contenidos en el escrito inicial, también deben tomarse en cuenta las argumentaciones expuestas en el anexo de la demanda pues, con independencia de que se contienen físicamente en un escrito distinto de la demanda promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y que dicho curso está suscrito por Graco Ramírez Garrido Abreu, en su carácter de Senador de la República, lo cierto es que en la demanda inicial firmada por el Diputado Francisco Javier Ramírez Acuña (foja 31 del tomo I del expediente principal), se inserta la petición expresa en el sentido de que **“Finalmente, se solicita a ese Alto Tribunal se tengan por formulados los argumentos del Senador Graco Ramírez Garrido Abreu, a fin de que constituyan parte de los conceptos de invalidez hechos valer por esta Cámara de Diputados, que se adjunta al presente escrito.”**, la cual, también se reitera en su escrito anexo de relación de pruebas documentales (foja 35 del tomo I del expediente principal), como sigue: **“5) Solicitud que formulan los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias del PRI y del PRD solicitando se agregue a ambas controversias el estudio formulado por el Senador Graco Ramírez Garrido Abreu mismo que debe ser procesalmente entendido y atendido como complemento de los respectivos conceptos de invalidez jurídica hechos valer por esta Cámara de Diputados.”**

Como se puede observar, entre el escrito principal firmado por el representante legal de la parte actora, y el escrito anexo a la demanda suscrito por el Senador Graco Ramírez Garrido Abreu –que por cierto se presentaron de manera simultánea ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal–, existe una íntima vinculación dado que, en el primero de ellos se manifiesta la voluntad de la parte accionante de incorporar jurídicamente a su intención, las argumentaciones contenidas en el segundo.

Así, aunque el segundo de los escritos depende del primero, ambos son reflejos documentales de una misma voluntad -la de la parte actora-, consistente en la interposición de la demanda en contra de los actos reclamados, en los cuales se contienen los conceptos de invalidez que pretenden acreditar su inconstitucionalidad, lo que pone de relieve el objeto primordial de ambos cursos, que no es otro que el de la iniciación de la controversia constitucional, aun cuando el segundo escrito dependa del primero.

Debe considerarse que la ley reglamentaria de la materia no establece alguna limitante en el sentido de que **“el escrito de demanda”** deba contenerse físicamente en un solo instrumento o en dos -como es el caso- o en varios, pues debe asumirse que si la demanda es un acto jurídico único e indivisible, resulta intrascendente el hecho de que se encuentre contenida en uno o en varios escritos, pues basta que se haya interpuesto dentro del plazo legal previsto para tales efectos y, sobre todo, que conste la voluntad de la parte actora en ese sentido, como es el caso.

Con lo anterior, se desvirtúa la manifestación expresada en representación del Secretario de Economía, pues el escrito de mérito no se toma en cuenta considerando que el Senador Graco Ramírez Garrido Abreu interviene en actos exclusivos de la Cámara de Diputados, que intenta adherirse a la controversia constitucional, o que se trata de un escrito complementario o de una ampliación de demanda pues, en todo caso, se asume que dicho escrito forma parte integrante de la demanda promovida, como una sola unidad jurídica, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y es a ésta a quien resulta finalmente atribuible su contenido.

Una vez definido que para efectos del estudio de fondo en el presente asunto se tendrán en consideración las argumentaciones expuestas en el escrito anexo a la demanda principal, conviene precisar que no serán objeto de estudio los planteamientos contenidos en dicho escrito en los que se cuestionan los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como los artículos 2o. y 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, ya que con relación a tales preceptos la demanda ha resultado extemporánea, tal como se determinó en el considerando Quinto de la presente ejecutoria.

En consecuencia, de la lectura de los escritos que integran la demanda, queda definido que el análisis de constitucionalidad en el presente asunto se emprenderá en relación con los artículos 2o., fracciones I, IX y XVII, 4o., 7o., 8o., 12, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, conforme a los siguientes considerandos:

Tema	Disposiciones reclamadas	Artículos constitucionales violados
<b>Considerando 10o.</b> Alcances del concepto “ <i>industria petrolera estatal</i> ”.	Artículo 2o., fracciones I y IX	25, 27, 28, 73 y 135.
<b>Considerando 11o.</b> Alcances de los conceptos “ <i>actividades sustantivas de carácter productivo</i> ” y “ <i>proyectos sustantivos</i> ”.	Artículo 2o., fracciones I y XVII,	25, 27 y 28.
<b>Considerando 12o.</b> Determinación de las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren.	Artículo 62	25, 27, 28, 89, fracción I y 135.
<b>Considerando 13o.</b> Objetivos del Consejo de Administración y el Director General de Petróleos Mexicanos en el desempeño de sus funciones.	Artículo 4o.	89, fracción I.
<b>Considerando 14o.</b> Clasificación de información y documentos a cargo de los titulares de las unidades administrativas, de los Consejeros y del Secretario del Consejo de Administración, respectivamente; y difusión de acuerdos, votos e informes en la página electrónica de Petróleos Mexicanos.	Artículos 7o. y 8o.	89, fracción I, en relación con el 6o.
<b>Considerando 15o.</b> Régimen de votación para la toma de resoluciones por parte del Consejo de Administración.	Artículo 12	89, fracción I.
<b>Considerando 16o.</b> Propuesta de remuneración de los Consejeros profesionales y los recursos humanos y materiales con que deberán contar para el ejercicio de sus funciones, a cargo de un Comité Externo.	Artículo 14	89, fracción I, en relación con el 74, fracción IV.
<b>Considerando 17o.</b> Procedimiento de remoción de los integrantes del Consejo de Administración.	Artículos 15 y 16	89, fracción I, en relación con el 14 y el 16.
<b>Considerando 18o.</b> Vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, del procedimiento de remoción de los integrantes del Consejo de Administración.	Artículo 17	89, fracción I, en relación con el 14 y el 16.
<b>Considerando 19o.</b> Denuncia de actos, hechos u omisiones imputables a algún Consejero que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos.	Artículo 19	89, fracción I, en relación con el 72, inciso F, y el 73, fracción X.
<b>Considerando 20o.</b> Causas y procedimiento para la remoción del Director General.	Artículos 26 y 27	89, fracción I.
<b>Considerando 21o.</b> Autorización hacendaria para que Petróleos Mexicanos realice adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto.	Artículo 33	89, fracción I.
<b>Considerando 22o.</b> Precios de bienes y servicios comercializados entre organismos descentralizados.	Artículos 40 y 41	89, fracción I.
<b>Considerando 23o.</b> Participación de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios en sociedades mercantiles.	Artículos 70, 71 y 72	89, fracción I.

### **Metodología para abordar el estudio de las normas reglamentarias cuando son impugnadas por los órganos legislativos.**

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el ejercicio de la facultad reglamentaria está condicionado, esencialmente, a la observancia de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Con el primero de ellos se evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Lo anterior se explica así en la jurisprudencia 79/2009<sup>9</sup> de este Tribunal Pleno en los siguientes términos:

**“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.”**

Con base en lo anterior, las Cámaras del Congreso de la Unión están en posibilidad de reclamar en vía de controversia constitucional los reglamentos derivados de las leyes que aprueban, si se toma en cuenta que su interés se deduce de la probable infracción de los mencionados principios que, en caso de ser demostrada, implicaría que las normas reglamentarias desvirtuaron el contenido de sus leyes y, por tanto, que suplantaron sus atribuciones constitucionales para legislar sobre determinada materia.

<sup>9</sup> “No. Registro: IUS 166,655, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Tesis: P./J. 79/2009, página: 1067.”

Consecuentemente, una vez declarado por parte de este Alto Tribunal que algún reglamento cuestionado no infringió lo dispuesto en la fracción I, del artículo 89 la Constitución Federal, porque las normas reglamentarias no excedieron el contenido de la ley, ni le restaron eficacia, al guardar coincidencia con sus propósitos, por regla general, debe estimarse agotado el interés que les asiste a dichos órganos legislativos, toda vez que resultaría ilógico pretender examinar otro tipo de violaciones, porque con ello prácticamente lo que se estaría sometiendo a escrutinio sería la propia ley a la cual el Poder Ejecutivo Federal proveyó en la esfera administrativa a su exacta observancia, de forma tal que el examen de la regularidad constitucional ya no recaería materialmente sobre los actos de dicho Ejecutivo, sino más bien en la ley aprobada por la propia Cámara promotora de la controversia, lo cual es inaceptable porque ello equivaldría a que en el mismo ente público se reunieran el carácter de actora y de demandada, 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.

En efecto, los órganos legislativos carecen de interés para reclamar el contenido de las normas legales aprobadas por ellos mismos, porque no existiría controversia alguna que dirimir con otro órgano originario del Estado, situación que se repite cuando un reglamento reitera, directa o indirectamente, sin menoscabo de la ley de la cual deriva, los supuestos y consecuencias legales establecidos previamente por el Poder Legislativo, ya que a través del estudio de las normas reglamentarias prácticamente lo que se analizaría sería la constitucionalidad de la ley en la cual encuentra su justificación y medida todo reglamento.

En suma, establecido que una norma reglamentaria cumple estrictamente con sus fines constitucionales, la misma no puede ser juzgada por otros motivos a instancias del órgano legislativo que aprobó la ley de la cual deriva, pues si éste asume la responsabilidad de ella, tampoco puede reprobear sus inevitables consecuencias plasmadas fielmente en un reglamento.

En tal virtud, la circunstancia de que las normas reglamentarias de las leyes aprobadas por los órganos legislativos coincidan puntualmente con los contenidos y finalidades de éstas últimas, por regla general, constituye un obstáculo para que tales órganos propongan violaciones distintas al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, porque ellos mismos no pueden inconformarse con las disposiciones previstas en los propios ordenamientos que previamente aprobaron, y tampoco con las normas derivadas que simplemente las repitan en forma expresa o implícita.

De ahí que, cuando un órgano legislativo impugna un reglamento, el análisis de constitucionalidad debe hacerse primordialmente a partir del contraste con la ley de la cual derive, a fin de determinar si hubo o no un ejercicio indebido de la facultad reglamentaria, sin pretender con ello extender el estudio a los contenidos de las normas que encuentren sustento directo o indirecto en la propia ley, pues lo que debe enjuiciarse es la norma derivada y no la que le sirvió de fuente a ésta, porque ella es producto de la voluntad del Poder Legislativo quien no puede demandar la inconstitucionalidad de sus actos desarrollados y pormenorizados debidamente por un reglamento.

Precisada esta metodología, con apoyo en la misma se emprenderá el estudio de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

**DECIMO. Alcances del concepto “*industria petrolera estatal*”; artículo 2o., fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación a los artículos 25, 27, 28, 73 y 135 constitucionales.**

Preceptos legales reclamados:

**“Artículo 2o. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:**

***I. Actividades Sustantivas de Carácter Productivo: Las actividades que comprenden la Industria Petrolera Estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria;***

**[...]**

***IX. Industria Petrolera Estatal: El conjunto de actividades que le corresponden a Petróleos Mexicanos y a sus Organismos Subsidiarios de manera exclusiva respecto de los hidrocarburos propiedad de la Nación, de conformidad con lo previsto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria;***

**[...].”**

Conceptos de invalidez:

- En el artículo 2o., fracciones I y IX, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, se alude a la figura de **“Industria Petrolera Estatal”**, lo cual implica la existencia, a *contrario sensu*, de una especie de **“industria petrolera no estatal”**, es decir, una **“industria privada paralela”**, que de ninguna manera se desprende, explícita o implícitamente del texto de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en los que solamente se alude al concepto industrial inherente al área estratégica de los hidrocarburos en manos del Estado.
- Conforme al artículo 2o., fracción IX, del reglamento, se define la **“Industria Petrolera Estatal”**, concepto que no está definido en la Constitución, en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ni en la Ley de Petróleos Mexicanos, por lo que el Ejecutivo Federal se adjudica atribuciones que son de la competencia del Constituyente Permanente y del legislador ordinario, pues crea **“instituciones”**, vulnerando los artículos 73 y 135 constitucionales.
- Lo que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo llama **“Industria Petrolera”**, el reglamento impugnado le llama **“Industria Petrolera Pública”**.
- Existe el ánimo de hacer una distinción entre lo público y lo privado, de modo que la **“Industria Petrolera Pública”**, tendría por contraparte algo a lo que podría denominarse **“Industria Petrolera no Pública”** o **“Industria Petrolera Privada”**, constituida por las actividades en las que puede participar, mediante permisos, cualquier organismo o empresa pública, privada o mixta.
- En la lógica del reglamento impugnado existe una **“Industria Petrolera Pública”** reservada a la Nación que comprende las actividades mencionadas en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y, su contraparte, es una **“Industria Petrolera no Reservada a la Nación”**, abierta a la participación del que lo desee, provenga del sector social, privado o público, que comprende las actividades mencionadas en el artículo 4o. de dicha ley.
- El conjunto de actividades comprendidas en la **“Industria Petrolera Pública”** y la **“Industria Petrolera no Reservada a la Nación”**, constituyen lo que en la práctica internacional se conoce como industria petrolera e industria petroquímica; sin embargo, el artículo 28 constitucional establece que el petróleo y los demás hidrocarburos, sin limitaciones, es un área estratégica que el Estado debe ejercer de manera exclusiva.
- El reglamento combatido limita, acota o restringe arbitrariamente lo establecido por la Constitución en materia petrolera y, por ende, socava sus artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto.

Los artículos 25, párrafos cuarto y quinto, 27, párrafos cuarto y sexto, y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, señalan:

**“Artículo 25. [...]”**

***El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.***

***Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.***

***[...]”***

**“Artículo 27. [...]”**

***Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.***

***[...].***

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.*

[...].”

“Artículo 28. [...]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

[...].”

De estas disposiciones de la Constitución Federal se advierte que ésta no alude expresamente al concepto de “**industria petrolera estatal**”, pero con relación a los hidrocarburos dispone lo siguiente:

- 1) Corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;
- 2) Constituyen áreas estratégicas el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica;
- 3) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas en el punto que antecede;
- 4) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva; y.
- 5) El Estado (Gobierno Federal) contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, manteniendo el control sobre ellos.

En cambio, la Ley de Petróleos Mexicanos, expedida por el Congreso de la Unión y de la cual deriva el reglamento reclamado, en sus artículos 6o., párrafo tercero, 27, fracción III, 44, párrafo segundo, 47, párrafo tercero, y Décimo Cuarto Transitorio, párrafo segundo, sí alude expresamente a la “**industria petrolera estatal**” en los siguientes términos:

**“Artículo 60. [...]”**

**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.**

[...].”

**“Artículo 27. [...]”**

**Los comités de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios tendrán además de las atribuciones a que se refieren las fracciones I a VI del artículo anterior, las siguientes:**

[...]

**III. Revisar la congruencia de los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, con la conducción central y la dirección estratégica de las actividades que abarca la industria petrolera estatal.”**

**“Artículo 44.- Petróleos Mexicanos se sujetará en el manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública a lo siguiente:**

[...]

**Las obligaciones que sean constitutivas de deuda pública por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal.**

[...].”

**“Artículo 47. [...]”**

**Las contraprestaciones que se consignen en los bonos ciudadanos por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos corporativos, ni sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal.**

[...].”

**Décimo Cuarto. Con el fin de coadyuvar en la instrumentación de la estrategia a que se refiere el artículo anterior, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituirá un fondo en Nacional Financiera S.N.C. dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento.**

**Este fondo tendrá por objeto promover el desarrollo de proveedores y grandes contratistas nacionales para la industria petrolera estatal, con atención a las pequeñas y medianas empresas.”**

De estos últimos preceptos se aprecia que el reglamento reclamado no instituyó por primera vez la expresión **“industria petrolera estatal”**, en virtud de que este concepto ya estaba previsto con anterioridad en la ley de la cual deriva, de manera que lo primero que habría que advertir es que la nomenclatura de ese sector estratégico no fue creación inédita del Poder Ejecutivo Federal al expedir el reglamento cuestionado, sino que fue el propio Congreso de la Unión quien previamente acuñó esa locución cuando la incorporó en su Ley de Petróleos Mexicanos.

En tal virtud, la expresión **“industria petrolera estatal”**, no contraría los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica que tutela la fracción I del artículo 89 constitucional, ya que su establecimiento en el reglamento reclamado obedece a que tal concepto lo acuñó por primera vez la ley de la cual deriva, sin que se advierta que su sentido y alcance haya sido desvirtuado al incorporarlo en las normas reglamentarias respectivas.

Pero más allá de las referencias legales expresas a dicho concepto en la propia Ley de Petróleos Mexicanos, lo importante a destacar es que la expresión **“industria petrolera estatal”**, al utilizar el adjetivo **“estatal”** lo único que hace es enfatizar que al Estado le corresponde ejercer en exclusiva el derecho para manejar esa área estratégica de la economía, pues aun cuando esta exclusividad era de por sí bastante predecible con la sola utilización del concepto **“industria petrolera”**, la invocación de una calificativa adicional para estatizar su contenido, jurídicamente no aportó mayor significado al mismo, ya que sólo sirvió simplemente para intensificar el mensaje contenido.

En efecto, la Ley de Petróleos Mexicanos a lo largo de su texto utiliza la expresión **“industria petrolera”** con y sin el apelativo **“estatal”** para identificar este sector de la economía, porque en ambos casos se alude a la misma área estratégica, e incluso se advierte que esta última expresión resulta redundante, lo cual desde luego no implica la inconstitucionalidad de norma alguna, ya que en el peor de los casos constituiría un simple defecto de redacción, cuya enmienda es perfectible mediante la correspondiente interpretación, en términos del siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

**“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCION Y PRECISION DE TERMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR. Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, de una lectura integral de la Constitución Federal, se aprecia que ninguno de los artículos que la componen establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función, consistente en regular y armonizar las relaciones humanas. De ahí que sea incorrecto afirmar que cualquier norma se aparte del texto de la Ley Suprema al incurrir en una deficiencia de definición o irregularidad en su redacción, pues la contravención a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridad que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.”** (Novena Epoca, Registro: IUS 191425, Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII. Agosto de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. CIV/2000, página: 145).

Por tanto, la circunstancia de que el nombre de dicha industria vaya acompañado de la palabra **“estatal”**, lejos de insinuar o dejar entrever la posibilidad de la existencia de una industria petrolera manejada por particulares, tal calificativo sólo cumple un función contraria, es decir, sirve para reafirmar una cualidad que de suyo tiene la explotación de hidrocarburos en el orden jurídico nacional, consistente en la exclusividad indisputable de la rectoría del Estado.

Esta característica no se minimiza o se pierde porque gramaticalmente se robustezca esa connotación con el uso del vocablo **“estatal”**, ya que aun cuando nominalmente no se resaltara esta característica, la industria petrolera está necesariamente a cargo del Estado, en forma exclusiva e indisponible, porque así lo establece expresamente la Constitución Federal al señalar que **“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.”**

Asimismo, el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, atribuye a la Nación, en exclusiva, el control de la industria petrolera en los siguientes términos:

**(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**“Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25 y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.**

**En esta Ley se comprende con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1o.**

**(ADICIONADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**Los yacimientos transfronterizos a que se refiere el artículo anterior podrán ser explotados en los términos de los tratados en los que México sea parte, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores.”**

Conforme a lo anterior, las expresiones **“industria petrolera”** e **“industria petrolera estatal”** son frases equivalentes para los efectos legales correspondientes, y ninguna de ellas da lugar a una interpretación que desvirtúe la exclusividad de la Nación sobre la explotación de los hidrocarburos, menos aún cuando se añade en forma redundante el calificativo **“estatal”**, pues el mismo sólo pone el acento en una característica de esa industria con el claro propósito de impedir un impensable error de interpretación que permitiera la injerencia de otras personas en la explotación de dichos recursos del subsuelo.

Ejemplo del uso indistinto de las expresiones mencionadas se encuentran en la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual no obstante que en sus artículos 6o., párrafo tercero, 27, fracción III, 44, párrafo segundo, 47, párrafo tercero, y Décimo Cuarto Transitorio, párrafo segundo -ya transcritos- aludió expresamente a la **“industria petrolera estatal”**, en cambio, en sus diversos artículos 3o., 19, fracción I, inciso f), 28, fracciones III y IV, 30, 31, fracción III, 50, 53, fracción VI y 60, fracción III, menciona en forma sencilla a la **“industria petrolera”**, cuando se refiere a las funciones que despliega Petróleos Mexicanos, en los siguientes términos:

**“Artículo 3o. Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado con fines productivos personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal que tiene por objeto llevar a cabo la exploración, la explotación y las demás actividades a que se refiere el artículo anterior, así como ejercer, conforme a lo dispuesto en esta Ley, la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera.**

**Petróleos Mexicanos podrá contar con organismos descentralizados subsidiarios para llevar a cabo las actividades que abarca la industria petrolera.**

**[...]**

**“Artículo 19. El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:**

**I. La conducción central y la dirección estratégica de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para lo cual:**

**[...]**

**f) Dará seguimiento al sistema de administración de riesgos operativos de la industria petrolera establecido por el Director General.**

**[...].”**

**“Artículo 28. El Comité de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable tendrá por objeto coadyuvar a la inserción de Petróleos Mexicanos en el cumplimiento de las políticas de preservación del medio ambiente y del logro del desarrollo sustentable.**

**El Comité de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable estará integrado por tres consejeros profesionales y será presidido, de manera rotatoria, por uno de ellos, según lo determine el Consejo de Administración. A las sesiones del Comité asistirá un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como invitado permanente, con voz pero sin voto.**

**El Comité tendrá las siguientes funciones:**

**[...]**

**III. Elaborar los programas de contingencia ambiental, tanto en tierra, como en mar, así como de coordinación con las diferentes instancias federales, de entidades federativas y municipales, para contener y limitar los daños producidos por la actividad o accidentes relacionados con la industria petrolera;**

**IV. Elaborar los programas de remediación de suelos y aguas afectados por las obras y las actividades relacionadas con la industria petrolera;**

[...].”

**“Artículo 30. El Comité de Desarrollo e Investigación Tecnológica tendrá por objeto proponer al Consejo de Administración acciones de investigación y desarrollo de tecnología en los distintos campos propios y relacionados con las actividades de la industria petrolera.**

[...].”

**“Artículo 31. En adición a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Director General de Petróleos Mexicanos tendrá las siguientes atribuciones:**

[...]

**III. Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el plan de negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo, en los que se comprometan metas de desempeño con base en las mejores prácticas de la industria petrolera;**

[...]

**El Director General de Petróleos Mexicanos ejercerá sus facultades de manera eficaz, articulada y congruente, conforme a la planeación estratégica de la industria petrolera y los programas respectivos.”**

**“Artículo 50. Conforme a los principios de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público, Petróleos Mexicanos tomará las medidas necesarias para incrementar la participación de proveedores y contratistas nacionales en las obras, bienes y servicios (sic) que requiere la industria petrolera, de una forma competitiva y sustentable, atendiendo para tal efecto las características, complejidad y magnitud de sus proyectos, con base en las políticas y los programas que en esta materia establezca el Gobierno Federal.”**

**“Artículo 53. En términos del artículo 134 constitucional, las disposiciones administrativas que emita el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras a que se refiere el artículo 52 de esta Ley deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y observar las siguientes bases:**

[...]

**VI. Los mecanismos para la determinación de los precios y sus ajustes, pudiendo considerar, entre otros, el establecimiento de catálogos de precios para la industria petrolera;**

[...].”

**“Artículo 60. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. La celebración de estos contratos se sujetará a lo siguiente:**

[...]

**III. Se mantendrá, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;**

[...].”

Como se puede apreciar de las disposiciones previamente transcritas, la Ley de Petróleos Mexicanos utiliza el concepto **“industria petrolera”** con un sentido equivalente al de **“industria petrolera estatal”**, toda vez que designan exactamente lo mismo, esto es, el área estratégica que corresponde manejar en exclusiva a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

En mérito de lo expuesto, resultan infundados los argumentos de invalidez sintetizados al comienzo de este considerando, ya que si bien los artículos 25, párrafos cuarto y quinto, 27, párrafos cuarto y sexto, y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, no consignaron literalmente el concepto **“industria petrolera estatal”**, lo cierto es que cuando la propia Ley de Petróleos Mexicanos utiliza esta locución la vincula en todo momento a este organismo y a sus organismos subsidiarios, lo cual se puede apreciar con toda claridad en su artículo 6o., en el cual dispone que éstos tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, **“...con el objeto de llevar a cabo las actividades en las áreas estratégicas de la industria petrolera estatal.”**; lo cual significa que la recta interpretación del adjetivo **“estatal”** sólo tiene por finalidad subrayar el atributo que hace indisponible esa industria para los particulares bajo cualquier título, de manera que ese énfasis que incorpora el reglamento reclamado en sus disposiciones, lejos de contrariar lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, solamente reitera lo que el propio Congreso de la Unión calificó con el mismo atributo.

**DECIMO PRIMERO. Alcances de los conceptos “actividades sustantivas de carácter productivo” y “proyectos sustantivos”; artículo 2o., fracciones I y XVII, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.**

Preceptos legales reclamados:

**“Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:**

**I. Actividades Sustantivas de Carácter Productivo: Las actividades que comprenden la Industria Petrolera Estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria;**

**[...]**

**XVII. Proyectos Sustantivos: Conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, necesarias para la realización de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo, orientadas a la creación y preservación de valor económico. Lo anterior, conforme a las Disposiciones Administrativas de Contratación, y**

**[...].”**

Conceptos de invalidez:

- Conforme a las definiciones señaladas en el artículo 2o. del reglamento reclamado se advierte que las **“Actividades Sustantivas de Carácter Productivo”**, son aquellas actividades que comprenden la industria petrolera estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y a su vez, los **“Proyectos Sustantivos”** implican un concepto variable cuyas dimensiones pueden llegar a ser incluso mayores que las **“Actividades Sustantivas de Carácter Productivo”**, pues contienen actividades fundamentales y de soporte que hacen posible realizar las primeras, e incluyen el proceso de inversión, el diseño y la planeación.
- A través de los **“Proyectos Sustantivos”** y contratos de amplio espectro, un pequeño grupo de contratistas podrán suplantar a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios a lo largo de toda la cadena de valor, menos en la asignación de los contratos y la recepción del dinero generado por la venta de la producción, quebrantando con ello lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, constitucionales.

Conforme a lo dispuesto fracción I del artículo 2o. del reglamento reclamado las **“actividades sustantivas de carácter productivo”** constituyen un concepto legal que abriga a las actividades que comprenden la industria petrolera estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, preceptos estos últimos que establecen lo siguiente:

**(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MAYO DE 1995)**

**“Artículo 3o. 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, y**

**(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE JUNIO DE 2006)**

**Se exceptúa del párrafo anterior el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento, y**

**(REFORMADA, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 1996)**

**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, que a continuación se enumeran:**

**1. Etano;**

**2. Propano;**

**3. Butanos;**

**4. Pentanos;**

**5. Hexano;**

**6. Heptano;**

**7. Materia prima para negro de humo;**

**8. Naftas; y**

**9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.”**

**(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MAYO DE 1995)**

**“Artículo 4o. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.**

**Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.**

**(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 1996)**

**El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**El gas asociado a los yacimientos de carbón mineral se sujetará a las disposiciones aplicables de transporte, almacenamiento y distribución de gas.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3o. de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida, excepto cuando su valor comercial sea menor al veinticinco por ciento de la facturación total del particular en un año calendario.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**Las personas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 Bis de esta Ley.”**

Esto quiere decir que dentro de las **“actividades sustantivas de carácter productivo”** se encuentran incluidas otras actividades adicionales a las comprendidas en la industria petrolera estatal, como serían, en términos generales, las siguientes:

1. El transporte, almacenamiento y distribución de gas, gas metano y gas asociado a los yacimientos de carbón mineral; y
2. La elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos.

Por otra parte, en la diversa fracción XVII del artículo 2o. del reglamento reclamado, se designan como **“proyectos sustantivos”** al conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, necesarias para la realización de las **“actividades sustantivas de carácter productivo”**, orientadas a la creación y preservación de valor económico, conforme a las disposiciones administrativas de contratación.

Lo anterior significa que para la consecución de un fin determinado, como es la realización de actividades sustantivas de carácter productivo, el reglamento reclamado emplea un medio, consistente en los proyectos sustantivos, los cuales deben estar orientados a la creación y preservación de valor económico en términos de las disposiciones administrativas de contratación.

En otras palabras, lo que la norma cuestionada establece es que no podrá llevarse ningún tipo de contratación de proyectos sustantivos que no se encuentren relacionados con actividades sustantivas de carácter productivo o lo que pudiera ser lo mismo, encaminados de manera subordinada o accesoria a la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, o dicho en otros términos, en ningún caso podrán contratarse proyectos sustantivos que signifiquen interposiciones o menoscabos o afectaciones a las actividades sustantivas de carácter productivo.

Ahora, del análisis de los fragmentos normativos aludidos deriva que, contrario a lo sostenido por la parte actora, el hecho de que el concepto **“proyectos sustantivos”** pueda tener un contenido sumamente variable en la medida en que pueden quedar comprendidas en ellos un sinnúmero de operaciones (las **“...necesarias para...”**) de esa vasta amplitud de modalidades que cabrían en los proyectos sustantivos no se sigue que sus dimensiones puedan llegar a ser mayores que el fin buscado, esto es, que las actividades sustantivas de carácter productivo ocasionen, o puedan ocasionar, que un pequeño grupo de contratistas suplante a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios a lo largo de toda la cadena de valor, habida cuenta que dichos proyectos siempre tendrán como finalidad la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, conforme están previstas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Esta relación de dependencia de los proyectos sustantivos frente a las actividades sustantivas de carácter productivo, en los términos en que se encuentran estructuradas las definiciones en análisis, impide que aquellas operaciones que constituyen el medio o vehículo (orientado a la creación y preservación de valor económico en términos de las disposiciones administrativas de contratación) rebasen aquellas otras actividades que constituyen el fin buscado, pues a toda operación la debe guiar, invariablemente, el propósito de lograr dicho objetivo.

Tal finalidad se corrobora con lo dispuesto por los artículos 41 y 44, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, que señalan:

**“Artículo 41. Las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de los Organismos Descentralizados, deberán cumplir con los principios y requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables.**

***En el desarrollo de los procedimientos para la adjudicación de contratos se priorizará la obtención del máximo valor económico para el organismo contratante, considerando las características de los bienes, obras o servicios de que se traten; la existencia de otros alternativos; las condiciones del mercado, las particularidades de cada proyecto del que forme parte, así como los términos del contrato que se pretende celebrar.”***

**“Artículo 44. Los Organismos Descentralizados contratantes ejercerán el control y darán seguimiento a la ejecución de los contratos que celebren para asegurar el cumplimiento de los fines de los Proyectos Sustantivos.”**

Con el mismo fin pueden citarse los artículos 7o., párrafo segundo, y 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos, que disponen:

**“Artículo 7o. [...]”**

***En el desempeño de sus funciones, el Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico, en beneficio de la sociedad mexicana, con responsabilidad ambiental, manteniendo el control y la conducción de la industria y procurando fortalecer la soberanía y la seguridad energética, el mejoramiento de la productividad, la adecuada restitución de reservas de hidrocarburos, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de hidrocarburos, la satisfacción de las necesidades energéticas, el ahorro y uso eficiente de la energía, la mayor ejecución directa de las actividades estratégicas a su cargo cuando así convenga al país, el impulso de la ingeniería mexicana y el apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológico.”***

**“Artículo 60. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. La celebración de estos contratos se sujetará a lo siguiente:**

***I. Se mantendrá, en todo momento, el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos;***

***II. No se concederá derecho alguno sobre las reservas petroleras, por lo cual los proveedores o contratistas no podrán registrarlas como activos propios y la Nación las registrará como parte de su patrimonio;***

***III. Se mantendrá, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;***

***IV. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo, por lo que en ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, observando para dicho efecto lo dispuesto en el artículo siguiente;***

***V. No se otorgarán derechos de preferencia de ningún tipo para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas, y***

***VI. No se suscribirán contratos que contemplen esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación señaladas en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.***

**Los contratos podrán contemplar cláusulas donde se permita a las partes realizar modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos; por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras u otras que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto.**

**Petróleos Mexicanos enviará a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para su registro, los contratos que sean materia de su competencia. La Comisión deberá observar, en todo momento, la legislación relativa a la confidencialidad y reserva de la información.”**

Como se puede observar, los proyectos sustantivos constituyen una estrategia de carácter instrumental regida por determinados principios, que tendrá como fin último la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo.

Por ello, contrario a lo afirmado por la parte actora, a través de los proyectos sustantivos y, por ende, de los contratos que califica como de **“amplio espectro”**, no resulta viable que **“un pequeño grupo de contratistas”** pudiera **“suplantar”** a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios a lo largo de toda la cadena de valor, ya que las operaciones comprendidas dentro de los proyectos sustantivos están supeditadas a la conquista del fin último, que es la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo.

En consecuencia, si el concepto proyectos sustantivos contemplado por el artículo 2o., fracción XVII, del reglamento impugnado, se limita a designar a un conjunto de operaciones que en sí mismas sólo constituyen un medio o instrumento utilizado para alcanzar el fin consistente en la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, de ello se sigue que aquéllos no podrán ser mayores que éstas y, por ende, que la realización de dichas operaciones no implica que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios se vean rebasados o suplantados por los contratistas en el desarrollo de sus actividades estratégicas en torno al petróleo cuyo dominio pertenece a la Nación; por lo que es indudable que no se viola la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal.

Por otra parte, para establecer el origen del concepto **“Actividades Sustantivas de Carácter Productivo”**, a que se refiere la fracción I del artículo 2o. del reglamento reclamado, resulta pertinente acudir a la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual a lo largo de todo su articulado acude al mismo concepto en los siguientes términos:

**“Artículo 26. [...]**

**[...]**

**En cuanto hace a las adquisiciones, arrendamientos y contratación de obras y servicios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, dicho comité tendrá, respecto a Petróleos Mexicanos, las siguientes atribuciones:**

**[...]**

**VI. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento, el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.**

**Asimismo, corresponderá a dicho comité proponer al Consejo de Administración, con apego al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como interpretar para efectos administrativos, las disposiciones en materia de adquisición de bienes, arrendamientos, contratación de servicios y obras y enajenación de bienes, aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, relacionadas exclusivamente con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica.”**

**“Artículo 51. Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servidos (sic) relacionados con las mismas que requieran contratar Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se regirán conforme a lo dispuesto por esta Ley, su Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración, en términos del artículo 53 de esta Ley. Lo anterior, salvo mención expresa establecida en esta Ley.”**

**“Artículo 52. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como sus reglamentos y disposiciones que deriven de esos ordenamientos, se aplicarán en sus términos, según corresponda, para las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que no formen parte de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica.”**

**“Artículo 55. En las licitaciones públicas de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se tomará en cuenta al menos lo siguiente:**

**[...].”**

**“Artículo 56. En todo momento se cuidará que en los procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa, tratándose de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se invite a personas con posibilidad de respuesta adecuada; que cuenten con la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarias para dar cumplimiento a los contratos; que sus actividades estén relacionadas con los bienes, servicios u obras objeto de los contratos, así como también que cuenten con experiencia en dichas actividades.**

**“Artículo 57. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, bajo su responsabilidad y previo dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios que justifique que el procedimiento de licitación pública no satisface las mejores condiciones sobre precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, con independencia de que se trate de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, en los casos siguientes:**

**[...].”**

**“Artículo 59. Con motivo de las adquisiciones, y contrataciones relacionadas con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, la Secretaría de la Función Pública o los órganos internos de control competentes, podrán inhabilitar temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:**

**[...].”**

**“Séptimo. [Transitorio] Desde la entrada en vigor de la presente Ley, Petróleos Mexicanos gozará de las facilidades siguientes por lo que podrá:**

**I. Llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refiere el artículo 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, conforme a lo señalado en la presente Ley, en cuanto el Consejo de Administración emita las disposiciones a que se refiere el artículo 19, fracción IV, inciso j), de la Ley. Mientras tanto, continuarán sujetos a las regulaciones vigentes en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sin perjuicio de que aplique lo dispuesto en los artículos 60 y 61 de esta Ley**

**Los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas iniciados con anterioridad a la emisión de las disposiciones a que se refiere el artículo 19, fracción IV, inciso j) de la Ley, concluirán con la aplicación de las normas con que se iniciaron;**

**[...].”**

De lo anterior se aprecia que las actividades sustantivas de carácter productivo fue un concepto cimentado por el propio Congreso de la Unión, ya que esa expresión fue plasmada en la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual en todo momento englobó bajo tal denominación a las actividades previstas en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, concretamente en los siguientes términos: **“...actividades sustantivas de carácter productivo a que se refiere el artículo 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica...”**

En estas condiciones, no se observa que la definición que proporciona la fracción I del artículo 2o. del ordenamiento reclamado vaya más allá de lo dispuesto en la ley que reglamenta, pues basta una simple comparación de la descripción que se hace del concepto **“actividades sustantivas de carácter productivo”** que provee la Ley de Petróleos Mexicanos, con la que realiza su reglamento, para advertir que se trata solamente de dos fórmulas redactadas con enunciados colocados en orden inverso, pero que no por ello resultan contradictorios, sino más bien equivalentes, como se aprecia de la siguiente comparación:

Ley de Petróleos Mexicanos	Reglamento
<b>Actividades sustantivas de carácter productivo</b>	
Las previstas en el artículo 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica	Las actividades que comprenden la Industria Petrolera Estatal, la petroquímica distinta de la básica y las demás que Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios deban realizar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Con este contraste se hace patente la correspondencia descriptiva en ley y reglamento de lo que debe entenderse por actividades sustantivas de carácter productivo, con la única diferencia de que ambos ordenamientos colocaron a la petroquímica distinta de la básica en un orden inverso en la redacción de las normas relativas, pues mientras que la ley la dispuso al final del texto relativo, el reglamento la colocó en primer lugar, lo cual es intrascendente para su comprensión.

No escapa a la atención de este Alto Tribunal que el reglamento reclamado en la definición que proporciona de las actividades sustantivas de carácter productivo, adicionalmente menciona el concepto de Industria Petrolera Estatal, calificativo este último (estatal) el cual en el considerando anterior ya se ha explicado que tampoco genera vicio alguno de inconstitucionalidad, y por ello carece de sentido reiterar lo ya dicho; sin embargo, tampoco sobra señalar nuevamente que los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, aluden a la denominación de esa industria, en los siguientes términos:

**“(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MAYO DE 1995)**

**“Artículo 3o. 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, y**

**(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE JUNIO DE 2006)**

**Se exceptúa del párrafo anterior el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento, y**

**(REFORMADA, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 1996)**

**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, que a continuación se enumeran:**

1. Etano;
2. Propano;
3. Butanos;
4. Pentanos;
5. Hexano;
6. Heptano;
7. Materia prima para negro de humo;
8. Naftas; y
9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.”

**(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MAYO DE 1995)**

**“Artículo 4o. La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.**

**Salvo lo dispuesto en el artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.**

**(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 1996)**

**El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas metano, queda incluida en las actividades y con el régimen a que se refiere el párrafo anterior.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**El gas asociado a los yacimientos de carbón mineral se sujetará a las disposiciones aplicables de transporte, almacenamiento y distribución de gas.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**Cuando en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos enumerados en la fracción III del artículo 3o. de esta Ley se obtengan, como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos, éstos podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida, excepto cuando su valor comercial sea menor al veinticinco por ciento de la facturación total del particular en un año calendario.**

**(REFORMADO, D.O.F. 28 DE NOVIEMBRE DE 2008)**

**Las personas que se encuentren en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior tendrán la obligación de dar aviso a la Secretaría de Energía, la cual tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de las citadas disposiciones administrativas y, en su caso imponer las sanciones a que se refiere el artículo 15 Bis de esta Ley.”**

Ahora, concatenados los diversos artículos de la Ley de Petróleos Mexicanos que remiten a los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, con lo que dispone el reglamento reclamado en su artículo 2o., fracción I, debe considerarse que las actividades sustantivas de carácter productivo son aquellas previstas en los repetidos artículos 3o. y 4o., así como las relacionadas con la petroquímica distinta de la básica, lo cual configura un amplio espectro de actividades vinculadas con la industria petrolera estatal.

Precisado lo anterior, sigue determinar si el diverso concepto denominado **“proyectos sustantivos”** tiene un origen legal expreso o implícito en la Ley de Petróleos Mexicanos.

Para estos efectos también resulta útil acudir a todas las disposiciones legales que se acaban de citar, pues es lógico que existiendo en la industria petrolera estatal actividades sustantivas de carácter productivo, las mismas implícitamente requieren de un conjunto de actividades e inversiones, incluyendo su diseño y planeación, que podrían considerarse como **“proyectos sustantivos”**, los cuales vendrían a constituir una herramienta para la ejecución de las multicitadas actividades sustantivas.

Asimismo, se advierte que el calificativo de **“sustantivos”** tiene el propósito de distinguirlos de aquellos otros proyectos cuya finalidad preponderante no es la creación y/o preservación de valor económico en la industria petrolera, sino de finalidades de otra índole desvinculadas de tales objetivos patrimoniales.

En efecto, los proyectos sustantivos son solamente el mecanismo implícito que brinda eficacia a las actividades sustantivas de carácter productivo, toda vez que sería contrario a los principios de una sana administración que se emprendieran obras públicas sin un proyecto primario, en el que se hicieran todas las previsiones necesarias para materializar los fines que se persiguen.

En este sentido debe también tenerse presente que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos tiene entre otras atribuciones la de aprobar, previa opinión del comité correspondiente, los proyectos y programas de inversión, en los siguientes términos:

**“Sección Tercera”**

**“Atribuciones del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos”**

**“Artículo 19. El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:**

**[...]**

**IV. Aprobar, previa opinión del comité competente:**

**[...]**

**k) Los proyectos y programas de inversión, así como los contratos que superen los montos que se establezcan en las disposiciones que emita para tal efecto.**

**[...].”**

Por tanto, al establecerse en la fracción XVII del reglamento reclamado la definición de lo que debe entenderse por los proyectos sustantivos, el Poder Ejecutivo solamente proveyó en la esfera administrativa a la exacta observancia de las disposiciones de la Ley de Petróleos Mexicanos, en un aspecto que se halla implícito en ésta cuando instituye la realización de actividades sustantivas de carácter productivo, ya que sin los referidos proyectos sustantivos, la ejecución de tales actividades sería inviable desde el punto de vista de los principios generales de la administración pública, pues es un hecho notorio que si el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica, conforman un área estratégica de la economía nacional, en términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Federal, la ejecución de las obras relativas exige de una rigurosa planeación materializada en los proyectos sustantivos que se requieran para la explotación, a favor de la Nación, de los hidrocarburos.

En este sentido resulta aplicable la jurisprudencia 30/2007<sup>10</sup> de este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto son los siguientes:

**“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí**

<sup>10</sup> “Novena Epoca, Registro: IUS 172521, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 30/2007, página: 1515.”

*mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*

Por otra parte, resulta pertinente precisar que tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Petróleos Mexicanos, son coincidentes en disponer que respecto de las obras y servicios que **no** formen parte de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, resultan aplicables los dos ordenamientos legales citados en primer lugar:

Ley de Petróleos Mexicanos	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
<p>“<b>Artículo 52.</b> La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como sus reglamentos y disposiciones que deriven de esos ordenamientos, <b>se aplicarán en sus términos,</b> según corresponda, para las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios <b>que no formen parte de las actividades sustantivas</b> de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica.”</p>	<p>“<b>Artículo 1o.</b> [...] [...] Las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios <b>quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento,</b> por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento.”</p>	<p>“<b>Artículo 1o.</b> [...] [...] Las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, relativos a las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios <b>quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento,</b> por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento.”</p>

De lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Petróleos Mexicanos se deduce que las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que no formen parte de las actividades sustantivas de carácter productivo, esto es, las que no estén orientadas a la creación y preservación de valor económico -interpretando a contrario sensu lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 2o. del reglamento reclamado- no están sujetas al régimen de contratación previsto en dicha ley, sino a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como sus reglamentos y disposiciones que deriven de esos ordenamientos.

Esta distinción encuentra clara explicación en la circunstancia de que las normas contenidas en estos dos últimos ordenamientos no tienen como vocación fundamental la creación y preservación de valor económico, por lo que sus contenidos no responden cabalmente a los fines de la industria petrolera estatal, cuya dirección tiene entre otros deberes la consecución de esos objetivos de naturaleza económica, como se observa de lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley de Petróleos Mexicanos que al efecto establece lo siguiente:

***“Artículo 7o.- Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por:***

***I. Un Consejo de Administración, y***

***II. Un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.***

***En el desempeño de sus funciones, el Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico, en beneficio de la sociedad mexicana, con responsabilidad ambiental, manteniendo el control y la conducción de la industria y procurando fortalecer la soberanía y la seguridad energética, el mejoramiento de la productividad, la adecuada restitución de reservas de hidrocarburos, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de hidrocarburos, la satisfacción de las necesidades energéticas, el ahorro y uso eficiente de la energía, la mayor ejecución directa de las actividades estratégicas a su cargo cuando así convenga al país, el impulso de la ingeniería mexicana y el apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológico.”***

En igual sentido, el reglamento reclamado subraya la misma finalidad de la dirección de la industria petrolera, en los siguientes términos:

***“Artículo 4. El Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana, tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.”***

Por último, la precisión que hace la fracción XVII del artículo 2o. del reglamento reclamado, en el sentido de que los proyectos sustantivos para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, orientadas a la creación y preservación de valor económico, se sujetarán a “...**las Disposiciones Administrativas de Contratación...**”; encuentra claro apoyo explícito en los artículos 19, fracción IV, inciso j); y 51, 53 y Séptimo transitorio, fracción I, de la Ley de Petróleos Mexicanos, ya que en estas disposiciones se prevé la facultad del Consejo de Administración de ese organismo para emitir tales normas en los siguientes términos:

***“Artículo 19. El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:***

***I. La conducción central y la dirección estratégica de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para lo cual:***

***[...]***

***IV. Aprobar, previa opinión del comité competente:***

***[...]***

***j) Las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, en los términos de lo dispuesto por el artículo 51 de la presente Ley.***

***[...].”***

**“Artículo 51. Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servidos (sic) relacionados con las mismas que requieran contratar Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se regirán conforme a lo dispuesto por esta Ley, su Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración, en términos del artículo 53 de esta Ley. Lo anterior, salvo mención expresa establecida en esta Ley.”**

**“Artículo 53. En términos del artículo 134 constitucional, las disposiciones administrativas que emita el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras a que se refiere el artículo 52 de esta Ley deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y observar las siguientes bases:**

**[...].”**

**“Séptimo. [Transitorio] Desde la entrada en vigor de la presente Ley, Petróleos Mexicanos gozará de las facilidades siguientes por lo que podrá:**

**I. Llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refiere el artículo 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, conforme a lo señalado en la presente Ley, en cuanto el Consejo de Administración emita las disposiciones a que se refiere el artículo 19, fracción IV, inciso j), de la Ley. Mientras tanto, continuarán sujetos a las regulaciones vigentes en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sin perjuicio de que aplique lo dispuesto en los artículos 60 y 61 de esta Ley.**

**Los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas iniciados con anterioridad a la emisión de las disposiciones a que se refiere el artículo 19, fracción IV, inciso j) de la Ley, concluirán con la aplicación de las normas con que se iniciaron;**

**[...].”**

Con base en lo anterior se observa que el propio reglamento reclamado en su artículo 2o., fracción VIII, (el cual no fue reclamado) define las disposiciones administrativas de contratación en los siguientes términos:

**“Artículo 2.- Para los efectos de este reglamento se entenderá por:**

**[...]**

**VIII. Disposiciones Administrativas de Contratación: Las que emite el Consejo de Administración para regular los procedimientos y bases para los contratos para las Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo;**

**[...].”**

También resulta conveniente precisar que el seis de enero de dos mil diez, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las **“Disposiciones administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.”**; expedidas por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley de Petróleos Mexicanos, en sesión extraordinaria 806, celebrada el día dieciocho de diciembre de dos mil nueve, las cuales posteriormente fueron reformadas en la sesión extraordinaria 809, correspondiente al veinticinco de febrero siguiente.

De todo lo expuesto se concluye que la mención que hace la fracción XVII del artículo 2° del reglamento reclamado, en el sentido de que los proyectos sustantivos para la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, orientadas a la creación y preservación de valor económico, se sujetarán a **“...las Disposiciones Administrativas de Contratación...”**; encuentra inequívoco apoyo explícito en la atribución que confiere la Ley de Petróleos Mexicanos al Consejo de Administración de ese organismo para expedir

dichas normas, de modo tal que tampoco se aprecia un ejercicio indebido de la facultad reglamentaria por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal al señalar que los proyectos sustantivos deberán observar las disposiciones administrativas de contratación, más aún si se advierte que en la fracción I del artículo Séptimo transitorio antes reproducido, la propia ley estableció un mecanismo de transición para las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo, que se realizaran antes y después de la expedición de las señaladas disposiciones administrativas de contratación.

Finalmente, concatenados los tres conceptos analizados: **“Actividades Sustantivas de Carácter Productivo”**; **“Proyectos Sustantivos”**; y **“Disposiciones Administrativas de Contratación”**; se deduce que son infundados los conceptos de invalidez analizados, ya que conforme a lo establecido por este Tribunal Pleno en el considerando preliminar al estudio de fondo, en el caso concreto el examen de las disposiciones reglamentarias sólo pueden ser cuestionadas por la Cámara de Diputados desde la perspectiva de la posible violación a la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, primero, porque en estos casos el interés que defiende en una controversia constitucional el órgano legislativo actor estriba exclusivamente en que no se desvirtúe el contenido de la ley en cuya formación participó; y segundo, porque demostrado que las normas reglamentarias no exceden el contenido de la ley, sino que guardan coincidencia con su texto y sus propósitos, resultaría ilógico pretender examinar otro tipo de violaciones, si se toma en cuenta que con ello prácticamente lo que se estaría sometiendo a escrutinio sería la propia ley a la cual el Poder Ejecutivo Federal proveyó en la esfera administrativa a su exacta observancia, de forma tal que el examen de la regularidad constitucional ya no recaería en los actos de dicho Ejecutivo, sino más bien en los de la propia Cámara promotora de la controversia, lo cual es inaceptable en la medida en que en el mismo ente público se reuniría el carácter de actora y demandada.

No obstante lo anterior, de cualquier forma se analiza si la conjugación de los conceptos examinados configuran o no un sistema normativo de contratación contrario a las normas constitucionales que rigen la explotación de hidrocarburos, y sobre qué tipo de actividades pueden recaer los contratos regulados en la Ley de Petróleos Mexicanos y su reglamento.

Con relación al primer aspecto, este Tribunal Pleno encuentra que el propio reglamento reclamado en la fracción II del artículo 2o. armoniza los conceptos acabados de examinar en los siguientes términos:

**“Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:**

**[...].”**

**II. Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo: Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas, que Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios contraten con terceros para llevar a cabo actividades y proyectos relacionados con las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo;**

**[...].”**

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

Finalmente, con relación al tipo de actividades sobre las cuales pueden recaer los contratos regulados en la Ley de Petróleos Mexicanos y su reglamento, este último ordenamiento, en la norma antes transcrita, resuelve esa interrogante, ya que prevé que las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo podrán contratarse con terceros para llevar a cabo actividades y proyectos relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo, es decir, con aquellas orientadas a la creación y preservación de valor económico, lo cual implica que la finalidad preponderante de cada contrato que suscriban Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios será determinante para saber qué régimen legal le resulta aplicable: 1) el previsto para la industria petrolera cuando los mismos estén orientados a la consecución de dichos propósitos; y 2) el establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como sus reglamentos y disposiciones que deriven de esos ordenamientos, cuando su objetivo primordial no sea la creación y preservación del valor económico de la mencionada industria.

En estas condiciones, ante lo infundado de los argumentos de la parte actora, procede reconocer la validez del artículo 2o., fracciones I y XVII, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, en atención a que en el aspecto analizado no infringe lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal.

**DECIMO SEGUNDO. Determinación de las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren; artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación a los artículos 25, 27, 28, 89, fracción I y 135, de la Constitución Federal.**

Precepto legal reclamado:

**“Artículo 62. Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren, las remuneraciones con estricta sujeción a los artículos 6o. de la Ley Reglamentaria y 60 y 61 de la Ley, y podrán basarse en fórmulas o esquemas que permitan obtener un precio cierto y en dinero de conformidad con la legislación civil.**

**Dichas remuneraciones deberán fijarse en términos claros a la firma del contrato y podrán establecerse en función del grado de cumplimiento de las metas o en función de indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida de uso común en la industria de hidrocarburos, los cuales podrán referirse a productividad, capacidad, reserva incorporada, recuperación de reservas, tiempos de ejecución, costos en los que se incurra o ahorro en éstos, obtención de economías y otros que redunden en una mayor utilidad para Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios o que contribuyan a mejorar los resultados del proyecto.**

**Las remuneraciones podrán condicionarse a la generación de flujo de efectivo del proyecto.**

**Las compensaciones y penalizaciones que se pacten en términos de las fracciones V y VI del artículo 61 de la Ley siempre formarán parte de la remuneración.**

**Asimismo, con apego a las Disposiciones Administrativas de Contratación que emita el Consejo de Administración en términos de los artículos 51 y 53 de la Ley, en los contratos y convenios se establecerán los procedimientos para efectuar las revisiones y ajustes a las remuneraciones que sean necesarias.”**

Conceptos de invalidez:

- Del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se advierte que el propósito de permitir que los contratistas tengan acceso y se beneficien de la renta petrolera que sólo le corresponde a la Nación, a través del establecimiento de criterios de remuneración económica asociados a los parámetros de la **“reserva incorporada”** o la **“recuperación de reservas de hidrocarburos”**, o a otros indicadores explícitos y cuantificables imperantes en la industria internacional del petróleo, como podría ser el valor de las ventas. Con ello, se están creando las condiciones estructurales de índole normativa para que los particulares aleguen derechos latentes sobre las reservas de hidrocarburos cuya propiedad originaria, dominio directo y explotación integral, competen exclusivamente a la Nación.
- Conforme al mismo precepto reglamentario, se posibilita la eventualidad de que, a cambio de la ejecución de las obras y servicios, los contratistas reciban un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos y/o sus derivados, lo que de suyo conllevaría el surgimiento de una modalidad de concertación jurídica cuya morfología es similar a los contratos de riesgo expresamente prohibidos a raíz de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta.
- Dicha regulación reglamentaria es contraria a los principios dimanados de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.
- El artículo 62 del reglamento reclamado establece cómo deben fijarse las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren; no obstante, la Ley de Petróleos Mexicanos no prevé que las remuneraciones se realicen en función de indicadores explícitos y cuantificables referidos a productividad, capacidad, reserva incorporada o recuperación de reservas.

- El reglamento permite a Petróleos Mexicanos remunerar al contratista en función, directa o indirectamente, de las reservas y de la producción, dos características inherentes al recurso natural, las cuales son resultado directo de la bondad de la naturaleza y no del contratista.
- Remunerar al contratista con pagos indexados a las reservas o a la producción, no significa otra cosa que hacer del contratista participante directo de la explotación del recurso natural y de las rentas económicas inmanentes a los yacimientos. Con ello se transgrede la Constitución Federal, pues dichas características son completamente ajenas a Petróleos Mexicanos y a sus contratistas, además que el artículo 27 constitucional reserva para la Nación la explotación, el uso o el aprovechamiento del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, de modo que sólo ésta puede ser la beneficiaria de dichas rentas.
- No es válido el argumento de que la experiencia, la creatividad y la tecnología del contratista derivan en mayores y mejores reservas y en mayor capacidad y calidad de producción. Ello es así, porque se negaría la bondad geológica del país, además de que la decisión de dónde buscar y perforar, la capacidad de producción a instalar, el ritmo de producción y las reservas totales a extraer, son decisiones estratégicas que le corresponden exclusivamente a Petróleos Mexicanos y son indelegables. Un contrato donde se transfieran o compartan decisiones estratégicas con los contratistas, serían nulos de pleno derecho; el problema es que el reglamento prevé implícitamente ese tipo de contratos.
- La Ley de Petróleos Mexicanos prevé penalizaciones y compensaciones en función de la oportunidad, el tiempo de ejecución y la calidad de los trabajos realizados por los contratistas. No obstante lo anterior, el reglamento va mas allá de la ley cuando establece remuneraciones ligadas directamente a las propiedades físicas, químicas y económicas del recurso natural, de los yacimientos y de los hidrocarburos. El Ejecutivo Federal se extralimita en sus atribuciones al convertirse de facto en un Constituyente Permanente en cuanto **“reforma”** el artículo 27 constitucional, cuando esa facultad es exclusiva del Poder Revisor de la Constitución Federal en términos del artículo 135 constitucional.

Para abordar el análisis de los argumentos previamente sintetizados, conviene recordar que de los artículos 25, párrafos cuarto y quinto, 27, párrafos cuarto y sexto, y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, derivan los siguientes principios:

- 1) Corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;
- 2) Constituyen áreas estratégicas el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica;
- 3) El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas en el punto que antecede;
- 4) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.
- 5) El Estado (Gobierno Federal) contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, manteniendo el control sobre ellos.

Con relación a estas disposiciones constitucionales, la legislación secundaria establece lo siguiente:

Los artículos 2, párrafo primero, y 6, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, señalan:

***“Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25 y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.***

***[...].”***

***“Artículo 6o. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.***

***[...].”***

Los artículos 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos, disponen:

**“Artículo 60. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. La celebración de estos contratos se sujetará a lo siguiente:**

**I. Se mantendrá, en todo momento, el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos;**

**II. No se concederá derecho alguno sobre las reservas petroleras, por lo cual los proveedores o contratistas no podrán registrarlas como activos propios y la Nación las registrará como parte de su patrimonio;**

**III. Se mantendrá, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;**

**IV. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo, por lo que en ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, observando para dicho efecto lo dispuesto en el artículo siguiente;**

**V. No se otorgarán derechos de preferencia de ningún tipo para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas, y**

**VI. No se suscribirán contratos que contemplen esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación señaladas en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.**

**Los contratos podrán contemplar cláusulas donde se permita a las partes realizar modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos; por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras u otras que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto.**

**Petróleos Mexicanos enviará a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para su registro, los contratos que sean materia de su competencia. La Comisión deberá observar, en todo momento, la legislación relativa a la confidencialidad y reserva de la información.”**

**“Artículo 61. Las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse a las siguientes condiciones:**

**I. Deberán pactarse siempre en efectivo, ser razonables en términos de los estándares o usos de la industria y estar comprendidas en el Presupuesto autorizado de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;**

**II. Serán establecidas a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio cierto, de conformidad con la legislación civil;**

**III. Los contratos de obra plurianuales podrán estipular revisiones necesarias por la incorporación de avances tecnológicos o la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en los trabajos correspondientes u otros que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto, con base en los mecanismos para el ajuste de costos y fijación de precios autorizados por el Consejo de Administración;**

**IV. Deberán establecerse a la firma del contrato;**

**V. Se incluirán penalizaciones en función del impacto negativo de las actividades del contratista en la sustentabilidad ambiental y por incumplimiento de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad, y**

**VI. Sólo se podrán incluir compensaciones adicionales cuando:**

**a) El contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras;**

**b) El contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o**

**c) Concurran otras circunstancias atribuibles al contratista que redunden en una mayor utilidad de Petróleos Mexicanos y en un mejor resultado de la obra o servicio, y siempre que no se comprometan porcentajes sobre el valor de las ventas o sobre la producción de hidrocarburos. Las posibles compensaciones deberán establecerse expresamente a la firma del contrato.**

**Los contratos que no observen las disposiciones de este artículo y del artículo anterior serán nulos de pleno derecho.”**

De los preceptos legales reproducidos –en conjunción con los principios constitucionales antes aludidos– se desprenden, en lo que es relevante para el presente asunto, los siguientes puntos:

- 1) Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible del petróleo, que constituye un área estratégica del Estado, cuyo manejo corresponde exclusivamente al sector público, lo cual se realiza a través del organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos.
- 2) Petróleos Mexicanos está facultado para celebrar con personas físicas o morales, los contratos de obras y de prestación de servicios para la mejor realización de sus actividades.
- 3) Las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de Petróleos Mexicanos deberán pactarse siempre en efectivo a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio cierto.
- 4) En los contratos de obra o de servicios entre Petróleos Mexicanos y las empresas privadas o públicas (contratistas) está prohibido pactar: **a)** Remuneraciones que consistan en derechos sobre las reservas petroleras, en un porcentaje de la producción o en un porcentaje del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante; **b)** Esquemas de producción compartida o asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación; y **c)** Derechos de preferencia para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas.
- 5) Los contratos que infrinjan dichas prohibiciones serán nulos de pleno derecho.

De acuerdo con los puntos anteriores, se observa que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios tienen la posibilidad de celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, conforme a las reglas que en los preceptos legales aludidos se mencionan.

Un aspecto medular dentro del régimen de contratación con dichos organismos descentralizados, se cifra en la forma en que se pactarán las remuneraciones que los particulares recibirán como contraprestación derivada del contrato respectivo, las cuales deben sujetarse a las reglas específicas señaladas.

En relación con dichas remuneraciones, el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, dispone:

**“Artículo 62. Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren, las remuneraciones con estricta sujeción a los artículos 6o. de la Ley Reglamentaria y 60 y 61 de la Ley, y podrán basarse en fórmulas o esquemas que permitan obtener un precio cierto y en dinero de conformidad con la legislación civil.**

**Dichas remuneraciones deberán fijarse en términos claros a la firma del contrato y podrán establecerse en función del grado de cumplimiento de las metas o en función de indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida de uso común en la industria de hidrocarburos, los cuales podrán referirse a productividad, capacidad, reserva incorporada, recuperación de reservas, tiempos de ejecución, costos en los que se incurra o ahorro en éstos, obtención de economías y otros que redunden en una mayor utilidad para Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios o que contribuyan a mejorar los resultados del proyecto.**

***Las remuneraciones podrán condicionarse a la generación de flujo de efectivo del proyecto.***

***Las compensaciones y penalizaciones que se pacten en términos de las fracciones V y VI del artículo 61 de la Ley siempre formarán parte de la remuneración.***

***Asimismo, con apego a las Disposiciones Administrativas de Contratación que emita el Consejo de Administración en términos de los artículos 51 y 53 de la Ley, en los contratos y convenios se establecerán los procedimientos para efectuar las revisiones y ajustes a las remuneraciones que sean necesarias.”***

Una vez que han sido expuestas las condiciones normativas a que se encuentra sujeta la legalidad de los contratos de obra o de servicios entre Petróleos Mexicanos y las empresas privadas o públicas, genéricamente denominados contratistas, es posible analizar si el artículo 62 del reglamento impugnado que regula el aspecto relativo a las remuneraciones, excede o no lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales antes reproducidas.

Por una parte, sostiene la parte actora que la ley no prevé que las remuneraciones se realicen en función de indicadores explícitos y cuantificables referidos a productividad, capacidad, reserva incorporada o recuperación de reservas, de modo que el Ejecutivo Federal excede sus facultades reglamentarias y, de facto, reforma el artículo 27 constitucional, cuando esta facultad es exclusiva del Poder Revisor en términos del artículo 135 constitucional.

Sin embargo, contrario a tales aseveraciones, el artículo 62 del reglamento impugnado no excede los límites fijados por la ley en cuanto establece reglas específicas en la esfera administrativa sobre las remuneraciones que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pactarán en los contratos y convenios que celebren, ya que de manera categórica ordena que ello se hará con estricta sujeción a los artículos 60. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos, a fin de obtener un precio cierto y en dinero de conformidad con la legislación civil. Como se ve, en un primer plano, el reglamento se sujeta expresamente a lo que las leyes disponen sobre la materia y, por ende, no puede asumirse que regule aspectos no previstos en ellas.

Pero además, el artículo 62 del reglamento impugnado se ciñe al marco determinado por la Ley de Petróleos Mexicanos, en particular, a lo que dispone en su artículo 61, fracciones I y II, porque si éstas disponen que las remuneraciones deberán pactarse siempre en efectivo, ser razonables en términos de los estándares o usos de la industria y, determinarse a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio cierto, aquél precepto impugnado no hace más que desarrollar dichas nociones al establecer que dichas remuneraciones ***“[...] podrán basarse en fórmulas o esquemas que permitan obtener un precio cierto y en dinero [...]”*** y que ***“[...] deberán fijarse en términos claros a la firma del contrato y podrán establecerse en función del grado de cumplimiento de las metas o en función de indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida de uso común en la industria de hidrocarburos, los cuales podrán referirse a productividad, capacidad, reserva incorporada, recuperación de reservas, tiempos de ejecución, costos en los que se incurra o ahorro en éstos, obtención de economías y otros [...]”***, debiendo entenderse que todos esos parámetros o indicadores son los que darán contenido a los esquemas fijos o fórmulas predeterminadas que permitirán obtener en última instancia un precio cierto y en dinero.

De ahí que a través del precepto impugnado, el Ejecutivo Federal no excede sus facultades reglamentarias en el aspecto señalado.

Por otra parte, contrariamente a lo aducido por la parte actora, el hecho de que el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos haga posible que las remuneraciones pactadas en los contratos de obra o servicios celebrados entre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y las empresas privadas o públicas, puedan establecerse en función de los parámetros recién destacados, particularmente los referidos a ***“reserva incorporada”*** y ***“recuperación de reservas”***, no implica que los contratistas tengan acceso y se beneficien directamente de la renta petrolera y las reservas, u obtengan algún porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de aquellos organismos descentralizados y, por ende, con ello no se contravienen los principios básicos en la materia relativos al dominio directo de la Nación sobre el petróleo y sus áreas estratégicas.

En efecto, es verdad que en el ámbito del petróleo, el concepto reserva<sup>11</sup> alude a la proporción de hidrocarburos que se pueden recuperar comercialmente de un yacimiento empleando diversas técnicas por parte, en este caso, de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, a través de las empresas privadas o públicas contratadas para esos efectos.

Es cierto que los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 2o. y 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y 60 y 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos, prohíben que se pacten remuneraciones que consistan en otorgar la propiedad sobre los hidrocarburos, derechos sobre las reservas petroleras<sup>12</sup>, en un porcentaje de la producción o en un porcentaje del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, es decir, de Petróleos Mexicanos.

Sin embargo, la parte actora parte de una premisa inexacta. El Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos en modo alguno posibilita el pacto de remuneraciones consistentes en otorgar la propiedad sobre los hidrocarburos, derechos sobre las reservas petroleras, en un porcentaje de la producción o en un porcentaje del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, Petróleos Mexicanos.

En particular, la sola incorporación del concepto reserva en el Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no debe llevar al extremo de establecer que el Ejecutivo Federal ha ido más allá de lo que la Constitución Federal y las leyes permiten en relación con el dominio directo que tiene el Estado sobre el petróleo u otra serie de principios relacionados con ese recurso.

El reglamento impugnado debe interpretarse conforme a la Constitución Federal y conforme a la legislación que le da cobertura, lo que es acorde con el principio de unidad del ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno encuentra que el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos lo único que hace posible, como máximo, es que las remuneraciones puedan establecerse en función de las metas alcanzadas o a partir de indicadores o índices -cuantificables y explícitos- referidos, entre otros parámetros, a las reservas de petróleo recuperadas o incorporadas por virtud de la actividad del contratista, es decir, una compensación económica fija, predeterminada, en efectivo y razonable conforme a los estándares o usos de la industria, basada en el buen desempeño de los contratistas.

---

<sup>11</sup> "2009. Las reservas de hidrocarburos de México." Pemex Exploración y Producción, 1 de enero de 2009, páginas 3, 4, 6, 7, 9, 10, se observa lo siguiente:

"2. Definiciones básicas

Petróleos Mexicanos utiliza para la actualización anual de las reservas de hidrocarburos del país definiciones y conceptos basados en los lineamientos establecidos por organizaciones internacionales. En el caso de las reservas probadas, las definiciones utilizadas corresponden a las establecidas por la Securities and Exchange Commission (SEC), organismo estadounidense que regula los mercados de valores y financieros de ese país, y para las reservas probables y posibles se emplean las definiciones emitidas por la Society of Petroleum Engineers (SPE), la American Association of Petroleum Geologists (AAPG) y el World Petroleum Council (WPC), organizaciones técnicas donde México participa en forma cotidiana.

[...].

2.2. Recursos petroleros

Los recursos petroleros son todos los volúmenes de hidrocarburos que inicialmente se estiman en el subsuelo, referidos a condiciones de superficie. Sin embargo, desde el punto de vista de explotación, se le llama recurso únicamente a la parte potencialmente recuperable de esas cantidades. Dentro de esta definición, a la cantidad de hidrocarburos estimada en principio se le denomina volumen original de hidrocarburos total, el cual puede estar descubierto o no. Asimismo a sus porciones recuperables se les denomina recursos prospectivos, recursos contingentes o reservas. En particular, el concepto de reservas constituye una parte de los recursos, es decir, son acumulaciones conocidas, recuperables y comercialmente explotables.

[...].

2.3 Reservas

Son las cantidades de hidrocarburos que se prevé serán recuperadas comercialmente, mediante la aplicación de proyectos de desarrollo, de acumulaciones conocidas, desde una cierta fecha en adelante, bajo condiciones definidas. Las reservas deben además satisfacer cuatro criterios: deben estar descubiertas, ser recuperables, comerciales y mantenerse sustentadas (a la fecha de evaluación) en un(os) proyecto(s) de desarrollo. Las reservas son además categorizadas de acuerdo con el nivel de certidumbre asociado a las estimaciones y pueden subclasificarse en base a la madurez del proyecto y caracterizadas conforme a su estado de desarrollo y producción. La certidumbre depende principalmente de la cantidad y calidad de la información geológica, geofísica, petrofísica y de ingeniería, así como de la disponibilidad de esta información al tiempo de la estimación e interpretación. El nivel de certidumbre se usa para clasificar las reservas en una de dos clasificaciones principales, probadas o no probadas.

[...].

2.3.1 Reservas probadas

Las reservas probadas de hidrocarburos son cantidades estimadas de aceite crudo, gas natural y líquidos del gas natural, las cuales, mediante datos geológicos y de ingeniería, demuestran con certidumbre razonable que serán recuperadas en años futuros de yacimientos conocidos bajo condiciones económicas y de operación existentes a una fecha específica. Las reservas probadas se pueden clasificar como desarrolladas o no desarrolladas.

[...].

<sup>12</sup> El artículo 2o., fracción XIII, del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece: "Artículo 2.- Para los efectos de este reglamento se entenderá por: [...] XIII. Reservas de Hidrocarburos: El volumen de hidrocarburos, calculado a condiciones atmosféricas, que se estima será producido económicamente con cualquiera de los métodos y sistemas de explotación aplicables a la fecha de evaluación; [...]."

Empero, también puede atender a la magnitud de los recursos petroleros recuperados o incorporados, no para servir como instrumento de pago en sí mismos, sino en la medida en que sólo proporcionen un referente para elaborar tabuladores o índices conforme a los cuales sí se calculará la mayor o menor remuneración del contratista, en el supuesto de que la obra o el servicio prestado redunden en una mayor utilidad para Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, o que contribuyan a mejorar los resultados del proyecto.

Como se puede observar, la mecánica para definir las remuneraciones aludidas ha sido provista de elementos estructurales que permiten graduar el pago a los contratistas considerando diversas variables, factores o circunstancias inherentes a la industria petrolera, no para cederles o entregarles la propiedad sobre los hidrocarburos, derechos sobre las reservas petroleras, un porcentaje de la producción o un porcentaje del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, Petróleos Mexicanos, sino para que, con apoyo en las fórmulas o índices diseñados a partir de dichas variables o parámetros, sea calculada la contraprestación respectiva obteniendo como resultado, invariablemente, un precio cierto y en dinero.

Cabe señalar que la realización de las actividades sustantivas de carácter productivo, en materia de búsqueda de hidrocarburos, siempre implica la existencia de factores aleatorios y de riesgo, tanto para Petróleos Mexicanos como para los contratistas; no obstante, el esquema de cálculo de las remuneraciones a éstos permite alinear sus intereses en la misma dirección que los de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con la única finalidad de estimular en unos y otros la obtención de mejores resultados y, en esa medida, una determinada contraprestación cierta y en dinero, fijada conforme a las variables aludidas.

Por lo anterior, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos introduce los conceptos de **“reserva incorporada”** y **“recuperación de reservas”**, ello no conduce a determinar que el Ejecutivo Federal haya autorizado lo que la Constitución Federal y la legislación prohíben en relación con el dominio directo que tiene el Estado sobre el petróleo, pues ambos indicadores de carácter técnico solamente tienen el propósito de autorizar, como parámetro de las remuneraciones, la cantidad de hidrocarburos probada, probable o posible que se incorporan (**“reserva incorporada”**):

- Por nuevos descubrimientos;
- Por desarrollos: modificaciones a las reservas existentes por la perforación y terminación de pozos en desarrollo); y
- Por revisiones: situaciones capaces de originar modificaciones a las reservas).

O bien, la cantidad de hidrocarburos que se reponen por nuevos descubrimientos con respecto a lo que se produjo en un periodo determinado (**“recuperación de reservas”**) cuya cuantificación se obtiene, en términos generales, comparando la tasa de recuperación de un periodo a otro.

Además, no debe perderse de vista que conforme a lo expuesto en el Dictamen de veinticinco de octubre de dos mil ocho, que formuló la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, a quien correspondió fungir como revisora, en torno a la última reforma a la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, los indicadores etiquetados en el reglamento reclamado como **“reserva incorporada”** y **“recuperación de reservas”**, deberán ser cuantificados con la precisión suficiente para poder realizar pago alguno con base en los mismos, pues es obvio que una vez que se encuentran las reservas, la Nación cuenta con una primera estimación de lo encontrado, pero hasta que se procede a su extracción puede tener la certeza del hallazgo; y en ese sentido, el pago está sujeto a la condición de verificarlas, por lo que la remuneración podría calcularse con base en la cantidad de hidrocarburos producida (siempre en efectivo), lo cual no viola la prohibición de pagar con un porcentaje de lo producido, ni con las ventas, ni con las utilidades de la contratante.

A este respecto resulta ilustrativo, para la comprensión de dichos conceptos de orden técnico, (**“reserva incorporada”** y **“recuperación de reservas”**) el informe rendido por Petróleos Mexicanos en materia de reservas de hidrocarburos durante el año de dos mil nueve, que en la parte que interesa establece lo siguiente:

***“Descubrimientos 5. Los resultados de incorporación de reservas de hidrocarburos por actividad exploratoria continúan mejorando sistemáticamente. Específicamente, este año Petróleos Mexicanos alcanzó la cifra de incorporación de reservas 3P más alta desde la adopción de los lineamientos internacionales emitidos conjuntamente por la Society of Petroleum Engineers, por el World Petroleum Council y la American Association of Petroleum Geologists. Durante 2008 se realizaron descubrimientos de reservas 3P por 1,482.1 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Esto representa un incremento en la incorporación de reservas totales por actividad exploratoria de 40.7 por ciento con respecto al***

**año anterior. Asimismo, otro de los resultados relevantes logrados en las actividades exploratorias para el mismo año, se refiere a que el tamaño de los descubrimientos realizados por pozo se incrementó de 2007 a 2008, pasando de 43.9 a 78.0 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Esto indudablemente permitirá reducir los costos de descubrimiento y desarrollo, así como los de producción una vez que se inicie la explotación de las reservas asociadas. La incorporación de reservas 3P por descubrimientos lograda en 2008, se concentró principalmente en la Región Marina Noreste alcanzando 54.9 por ciento, esto por los resultados de los pozos Kambesah-1, Ayatsil-DL1 y Pit-DL1. La Región Marina Suroeste por su parte, contribuyó con 30.3 por ciento de las reservas totales, adicionadas por los pozos Tsimin-1, Tecoalli- 1, Xanab-DL1 y Yaxché-1DL. Las regiones Norte y Sur aportaron cada una 7.4 por ciento del total de reservas 3P. Estos resultados demuestran la importancia de mantener estable la ejecución de actividades exploratorias, mediante un ritmo de inversión sostenido, el cual aunque todavía no alcanza el nivel de estabilidad deseado, ha tendido a mejorar con respecto a décadas anteriores. Además, los nuevos yacimientos se localizan en su mayoría muy cerca de campos productores, por lo que (sic) vislumbra que esta reserva incorporada se desarrollará en tiempos menores en comparación a otros descubrimientos marinos de menor tamaño, y consecuentemente serán incluidos en el portafolio de proyectos para agregar producción en el corto plazo. De esta manera, el desarrollo y la reclasificación de reservas probables y posibles aprobadas será más dinámica.**<sup>13</sup>

Con base en lo anterior, se concluye que el artículo 62 reclamado debe interpretarse en el sentido de que es posible otorgar compensaciones económicas mediante esquemas fijos o fórmulas predeterminadas, en efectivo y razonables conforme a los estándares o usos de la industria, basadas en indicadores referidos a ese tipo de recursos petroleros, en el supuesto de que la obra o el servicio prestado por la empresa privada respectiva redunden en una mayor utilidad para Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, o que contribuyan a mejorar los resultados del proyecto, lo que ocurrirá en el caso de que se alcancen o maximicen las metas alcanzadas en relación con las reservas de petróleo recuperadas o incorporadas, sin que ello implique otorgar al contratista privado remuneraciones consistentes en la propiedad sobre hidrocarburos, derechos sobre las reservas petroleras, en un porcentaje de la producción o en un porcentaje del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, Petróleos Mexicanos, máxime que los pactos que se establecieron en cualquiera de esos últimos supuestos serían nulos de pleno derecho, pues así lo sanciona la Ley de Petróleos Mexicanos en su artículo 61, último párrafo, al establecer que **“Los contratos que no observen las disposiciones de este artículo y del artículo anterior serán nulos de pleno derecho.”**

A mayor abundamiento, resulta conveniente citar aquí el dictamen de veinticinco de octubre de dos mil ocho, que formuló la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, a quien correspondió fungir como revisora, en torno a la última reforma a la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada el veintiocho de noviembre de dos mil ocho, en el Diario Oficial de la Federación, que en la parte conducente señala:

#### **“4.2 Contratos en la Ley de Petróleos Mexicanos**

***En primer lugar, es importante reiterar que la regulación en materia de contratos no debe desvincularse del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, toda vez que dicho precepto marca la pauta en materia de remuneraciones, en tanto que la Ley de Petróleos Mexicanos retoma dicha materia y desarrolla las modalidades de las contrataciones.***

***En este contexto, con la regulación propuesta y lo indicado en los incisos precedentes no existe duda alguna de que, bajo ninguna forma, en la celebración y pago de los contratos se podrá pactar un porcentaje de los productos, de las ventas o de las utilidades de Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios.***

***En segundo lugar, para entender el objetivo del esquema de contratación, debe partirse del supuesto de que los hidrocarburos no son aprovechables por la Nación mientras permanezcan en el subsuelo, para ello se necesita buscarlos, localizarlos, extraerlos y enajenarlos. Estas actividades requieren de inversiones tanto para llevar a cabo la exploración como la extracción misma, que a su vez requieren contratar servicios (por ejemplo, estudios sísmicos, arrendamiento de taladros, etcétera.), pero nadie aceptaría prestarlos si no hay una ganancia razonable por las inversiones y el riesgo incurridos.***

<sup>13</sup> 2009. Las reservas de hidrocarburos de México.” Pemex Exploración y Producción, 1 de enero de 2009, página 45.

*En este marco y de acuerdo con lo expuesto para el artículo 6° de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la remuneración debe estar en función del valor que el contratista le añade a los proyectos petroleros, sujeto a las restricciones constitucionales de que no se compartan los hidrocarburos ni se pierda el control ni la exclusividad de los mismos.*

*De esta forma, el nuevo sistema contractual y régimen de contratación de Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios se sustenta en varios supuestos en consonancia con los principios y las prohibiciones constitucionales; al respecto, la Ley de Petróleos Mexicanos lista lo que se puede y lo que no se puede hacer.*

*El esquema de remuneraciones se basa en el buen desempeño de los proveedores y contratistas; se paga por la eficiencia y la efectividad del objeto que se contrata y, en ese sentido, puede pactarse el otorgamiento de compensaciones adicionales. Por ejemplo, si no se encuentran reservas no se va a penalizar al contratista por ello, pero sí puede pactarse en el contrato que no se le pague ninguna cantidad o si acaso, algún pago simbólico por las cuantiosas inversiones hechas, a juicio de Petróleos Mexicanos, mismas que se propondrían en las licitaciones; asimismo, podrían pactarse pagos en efectivo en función del éxito exploratorio del proyecto e incentivos si se cumplen las metas de una manera extraordinaria y atribuible al contratista.*

*Respecto a la remuneración de los proyectos exploratorios, se podría pactar, por ejemplo, un pago en efectivo con base en el volumen de reservas encontrado, lo que no implica que el privado se apropie de la utilidad de Petróleos Mexicanos ni que se esté compartiendo la propiedad de los hidrocarburos mediante un pago en especie, ni que se esté pagando con un porcentaje de las ventas.*

*El tema subyacente es incentivar que en cualquier tipo de contrato de obras o servicios se obtengan un mayor beneficio a la Nación y se evite que el Estado absorba las pérdidas por las inversiones que fracasen, como ocurre actualmente. En ese sentido y a mayor abundamiento, una mayor cantidad de reservas localizadas beneficia a la Nación porque estaría en capacidad de apropiarse de las mismas, y para cuya localización y extracción tal vez no se tengan ni los recursos ni la tecnología.*

*En este contexto, este tipo de contratos no violentan la Constitución porque:*

- a) El contratista no es dueño de los hidrocarburos encontrados;*
- b) El contratista no tiene el control de la industria petrolera;*
- c) El contratista no tiene derechos especiales ni preferentes sobre los hidrocarburos, salvo el derecho a recibir el pago por sus servicios;*
- d) El pago que se hace al contratista es en efectivo, no en especie, y*

*Desde luego, es conveniente aclarar que una vez que se encuentran las reservas, la Nación cuenta con una primera estimación de lo encontrado, pero hasta que se procede a su extracción podrá tener la certeza del hallazgo; en ese sentido, el pago está sujeto a la condición de verificarlas. En este sentido la remuneración podría calcularse con base en la cantidad de hidrocarburos producida (siempre en efectivo), lo cual no viola la prohibición de pagar con un porcentaje de lo producido, ni con las ventas, ni con las utilidades de la contratante.*

*Además, el pago que se haga a los contratistas se establecería con base en una fórmula que permita a las partes tener un precio cierto, que sea acordado a la firma del contrato. Asimismo y a juicio de Petróleos Mexicanos, en la licitación se podrá especificar si el contratista que hizo el descubrimiento podrá o no ser contratado también para prestar el servicio de extracción de hidrocarburos.*

*El proyecto aprobado por la Cámara de Senadores retoma lo indicado en el artículo 4o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos vigente, en el siguiente sentido:*

*'Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables.'*

***Esta es la norma general que faculta a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios a celebrar cualquier acto jurídico para la consecución de su objeto, en congruencia con la personalidad jurídica y patrimonio propio de los organismos descentralizados. La sujeción a las disposiciones aplicables indica que los convenios y contratos deberán tomar en cuenta lo que dispone la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.***

***El artículo 5o. de la Ley de Petróleos Mexicanos tiene los siguientes objetivos:***

- a) Dejar en claro que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pueden celebrar todo tipo de acto jurídico, y***
- b) Que por ningún motivo se podría comprometer la propiedad y control respecto de los hidrocarburos y, por consiguiente, su explotación.***

***La regulación en materia de modalidades especiales de contratación hace referencia al dominio directo sobre los hidrocarburos y no a la propiedad, sin que por ello signifique que ésta se puede compartir, toda vez que tal prohibición está en forma explícita en el artículo 6º. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de manera implícita en el artículo 60, fracción II, del proyecto objeto de esta minuta.***

***Queda también de manifiesto que, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, queda en manos de la Nación. Por lo tanto, no podría delegarse en los particulares decisión alguna relativa a la exportación de hidrocarburos, ni de sus productos y subproductos; volúmenes de comercialización; fijación de los precios; adquirientes, entre otros.***

***Algunas de las implicaciones más importantes del artículo 60 son:***

***a) Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios pueden suscribir cualquier tipo de contrato con personas físicas o morales siempre y cuando se pacten remuneraciones en efectivo, no se conceda derechos de propiedad sobre los hidrocarburos, no se comparta ni total ni parcialmente la producción (pago en especie), o se pacten como pago porcentajes de las ventas, o bien las utilidades de la contratante;***

***b) Los proveedores o contratistas no pueden registrar las reservas petroleras como activos propios, pues este derecho le corresponde sólo a la Nación, la única que puede registrarlas como parte de su patrimonio. Es decir, ningún contratista o proveedor, para efectos del derecho interno, podría registrar como activos propios las reservas petroleras por el simple hecho de que no se les confiere su propiedad, independientemente de que estén en el subsuelo o en los yacimientos, o se hayan extraído;***

***c) Por medio de los contratos no podrá transferirse a terceros la responsabilidad de las actividades estratégicas conferidas con exclusividad al Estado, por lo que no podrá delegarse alguna decisión relativa a la fijación de la plataforma de producción nacional, ni de exportación de hidrocarburos, de sus productos y subproductos; a los volúmenes de comercialización; la fijación de los precios del petróleo o de sus productos y subproductos; la determinación de los adquirientes de hidrocarburos; la ubicación y la delimitación geográfica del proyecto; la planeación estratégica de la explotación del recurso, entre otras.***

***El contratista podrá tomar libremente todas las decisiones operativas que requiera la mejor ejecución del proyecto para que sea exitoso;***

d) *Petróleos Mexicanos no podrá pactar un compromiso para vender los hidrocarburos y sus derivados al contratista o al tercero que éste determine. Para venderlos, el organismo deberá proceder conforme a las prácticas de mercado vigentes;*

e) Los contratos no podrán contemplar pagos en especie ni asociaciones en las áreas estratégicas que impliquen compartir decisiones que sólo competen al Estado. Cualquier tipo de asociación o alianza que no conlleve perder, ceder o compartir decisiones soberanas y exclusivas está permitida, y

f) *Los contratos podrán incluir cláusulas que permitan a las partes modificar los proyectos con la finalidad de mejorar el resultado de los mismos. Las modificaciones deben reflejarse en un mejor desempeño de Petróleos Mexicanos respecto al cumplimiento de su objeto.*

En cuanto al artículo 61, la fracción I tiene por objeto establecer que, además de ser en efectivo, los pagos tendrán que ser similares, es decir, estar dentro de un intervalo de mínimo y máximo que se observan en la industria para los proyectos de características semejantes (geológicas, geográficas, capacidad, etcétera).

*Los pagos, al estar comprendidos en el presupuesto de Petróleos Mexicanos o de los organismos subsidiarios, rompen el vínculo que pudiera existir entre la remuneración y un contratista determinado, en abono de la transparencia.*

Con base en la fracción II se podrá establecer que las remuneraciones sean establecidas a través de esquemas fijos o variables; es decir, aún y cuando la remuneración sea determinable, al final de acuerdo con las fórmulas o esquemas previamente establecidos, invariablemente deberá arribarse a un precio cierto y en dinero.

Los esquemas o fórmulas previamente establecidos permitirán incorporar cualquier variable para que se lleve a un precio cierto, por ejemplo, con base en las obras o servicios especificados al momento de la contratación, o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad. No existe limitante para la incorporación de variables.

Aún y cuando la remuneración sea determinable, al final, de acuerdo con las fórmulas o esquemas previamente establecidos, invariablemente deberá arribarse a un precio cierto y en dinero, mismo que deberá establecerse desde el principio.

*Además del precio alzado o precio unitario o mixto, Petróleos Mexicanos o los organismos subsidiarios podrán pactar cualquier forma de pago utilizando la legislación civil y observando las restricciones y prohibiciones del marco legal.*

*La fracción III precisa, por su importancia, que podrá estipularse la incorporación de avances tecnológicos, o la variación de precios; no obstante, es importante que quede claro que dichos aspectos no son los únicos que habrán de tomarse en consideración, sino cualquier otro de índole tecnológica, financiera, ambiental, etcétera, que contribuya a mejorar la eficacia del proyecto.*

*Los terceros podrán hacer sugerencias a Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, a efecto de modificar los proyectos con la finalidad de mejorar el resultado del mismo. Estas sugerencias se reflejarán en un mejor desempeño de los organismos en lo relativo al cumplimiento de su objeto.*

*De acuerdo con lo anterior, en los contratos de obras plurianuales podrá estipularse que los pagos serán revisables si se dan ciertas condiciones que escapen al control de las partes.*

*Asimismo, con la finalidad de que exista una base para que se puedan negociar los ajustes, se propone especificar que ello será de acuerdo con los mecanismos autorizados por el Consejo de Administración, de tal forma que se elimina cualquier posibilidad de discrecionalidad.*

***Estas disposiciones no previstas en el marco jurídico vigente aligeraran la carga administrativa y el tiempo de ejecución de los proyectos de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, al no tener que realizar nuevamente un proceso de contratación. Esta es una de las principales aportaciones de la Ley de Petróleos Mexicanos, al contemplar que éste o sus organismos subsidiarios podrán, en función del proyecto, establecer remuneraciones con base en el desempeño, o bien incentivos por la buena realización o éxito de un proyecto.***

***Asimismo, podrán incluirse penalizaciones, en función del impacto negativo de las actividades del contratista en la sustentabilidad ambiental y por incumplimiento de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad.***

***De acuerdo con el artículo 61, fracción VI, se pueden pactar compensaciones adicionales tendientes a maximizar la eficacia o el éxito de la obra o servicio, con base en los elementos que de forma enunciativa, mas no limitativa, se refiere ese precepto. Se podrán incluir compensaciones adicionales cuando el contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras; se apropie o beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o concurren otras circunstancias atribuibles a este último que redunden en una mayor utilidad o en un mejor resultado de la obra o servicio.***

***La intención de incluir estos artículos obedece a dejar en claro que en el contenido de los contratos no existe mayor limitación que el otorgar la explotación de los hidrocarburos a los particulares; es decir, otorgar su propiedad o las utilidades de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios.***

***Con la regulación de los contratos que se propone de ninguna forma se transferirá la propiedad del recurso ni tampoco las decisiones soberanas sobre el conjunto de actividades que conforman su explotación.***

***Fuera de los supuestos que se han comentado, es claro que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pueden celebrar cualquier tipo de contrato de obra o prestación de servicios, adquisiciones o arrendamientos, para la mejor realización de las actividades que conforman la industria petrolera.”***

De las consideraciones preinsertas deriva que en el proceso que dio origen a la Ley de Petróleos Mexicanos se tuvieron en consideración aspectos inherentes a la manera de calcular las remuneraciones de los contratistas, sin que la utilización de índices o fórmulas apoyadas en determinadas variables, como puede ser el volumen de reservas incorporadas o recuperadas en un yacimiento descubierto, implique que el contratista se apropie de los hidrocarburos, ni que se le otorguen derechos sobre dichas reservas o se compartan con él porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos, de sus derivados y de las utilidades de la entidad contratante, es decir, de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

Incluso, si el reglamento impugnado establece determinados elementos de cálculo de las remuneraciones de los contratistas que, en esencia, son similares a los que, a su vez, tuvo en consideración el propio legislador al aprobar a la ley reglamentada, ello pone de manifiesto que el precepto impugnado de ningún modo la rebasa.

Con base en las anteriores consideraciones, se concluye que en ningún caso asiste la razón a la parte actora cuando afirma que:

- El reglamento establece remuneraciones ligadas directamente a las propiedades físicas, químicas y económicas del recurso natural, por lo que a través de criterios de remuneración asociados a parámetros como “**producción**”, “**reserva incorporada**” o “**recuperación de reservas**”, o a otros indicadores como podría ser el valor de las ventas, significa permitir que los contratistas tengan acceso o se beneficien de la renta petrolera, y que tengan participación directa en la explotación del recurso natural.
- Los contratistas podrían alegar derechos latentes sobre las reservas de hidrocarburos.
- Se posibilita la eventualidad de que los contratistas reciban un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos, lo cual llevaría al surgimiento de concertaciones jurídicas similares a los contratos de riesgo.
- El reglamento permite implícitamente contratos donde se transfieran y compartan decisiones estratégicas con los contratistas.

Conviene añadir que el establecimiento de incentivos no está prohibido en la Ley de Petróleos Mexicanos, lo único que sí está vedado es que el premio que deba pagarse a los contratistas no sea cuantificable de antemano, tal como sería, por ejemplo, si se fijara un porcentaje apropiado de las reservas localizadas a título de estímulo de su desempeño, reservas que, por tener una dimensión incierta al momento de emprender los proyectos de exploración, no se sabría con exactitud hasta qué punto beneficiarían a los particulares con las riquezas del subsuelo.

En cambio, si conforme al reglamento reclamado las partes pactan incentivos de acuerdo con el volumen de las reservas encontradas, tal proceder equivale a lo que usualmente acontece con otro tipo de contratos mercantiles, en los que uno de los elementos de la contraprestación tiene un carácter variable sujeto a una condición incierta, sin que ello implique la apropiación de la cosa sobre la cual recae el pacto de voluntades, ni por supuesto la incertidumbre en el precio.

En efecto, la circunstancia de que la cuantía de las remuneraciones no sea cuantificable en el momento de la firma del contrato, no significa que el precio del mismo sea incierto, pues si el mismo está sujeto -como debe estarlo- a indicadores explícitos y cuantificables, expresados en unidades de medida de uso común en la industria de los hidrocarburos, su pago final siempre será determinable a partir de la aplicación de tales parámetros establecidos de antemano.

Baste señalar, a guisa de ejemplo, lo que acontece con el arrendamiento de inmuebles cuando se fija un precio variable de acuerdo al valor de la locación arrendada. En estos casos, la sola circunstancia de que el precio del contrato se module conforme al aumento o decremento del valor comercial del inmueble, no implica compartir el derecho real de propiedad del arrendador, pues con estas condiciones contractuales solamente se introduce un indicador económico como base para cuantificar el precio de la renta, más nunca la asociación en el aprovechamiento de los frutos civiles del predio y sus construcciones.

En términos análogos, la estipulación de cláusulas en las que el volumen de la incorporación o recuperación de reservas signifiquen un aumento previamente programado en el precio de los contratos de exploración, tampoco implica que por fomentar las habilidades del contratista para obtener mayores hallazgos, se llegue al extremo de compartir en sociedad los recursos del subsuelo, sino que solamente se trata de instituir, en forma cierta y determinada, cómo se calculará el incentivo que busca optimizar los fines naturales de ese tipo de contratos, en los que los particulares también requieren de garantías para saber qué ganancias obtendrán en caso de que sus esfuerzos los lleven a localizar yacimientos importantes de hidrocarburos.

Así como ocurre con cualquier otro contrato de prestación de servicios, la finalidad de los contratos de exploración con incentivos basados en la incorporación o recuperación de reservas de hidrocarburos, no tienen como función esencial la traslación del dominio de estos bienes de la Nación, sino que solamente tienen por finalidad que ésta, a través de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, contraten a personas para que realicen esos descubrimientos, lo cual no significa que se pretenda compartir el usufructo de tales recursos, sino solamente propiciar que el prestador de los servicios reciba un estímulo de acuerdo a la naturaleza de los contratos, pues si de lo que se trata es de localizar los grandes yacimientos de hidrocarburos, lógico es que la mejor forma de premiar las inversiones y esfuerzo de los contratistas tenga como indicador la importancia de los descubrimientos, pues si no fuera así, lejos de alentar la búsqueda de éstos, podría llegarse al extremo de tener que pagar por exploraciones infructuosas.

Por otra parte, si incentivar los contratos de exploración de suyo implica fijar indicadores apoyados en el volumen de los recursos encontrados, pues es la mejor forma de incentivar los esfuerzos de los contratistas, debe precisarse enfáticamente que esto tampoco quiere decir que el aprovechamiento directo de los hidrocarburos constituya el pago de tales premios, ya que al preverse en el artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que las remuneraciones que en los contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante; estas acotaciones permiten establecer que por ningún motivo se podrá establecer, en el clausulado respectivo, alguna estipulación que societariamente produzca beneficios a los contratistas para apropiarse de esos recursos del subsuelo.

Por ello, las disposiciones reglamentarias controvertidas deben encontrar su recta interpretación en su unión indisoluble tanto con las normas de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, como la que se acaba de citar, así como con las disposiciones de la Ley de Petróleos Mexicanos que proscriben todo tipo de aprovechamientos compartidos con los particulares con los que se celebren contratos, tal como lo señala este último ordenamiento en la fracción IV de su artículo 61, al prever que las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo, por lo que en ningún caso

podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, ni algún otro distinto al numerario, o contrario a las disposiciones de la Ley de Petróleos Mexicanos, y a la Constitución Federal.

En suma, este tipo de contratos incentivados no comprometen la riqueza petrolera, porque no hay entrega de hidrocarburos ni de productos refinados o elaborados a partir de los mismos, lo único que se compromete es la capital de la empresa Petróleos Mexicanos, o de sus organismos subsidiarios, para el pago de porcentajes sobre un capital que ha recibido, ya que si a través de un contrato incentivado se permite la perforación y ésta es exitosa, el correspondiente compromiso de una participación porcentual para quien hizo la perforación, no constituye una participación de materia prima, sino un pago en numerario, conforme a referentes previamente establecidos, de forma tal que se genere la atención de las empresas para que aporten capital propio en exploración, en perforación, o en otros capítulos que son sustantivos para la empresa, pero todo bajo el control de Petróleos Mexicanos.

A lo anterior habría que agregar que los límites esenciales que tendría el artículo 62 del reglamento reclamado, conforme a lo dispuesto en la ley de la cual deriva serían los siguientes:

- a) No se deberán establecer fórmulas o esquemas que correlacionen el precio del crudo y la remuneración del contratista que tengan como resultado que el pago de los servicios sea una proporción de la renta petrolera.
- b) No se deberán establecer fórmulas o esquemas de remuneración que tengan como único límite el valor de la producción después del pago de impuestos en función del precio del crudo en el mercado internacional, que redunde en un pago que exceda una remuneración razonable bajo estándares de la industria de contratos de servicios de exploración y producción de hidrocarburos.
- c) Las fórmulas y esquemas de contratación utilizadas en los contratos deberán corresponder estrictamente a un contrato típico de la industria de servicios de exploración y producción, y por ningún motivo deberán ser identificadas con contratos aceptados en la práctica internacional como modalidades de contratos de riesgo, de asociación o de participación de un porcentaje de las ventas en las que el contratista participe de la renta petrolera.
- d) Las fórmulas o esquemas de remuneración, no deberán contener mecanismos sujetos a circunstancias futuras que pretendan revertir la asignación de rendimientos de la renta petrolera a los contratistas y que por tal motivo, afecten de manera absoluta o relativa la condición de precio cierto a la firma del contrato de servicios.

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

**DECIMO TERCERO. Objetivos del Consejo de Administración y el Director General de Petróleos Mexicanos en el desempeño de sus funciones; artículo 4o. del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.**

Precepto legal reclamado:

***“Artículo 4. El Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana, tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.”***

Conceptos de invalidez:

- La actora señala que el artículo 4o. del reglamento, dispone que el Consejo de Administración y el Director General, buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana, tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley de Petróleos Mexicanos, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables. Sin embargo, mientras aquél precepto del reglamento señala que se tomarán en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la ley, este dispositivo enumera e incluye todos los objetivos, no sólo que se tomarán en cuenta uno o algunos de ellos.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley de Petróleos Mexicanos dispone:

***“Artículo 7o. Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por:***

***I. Un Consejo de Administración, y***

***II. Un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.***

***En el desempeño de sus funciones, el Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico, en beneficio de la sociedad mexicana, con responsabilidad ambiental, manteniendo el control y la conducción de la industria y procurando fortalecer la soberanía y la seguridad energética, el mejoramiento de la productividad, la adecuada restitución de reservas de hidrocarburos, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de hidrocarburos, la satisfacción de las necesidades energéticas, el ahorro y uso eficiente de la energía, la mayor ejecución directa de las actividades estratégicas a su cargo cuando así convenga al país, el impulso de la ingeniería mexicana y el apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológico.”***

Como se puede observar, ambos preceptos establecen cuáles serán los objetivos del Consejo de Administración y del Director General de Petróleos Mexicanos en el desempeño de sus funciones; sin embargo, en tanto el artículo 7 de la ley aludida señala que ambos órganos buscarán en todo momento:

1. La creación de valor económico, en beneficio de la sociedad mexicana, con responsabilidad ambiental, manteniendo el control y la conducción de la industria y procurando fortalecer la soberanía y la seguridad energética;
2. El mejoramiento de la productividad;
3. La adecuada restitución de reservas de hidrocarburos;
4. La reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de hidrocarburos;
5. La satisfacción de las necesidades energéticas;
6. El ahorro y uso eficiente de la energía;
7. La mayor ejecución directa de las actividades estratégicas a su cargo cuando así convenga al país;
8. El impulso de la ingeniería mexicana; y,
9. El apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológico.

Por su parte, el reclamado artículo 4o. del reglamento de dicha ley señala que los citados órganos de dirección y administración buscarán en todo momento:

1. La creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana; y,
2. Los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley de Petróleos Mexicanos, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

La sola lectura de los preceptos analizados permite arribar a la conclusión de que tanto el reglamento como la ley en consulta establecen exactamente los mismos objetivos que el Consejo de Administración y el Director General de Petróleos Mexicanos deberán buscar en todo momento en el desempeño de sus funciones, ya que el artículo 4o. del reglamento reclamado remite al artículo 7o. de la Ley de Petróleos Mexicanos para señalar que en el desempeño de sus funciones dicho Consejo y Director buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana ***“tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.”***; esto es, tan sólo se trata de dos formas distintas para expresar lo mismo.

De este modo, la redacción del artículo 4o. del reglamento reclamado no permite asumir que se sujeta al Consejo de Administración y al Director General de Petróleos Mexicanos, a cumplir solamente uno o algunos de los objetivos instituidos en la ley de la cual deriva, ya que es claro al ordenar que en el ejercicio de sus funciones uno y otro buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana, tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley de Petróleos Mexicanos en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, lo cual no deja lugar a dudas que dichos órganos de administración al realizar las tareas que les corresponden deberán tener en cuenta todas esas directrices.

Asimismo, la expresión que utiliza el reglamento reclamado en el sentido de que el Consejo de Administración y el Director General buscarán en todo momento la creación de valor económico en beneficio de la sociedad mexicana **“tomando en cuenta los demás objetivos previstos en el artículo 7o. de la Ley en los términos que establezcan las disposiciones aplicables,”**; no implica que estos últimos objetivos estén colocados en una condición de menor importancia frente a la creación de valor económico, ya que la ley de la cual deriva la norma no establece una relación de jerarquía entre todos los objetivos que enumera, por lo que todos ellos deberán ser considerados con la misma importancia.

En consecuencia, si el artículo 4o. del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por el artículo 7o. de la Ley de Petróleos Mexicanos, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; y en consecuencia, devienen infundados los argumentos analizados, por lo que deberá reconocerse la validez de tal precepto reglamentario.

**DECIMO CUARTO. Clasificación de información y documentos a cargo de los titulares de las unidades administrativas, de los Consejeros y del Secretario del Consejo de Administración, respectivamente; y difusión de acuerdos, votos e informes en la página electrónica de Petróleos Mexicanos; artículos 7o. y 8o. del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, en relación con el 6o. constitucionales.**

Preceptos legales reclamados:

***“Artículo 7. Corresponderá a los titulares de las unidades administrativas de Petróleos Mexicanos la clasificación de la información, documentos y proyectos de acuerdos que generen y sometan a consideración del Consejo de Administración, debiendo observar los criterios que para dichos efectos establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento y las disposiciones aplicables.***

***En su caso, los consejeros clasificarán la información y proyectos de acuerdos que sometan a la consideración del citado órgano de gobierno, así como los votos razonados que remitan al secretario del Consejo de Administración.***

***Corresponderá al secretario del Consejo de Administración, previa consulta con quien hubiere hecho la propuesta, realizar la clasificación de los acuerdos aprobados por dicho órgano de gobierno.”***

***“Artículo 8. Los acuerdos y los votos razonados y particulares de los consejeros serán difundidos dentro de los quince días hábiles posteriores a su emisión, mediante su inserción en la página electrónica de Petróleos Mexicanos.***

***Tratándose de acuerdos que hubieren sido clasificados como reservados o confidenciales, se difundirá únicamente la versión pública.***

***En caso de que los votos hubieren sido clasificados como reservados o confidenciales, se difundirá únicamente la versión pública que reciba el secretario del Consejo de Administración.***

***En la misma forma se difundirán los informes que presente el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño al Consejo de Administración, con la salvedad a que se refiere el párrafo anterior.”***

Conceptos de invalidez:

- Los artículos 7o. y 8o. del reglamento reclamado invaden la esfera competencial del Poder Legislativo, pues en ellos se atribuyen funciones que son propias del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, en términos del artículo 29, fracción IV, de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- El artículo 7o. del reglamento reclamado dispone que de manera discrecional se clasifique la información, sin que se abone a la transparencia, por lo que se generan dudas sobre el desempeño de las funciones de los Consejeros; lo mismo sucede con el Secretario del Consejo de Administración. Por ello, el reglamento impugnado atenta contra los principios en materia de acceso a la información establecidos en los artículos 2o., 6o., 7o., 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 6o. de la Constitución Federal.

Para dilucidar dichos planteamientos, es oportuno tener en cuenta el contenido de los artículos 22, fracción VI, y 29 de la Ley de Petróleos Mexicanos, que disponen:

**“Artículo 22. Para la correcta realización de sus funciones, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con los comités que al efecto establezca.**

**En todo caso, Petróleos Mexicanos contará con los comités de:**

**[...]**

**VI. Transparencia y rendición de cuentas, y**

**[...].”**

**“Artículo 29. El Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas será presidido por un consejero profesional y tendrá las funciones siguientes:**

**I. Proponer al Consejo de Administración, siguiendo las mejores prácticas en la materia, los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como las normas y, en su caso, recomendaciones para su divulgación;**

**II. Verificar el cumplimiento de los criterios, normas y recomendaciones a que se refiere la fracción anterior;**

**III. Emitir, dentro del ámbito de su competencia, opinión sobre los informes a que se refiere esta Ley;**

**IV. Establecer criterios para la organización, clasificación y manejo de los informes a que se refiere esta Ley; así como verificar la rendición y difusión de éstos;**

**V. Proponer al Consejo de Administración los mecanismos de rendición de cuentas en la gestión de Petróleos Mexicanos;**

**VI. Elaborar un dictamen anual sobre la transparencia y rendición de cuentas del organismo;**

**VII. Proponer los mecanismos para atender las solicitudes de acceso a la información y divulgación de la misma;**

**VIII. Solicitar a la Dirección General de Petróleos Mexicanos la información que requiera para el adecuado ejercicio de sus funciones, y**

**IX. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos jurídicos aplicables.”**

De lo anterior deriva que, entre otras funciones, el Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, está facultado para proponer al Consejo de Administración los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, así como las normas y, en su caso, recomendaciones para su divulgación; establecer criterios para la organización, clasificación y manejo de los informes a que se refiere la ley, así como verificar la rendición y difusión de éstos; y proponer los mecanismos para atender las solicitudes de acceso a la información y divulgación de la misma.

De esta forma, el comité aludido, como órgano de apoyo del Consejo de Administración en materia de transparencia y acceso a la información, es el origen de la normatividad y criterios internos aplicables para determinar cuándo la información -relacionada con Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios- se considera relevante, en qué casos y cómo habrá de divulgarse, cómo se organizarán, clasificarán, manejarán, rendirán y difundirán los informes referidos en la ley, y cómo se atenderán las solicitudes de acceso a la información y divulgación de ésta.

Sobre el particular, el artículo 7o. del reglamento impugnado, tan sólo establece a quiénes corresponderá, es decir, qué órganos serán los encargados de ejecutar la clasificación de información y documentos, de acuerdo a la competencia o las funciones que cada uno de ellos realiza, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>14</sup>, su reglamento y las disposiciones

<sup>14</sup> De manera ilustrativa, a continuación se transcriben algunos de sus preceptos:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.”

“Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.”

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;
- II. Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;
- III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;
- IV. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;
- V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;
- VI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;
- [...];
- XIV. Sujetos obligados:
- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- [...];
- f) Cualquier otro órgano federal;
- XV. Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.”
- “Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:
- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”
- “Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.”
- “Artículo 6. En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados. El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.”
- “Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:
- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
- [...];
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.
- La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.”
- “Artículo 9. La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.
- Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.”
- “Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:
- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscarar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

aplicables<sup>15</sup> que, en este caso en particular, serán las que al respecto establezca el Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas como criterios, normas o recomendaciones, las cuales a su vez se encuentran sujetas a la antedicha normatividad; asimismo, el artículo 8o. de dicho reglamento sólo establece cómo habrá de difundirse la información y documentos que señala, previa clasificación que de ellos se hubiese realizado.

De este modo, se advierte que los artículos 7o. y 8o. del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no atribuyen a otras personas las funciones que son propias del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, ya que sólo establecen a quiénes o a qué órganos administrativos corresponderá efectuar la clasificación y difusión de la información y documentos que en cada caso se señala.

Además, tales preceptos reglamentarios disponen que dicha clasificación habrá de realizarse conforme a la normatividad que sobre la materia resulta aplicable, como sería, entre otras, la que dicho Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas establece en el ámbito de su competencia conforme al artículo 29 de la Ley de Petróleos Mexicanos, precepto legal del cual derivan parámetros objetivos que impiden la clasificación de la información bajo criterios personales o discrecionales.

---

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado."

"Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad."

"Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación."

"Artículo 16. Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda."

"Artículo 17. Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso."

"Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público."

"Artículo 19. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial."

"Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39."

<sup>15</sup> Por ejemplo, los lineamientos expedidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Consecuentemente, los argumentos analizados devienen infundados, ya que los artículos 7o. y 8o. del reglamento reclamado no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, ni contravienen la normatividad en materia de transparencia y, por ende, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, por lo que debe reconocerse la validez de dichos preceptos reglamentarios.

**DECIMO QUINTO. Régimen de votación para la toma de resoluciones por parte del Consejo de Administración; artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, constitucional.**

Precepto legal reclamado:

***“Artículo 12. Las resoluciones del Consejo de Administración se adoptarán por los votos de la mayoría de los consejeros presentes, de acuerdo al régimen de votación. En caso de empate, el presidente del Consejo de Administración tendrá voto de calidad.***

***Si la mayoría no se logra con el voto de por lo menos dos consejeros profesionales, los que se opongan emitirán su voto razonado en un plazo no mayor a veinte días hábiles, el cual deberán hacer llegar al secretario del Consejo de Administración y éste, a su vez, a los demás consejeros. Transcurrido el plazo, el asunto se decidirá por mayoría simple de votos de los consejeros presentes en la próxima sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo de Administración.***

***Si dentro del plazo señalado cambia el sentido del voto de alguno de los consejeros profesionales que se opusieron, no será necesario convocar a sesión del Consejo de Administración conforme al párrafo anterior, siempre y cuando se cuente con el voto favorable de dos consejeros profesionales, debiendo el secretario del Consejo de Administración asentarlos en el acta correspondiente.”***

Conceptos de invalidez (se transcribe textual):

***“Que en cuanto a las disposiciones aplicables a los consejeros, el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos establece que las resoluciones del Consejo de Administración se adoptarán por los votos de la mayoría de los consejeros presentes, de acuerdo al régimen de votación. En caso de empate, el presidente del Consejo de Administración tendrá voto de calidad.***

***Que si bien es cierto, que tanto el Reglamento como la Ley de Petróleos Mexicanos estipulan que las resoluciones del Consejo de Administración se adoptarán por los votos de la mayoría de los consejeros presentes, también es el hecho que no establece un régimen especial de votación.***

***Que con lo anterior, se pretende desnaturalizar el sistema de votación ya establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos e introduce un régimen de votación, lo que presupone que se requerirá, atendiendo al caso concreto, para aprobar al seno del Consejo de Administración de Petróleos un mayor o menor número de votos, con lo que se desvirtúa el tipo de votación ya establecida en el ordenamiento jurídico de la materia.”***

Ante todo, atendiendo a la causa de pedir, se advierte que la actora esencialmente sostiene que el artículo 12 del reglamento reclamado al utilizar en su primer párrafo la expresión **“de acuerdo al régimen de votación”** viola la fracción I del artículo 89 constitucional, porque, en su concepto, la ley de la cual deriva no prevé diversos regímenes de votación.

Ahora, los artículos 8o., 9o., 13, 15 y 16 de la Ley de Petróleos Mexicanos, al efecto señalan:

***“Artículo 8o. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de quince miembros propietarios, a saber:***

***I. Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal;***

***II. Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos, y***

***III. Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, mismos que representarán al Estado y serán servidores públicos.***

**Para nombrar a los consejeros profesionales, el Presidente de la República someterá sus designaciones a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, para su ratificación por mayoría absoluta.**

**Si el Senado de la República o la Comisión Permanente rechazare la designación, el Ejecutivo Federal le someterá una nueva propuesta.**

**En todo caso, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente resolverán en un plazo improrrogable de treinta días a partir de la fecha de presentación de la propuesta.**

**La falta definitiva de un Consejero Profesional será suplida por un Consejero sustituto quien concluirá el periodo correspondiente.**

**Los consejeros profesionales únicamente podrán ser removidos por las causas y conforme al procedimiento previsto en los artículos 12 y 13 de esta Ley.”**

**“Artículo 9o.- El Presidente del Consejo será el Titular de la Secretaría de Energía, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.**

**Por cada uno de los consejeros propietarios, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, designarán a sus respectivos suplentes. Los consejeros profesionales no tendrán suplentes.**

**A los consejeros suplentes les resultarán aplicables las mismas disposiciones que a los propietarios, según se trate de los representantes del Estado o de los designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.**

**Los temas presupuestales sólo podrán ser votados en el Consejo por los consejeros representantes del Estado.”**

**“Artículo 13. A solicitud de cuando menos dos de sus miembros, el Consejo de Administración conocerá y dictaminará sobre las causas de remoción a que se refiere el artículo anterior, con base en los elementos que se le presenten para tal efecto.**

**El Consejo de Administración decidirá, previa garantía de audiencia, sobre la procedencia de la remoción mediante el voto de la mayoría de sus miembros.**

**El dictamen de remoción y los documentos que lo sustenten, así como los elementos de defensa aportados por el consejero de que se trate, serán enviados al Presidente de la República o al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda, para que resuelvan en definitiva.”**

**“Artículo 15. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos deliberará en forma colegiada y decidirá sus asuntos por mayoría de votos de los miembros presentes en las sesiones. En caso de que esta mayoría no se logre con el voto de por lo menos dos consejeros profesionales, en un plazo no mayor a veinte días hábiles, los consejeros que se opongan podrán emitir su voto razonado. El asunto será decidido por mayoría simple de votos de los consejeros presentes en la siguiente sesión que se celebre al término del plazo señalado.**

**El Reglamento de la presente Ley establecerá las normas para la difusión de los acuerdos y, en su caso, de los votos particulares de los miembros del Consejo de Administración, especialmente para su revelación en los mercados financieros, sin perjuicio de la información que en términos de las disposiciones aplicables deba clasificarse como confidencial o reservada.**

**Los consejeros representantes del Estado deberán pronunciarse en el seno de las sesiones respectivas sobre los asuntos que deban resolver los consejos de administración de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.**

**El pronunciamiento de los consejeros referidos en el párrafo anterior deberá ser en sentido afirmativo o negativo. Si el pronunciamiento fuera en sentido negativo, se deberá fundar y motivar la decisión a través de la emisión de un voto razonado. Si el asunto específico ameritase la realización de estudios o consultas fuera de la sesión del consejo, el voto razonado deberá ser emitido dentro de los cinco días hábiles siguientes, en el entendido de que la falta de respuesta oportuna conllevará su aprobación.”**

**“Artículo 16. El Consejo de Administración sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos diez de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean de los consejeros representantes del Estado.**

**El Consejo de Administración sesionará en forma ordinaria bimestralmente, conforme al calendario que se acuerde, previa convocatoria del Secretario del Consejo a propuesta de su Presidente. También podrá sesionar en forma extraordinaria cuando sea necesario.**

**La convocatoria para sesiones ordinarias se hará, por lo menos, con siete días hábiles de anticipación. Tratándose de sesiones extraordinarias bastará con dos días.”**

De los preceptos anteriores se obtienen, en forma sintética, los principales datos que arroja la conformación del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos:

	Propietarios	Suplentes
Representantes del Estado (incluye al Presidente del Consejo)	6	6
Representantes del sindicato	5	5
Consejeros profesionales, representantes del Estado, designados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado	4	No tienen
Número total de Consejeros	15	11

Por otra parte, con relación a las reglas esenciales de votación del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, previstas en la ley que rige dicho organismo, se obtiene el siguiente resumen de datos:

Tipos de sesiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinarias bimestrales; y</li> <li>• Extraordinarias</li> </ul>
Convocatorias para sesiones ordinarias	Con anticipación de 7 días hábiles
Convocatorias para sesiones extraordinarias	Con anticipación de 2 días naturales
Regla general para la existencia de quórum	10 miembros -de los 15 que integran el Consejo- con mayoría de los 10 representantes del Estado
Regla general para la aprobación de los asuntos	Mayoría de votos de los consejeros presentes con el voto de por lo menos 2 de los 4 consejeros profesionales
Regla para la aprobación de asuntos cuando no se obtiene la mayoría de votos de los consejeros presentes con el voto de por lo menos 2 de los 4 consejeros profesionales	Se abre un espacio de 20 días para que los consejeros profesionales disidentes emitan su voto razonado; transcurrido ese plazo, el asunto se decide en la siguiente sesión por mayoría simple de los consejeros presentes.
Regla especial para la aprobación de temas presupuestales	Sólo votan los 10 representantes del Estado
Regla especial para determinar la procedencia de la remoción de consejeros	Se requiere de la mayoría de los 15 consejeros (al menos 8 votos)
Regla especial para el caso de empate	Tiene voto de calidad el Presidente del Consejo que es el Secretario(a) de Energía

Como se puede observar, se pueden dar diversos escenarios para la toma de decisiones por parte del Consejo, dependiendo del número de integrantes asistentes a las sesiones y de la calidad de éstos, es decir, si son representantes del Estado o si son representantes del Sindicato; pero, en términos generales, impera la regla de que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, que se conforma por quince miembros, decidirá sus asuntos por mayoría de votos de los miembros presentes en las sesiones, a las que deberán acudir cuando menos diez integrantes, de los cuales, la mayoría, deben ser representantes del Estado.

Sin embargo, deben atenderse dos casos de excepción previstos en los artículos 9, último párrafo, y 13, párrafo segundo, de la Ley de Petróleos Mexicanos, a saber:

1) **“Los temas presupuestales sólo podrán ser votados en el Consejo por los Consejeros representantes del Estado”.**

2) **“El Consejo de Administración decidirá, previa garantía de audiencia, sobre la procedencia de la remoción mediante el voto de la mayoría de sus miembros”.**

La regulación anterior permite observar que, en la gran mayoría de los casos, conforme a la Ley de Petróleos Mexicanos se aplica el régimen general de votación, basado en la mayoría de los integrantes presentes en las sesiones para la toma de decisiones por parte del Consejo de Administración; no obstante, el hecho de que la ley exija, por una parte, que la resolución de temas presupuestales queda reservada a los miembros representantes del Estado; y por otra, que para decidir sobre la procedencia de remoción de alguno de los Consejeros se exija el voto de la mayoría de los miembros del Consejo, todo ello pone de manifiesto que existen casos específicos con determinadas reglas para la adopción de la decisión de que se trate.

En atención al marco legal referido, este Tribunal Pleno considera que el artículo 12 del reglamento impugnado no excede o sobrepasa los límites fijados por el legislador ya que, en realidad, dicho precepto no introduce algún régimen de votación distinto al previsto en la ley, tan es así, que reitera: **“Las resoluciones del Consejo de Administración se adoptarán por los votos de la mayoría de los Consejeros presentes,...”**, como regla general.

Ahora, si bien dicho artículo 12, enseguida señala que **“de acuerdo al régimen de votación.”**, este último enunciado normativo implica que, al existir previsiones legales específicas para los temas presupuestales, o bien, para decidir sobre la procedencia de remoción de los Consejeros, sólo pretende distinguir entre esos y otros temas de diversa naturaleza en los cuales rigen distintas reglas para la aprobación de los asuntos.

Finalmente, este Alto Tribunal advierte que en el párrafo tercero del artículo 12 reclamado se introduce una regla no prevista en la ley de la cual deriva el reglamento reclamado, consistente en la aprobación automática de un asunto cuando los consejeros profesionales disidentes cambian el sentido de su voto inicial, caso en el cual se prevé que ya no habrá necesidad de convocar a una siguiente sesión, en los siguientes términos:

**“Artículo 12.**

**[...]**

**Si dentro del plazo señalado cambia el sentido del voto de alguno de los consejeros profesionales que se opusieron, no será necesario convocar a sesión del Consejo de Administración conforme al párrafo anterior, siempre y cuando se cuente con el voto favorable de dos consejeros profesionales, debiendo el secretario del Consejo de Administración asentarlo en el acta correspondiente.”**

Este Tribunal Pleno estima que esta porción normativa de la disposición reglamentaria anterior rebasa las reglas establecidas en la Ley de Petróleos Mexicanos, e impide la deliberación de los asuntos en los que una nueva reflexión de alguno de los Consejero disidentes podría llegar a producir un cambio en el sentido del voto de los demás integrantes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, ya que al abandonar la oposición originalmente formulada alguno de los consejeros profesionales, con un resultado favorable a la propuesta en cuestión, ello no hace ociosa una segunda sesión, porque el órgano colegiado debe conocer las razones del cambio de criterio, a fin de que el pronunciamiento final que se emita sea siempre producto de la discusión y no quede margen de duda alguna acerca de cuáles fueron los motivos del convencimiento con la postura mayoritaria.

En efecto, el primer párrafo del artículo 15 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece que cuando al someter a votación algún asunto no se logre la mayoría simple, con el voto de por lo menos dos consejeros profesionales, en un plazo no mayor a veinte días hábiles, los consejeros que se opongan podrán emitir su voto razonado; y que el asunto será decidido por mayoría simple de votos de los consejeros presentes en la siguiente sesión que se celebre al vencimiento del plazo señalado.

Como se ve, el artículo 15 citado no establece salvedad alguna para que se verifique una segunda sesión en la que se discuta nuevamente un asunto que no hubiese reunido los votos necesarios para ser aprobado, y si bien es función del reglamento proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de esta disposición, lo cierto es que esta atribución tampoco puede llegar al extremo de contrariar lo dispuesto expresamente en la ley, eliminando la obligación de realizar una segunda sesión para agotar su discusión y aprobación, más aún si se toma en cuenta que constituye un requisito sumamente importante en todo órgano

colegiado que se convoque a una subsecuente reunión que permita dar oportunidad a una nueva reflexión, ya sea para presentar con mayor precisión las objeciones que en contra de la propuesta se formulen, o bien, para afinar los puntos de vista que abonen un sustento adicional a la misma; situaciones ambas que merecen nuevamente ser ponderadas a fin de emitir una decisión plenamente informada que garantice que toda duda fue disipada en forma suficiente.

En consecuencia, si los párrafos primero y segundo del artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, pues no introducen un régimen de votación no previsto en la ley, sino que tan sólo reconocen conforme al propio texto legal que, eventualmente, existirán variantes debido al tipo de asuntos de que se trate para que el Consejo de Administración adopte sus resoluciones; debe estimarse que tales párrafos no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

En cambio, por su infracción al citado precepto constitucional y a los señalados principios, debe declararse la invalidez del párrafo tercero del artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos que establece lo siguiente:

**“Artículo 12.**

**[...]**

***Si dentro del plazo señalado cambia el sentido del voto de alguno de los consejeros profesionales que se opusieron, no será necesario convocar a sesión del Consejo de Administración conforme al párrafo anterior, siempre y cuando se cuente con el voto favorable de dos consejeros profesionales, debiendo el secretario del Consejo de Administración asentarlos en el acta correspondiente.”***

***DECIMO SEXTO. Propuesta de remuneración de los Consejeros profesionales y los recursos humanos y materiales con que deberán contar para el ejercicio de sus funciones, a cargo de un Comité Externo; artículo 14 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal.***

Precepto legal reclamado:

***“Artículo 14. En los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación se consignará la remuneración de los consejeros profesionales, que será propuesta por un comité externo integrado por un representante designado por las secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, respectivamente, quienes considerarán el mercado laboral en México, así como el de la industria petrolera a nivel internacional. Dicha remuneración no será mayor a la establecida para el Presidente de la República.***

***Dicho comité propondrá al Consejo de Administración, los recursos humanos y materiales con los que deberán contar los consejeros profesionales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con el presupuesto aprobado.”***

Conceptos de invalidez:

- El artículo 14 reclamado alude a un **“comité externo”**, a cuyo cargo estará la formulación de la propuesta de remuneración a los consejeros profesionales, empero, dicho órgano colegiado no está contemplado dentro del catálogo de Comités institucionales creados y regulados en los artículos 22 a 30 de la Ley de Petróleos Mexicanos, razón por la cual su creación normativa dentro del precepto impugnado es violatoria del principio constitucional de subordinación del reglamento a la ley. A mayor abundamiento, la intervención de un ente ajeno a los cuerpos organizacionales reconocidos en la ley, en los asuntos relativos a la fijación de las remuneraciones en cuestión, puede conllevar la tipificación de limitantes, condicionantes o ataques al espacio de independencia mental e institucional que demanda el ejercicio de las funciones asignadas a los consejeros profesionales.
- En el artículo 14 del reglamento se establece que la remuneración de los Consejeros profesionales será propuesta por un **“comité externo”**, con lo cual el Ejecutivo Federal se arroga funciones que no le son propias y al pretender crear un **“comité externo”** que excede su esfera competencial, pues la aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 constitucional.

- En el segundo párrafo del artículo 14 del reglamento se establece que el mencionado **“comité externo”** propondrá al Consejo de Administración, los recursos humanos y materiales con los que deberán contar los consejeros profesionales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con el presupuesto aprobado. Así, el Ejecutivo Federal insiste en apropiarse funciones que no le son propias, y socava la independencia de los consejeros profesionales al pretender, previa propuesta del **“comité externo”** al Consejo de Administración, determinar el número de asesores con que deberán contar, así como los recursos materiales.

Por su parte, los artículos 127, fracción II, de la Constitución Federal y 22, 23, párrafo primero, 24, 25, 26, párrafo primero, 28, párrafos primero y segundo, 29, párrafo primero y 30, párrafos primero y tercero, de la Ley de Petróleos Mexicanos, disponen:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

**“Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.**

**Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:**

[...]

**II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.**

[...].”

LEY DE PETROLEOS MEXICANOS:

**“Artículo 22. Para la correcta realización de sus funciones, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos contará con los comités que al efecto establezca.**

**En todo caso, Petróleos Mexicanos contará con los comités de:**

**I. Auditoría y Evaluación del Desempeño;**

**II. Estrategia e Inversiones;**

**III. Remuneraciones;**

**IV. Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios;**

**V. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable;**

**VI. Transparencia y rendición de cuentas, y**

**VII. Desarrollo e Investigación Tecnológica.**

**El Consejo de Administración designará de entre los consejeros representantes del Estado a los integrantes de los Comités, salvo mención expresa en esta Ley. El Presidente propondrá las designaciones. Los comités se integrarán con un mínimo de tres consejeros.**

**Los consejeros profesionales no podrán ser suplidos en los comités de los que formen parte.”**

**“Artículo 23. El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño estará integrado por tres consejeros profesionales y será presidido, de manera rotatoria, por uno de ellos, según lo determine el Consejo de Administración. A las sesiones del Comité asistirá un representante de la Secretaría de la Función Pública, como invitado permanente, con voz pero sin voto.**

[...].”

**“Artículo 24. El Comité de Estrategia e Inversiones estará presidido por un consejero profesional y tendrá, entre otras funciones, el análisis del plan de negocios y el portafolio de inversiones de dicho descentralizado y sus organismos subsidiarios. Asimismo, llevará el seguimiento de las inversiones y su evaluación, una vez que hayan sido realizadas.”**

**“Artículo 25. El Comité de Remuneraciones será presidido por un consejero profesional y tendrá a su cargo, entre otras funciones, proponer al Consejo de Administración el mecanismo de remuneración del Director General y de los funcionarios de los tres niveles jerárquicos inferiores a éste, tomando en consideración el otorgamiento de incentivos con base en el desempeño y resultados medibles, dentro de los límites establecidos en el tabulador correspondiente.”**

**“Artículo 26. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios será presidido por un consejero profesional. A las sesiones del Comité asistirá un representante de la Secretaría de la Función Pública, como invitado permanente, con voz pero sin voto.**

**[...].”**

**“Artículo 28. El Comité de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable tendrá por objeto coadyuvar a la inserción de Petróleos Mexicanos en el cumplimiento de las políticas de preservación del medio ambiente y del logro del desarrollo sustentable.**

**El Comité de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable estará integrado por tres consejeros profesionales y será presidido, de manera rotatoria, por uno de ellos, según lo determine el Consejo de Administración. A las sesiones del Comité asistirá un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como invitado permanente, con voz pero sin voto.**

**[...].”**

**“Artículo 29. El Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas será presidido por un consejero profesional y tendrá las funciones siguientes:**

**[...].”**

**“Artículo 30. El Comité de Desarrollo e Investigación Tecnológica tendrá por objeto proponer al Consejo de Administración acciones de investigación y desarrollo de tecnología en los distintos campos propios y relacionados con las actividades de la industria petrolera.**

**[...]**

**El Comité podrá invitar, en forma honorífica, a participar en sus sesiones, con voz pero sin voto, a representantes de las instituciones de educación superior y de investigación científica y tecnológica.”**

De la disposición constitucional transcrita en primer término destaca, en lo que al caso interesa, que los servidores públicos de la administración pública paraestatal, a la que pertenece Petróleos Mexicanos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la cual además será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes y no podrá ser mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, a quien además corresponde la programación y presupuestación del gasto federal en relación, en el ámbito de su competencia, particularmente en lo relativo a los gastos en servicios personales, en términos de los artículos 6o. y 33 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que al efecto establecen lo siguiente:

**“Artículo 6.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.**

**Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en esta Ley. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.”**

**“Artículo 33. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán presentar en una sección específica las erogaciones correspondientes al gastos en servicios personales, el cual comprende:**

**I. Las remuneraciones de los servidores públicos y las erogaciones a cargo de los ejecutores de gasto por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y**

**II. Las provisiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Dichas provisiones serán incluidas en un capítulo específico del Presupuesto de Egresos.**

**Una vez aprobada la asignación global de servicios personales en el Presupuesto de Egresos, ésta no podrá incrementarse.”**

Por otra parte, de los preceptos legales de la Ley de Petróleos Mexicanos previamente transcritos, destacan dos aspectos medulares en relación con los comités:

- a) Su integración: el Consejo de Administración debe designar de entre los Consejeros representantes del Estado a sus respectivos integrantes, salvo mención expresa en la ley; las designaciones son propuestas por el Presidente –del Consejo– para integrar comités con un mínimo de tres Consejeros; y
- b) Su finalidad: los comités expresamente previstos, más los que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos establezca, se crean para la correcta realización de sus funciones, las cuales se prevén en el artículo 19 de la propia ley<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> “Artículo 19. El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

I. La conducción central y la dirección estratégica de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para lo cual:

a) Establecerá, en congruencia con el Programa Sectorial de Energía, las políticas generales relativas a la producción, comercialización, desarrollo tecnológico, administración general, finanzas y otras que se relacionen con los aspectos y las materias a que se refiere el presente artículo.

b) Emitirá las directrices que normen las relaciones operativas entre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, o entre estos mismos, en materias financiera, crediticia, fiscal, presupuestaria, contable, de seguridad y demás que resulten procedentes.

c) Velará que los intereses de los organismos subsidiarios y de sus filiales sean congruentes con los de Petróleos Mexicanos.

d) Dictará las reglas para la consolidación anual contable y financiera de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos.

e) Conducirá a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a las mejores prácticas de la industria, corporativas y, en general, en todo momento, conforme al mandato que marca esta Ley.

f) Dar seguimiento al sistema de administración de riesgos operativos de la industria petrolera establecido por el Director General.

II. Vigilar y evaluar el desempeño de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios;

III. Aprobar anualmente, de conformidad con la política energética nacional, el plan de negocios de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios, mismo que deberá elaborarse con base en una proyección a cinco años;

IV. Aprobar, previa opinión del comité competente:

a) Las operaciones que pretendan celebrar Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, directa o indirectamente, con aquellas personas morales sobre las cuales ejerzan control o tengan influencia significativa.

No requerirán aprobación del Consejo de Administración las operaciones que a continuación se señalan, siempre que se apeguen a las políticas y lineamientos que al efecto apruebe el Consejo:

1. Las operaciones que en razón de su cuantía carezcan de relevancia para Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, y

2. Las operaciones que se realicen entre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o entre cualesquiera de éstos, siempre que sean del giro ordinario o habitual del negocio y se consideren hechas a precios de mercado, se realicen de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes, o estén soportadas en valuaciones realizadas por agentes externos especialistas.

b) La remuneración del Director General y de los funcionarios de los tres niveles jerárquicos inferiores al mismo.

c) Que el Director General se sujete a las provisiones presupuestarias máximas acordadas para las negociaciones del contrato colectivo de trabajo.

d) Los tabuladores de sueldos, así como las políticas de recursos humanos de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

e) La propuesta de remoción del Director General, para someterla a consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

f) Las políticas para el otorgamiento de mutuos, garantías, préstamos o cualquier tipo de créditos a favor de sus organismos subsidiarios y filiales; así como para la exención de dichas garantías.

g) Los lineamientos que establezcan la forma en que se harán las solicitudes de información a que se refiere el artículo 20 de esta Ley, así como su alcance.

h) Los lineamientos en materia de control, auditoría interna y seguridad de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

i) Las políticas contables de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con base en la normativa aplicable.

j) Las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, en los términos de lo dispuesto por el artículo 51 de la presente Ley.

k) Los proyectos y programas de inversión, así como los contratos que superen los montos que se establezcan en las disposiciones que emita para tal efecto.

Es importante destacar tales extremos inherentes a la naturaleza jurídica de los Comités que sirven de apoyo para la correcta realización de las funciones del Consejo de Administración, porque la esencia del “**comité externo**” previsto por el artículo 14 del reglamento, no responde a esas características.

En efecto, en cuanto a su integración, se compone por un representante designado por las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, respectivamente; y respecto a su finalidad, tiene por objeto proponer la remuneración de los Consejeros profesionales –sin que sea mayor a la establecida para el Presidente de la República– la cual se consignará en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, considerando para tales efectos el mercado laboral en México, así como el de la industria petrolera a nivel internacional; y tiene también como función proponer al Consejo de Administración los recursos humanos y materiales con los que deberán contar los Consejeros profesionales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con el presupuesto aprobado.

Siendo así, la figura en análisis del “**comité externo**” no encuentra su equivalente, ni compite con los comités propiamente dichos previstos en la Ley de Petróleos Mexicanos como órganos de apoyo de las funciones del Consejo de Administración, sino que su existencia se justifica como un órgano específico, ajeno por completo a la administración interna de ese organismo, previsto solamente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de dicha ley que ordena lo siguiente:

**“Artículo 10. La remuneración de los consejeros profesionales será la señalada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”**

Entendida así la naturaleza jurídica del “**comité externo**” previsto por el artículo 14 del reglamento, debe estimarse que en realidad no se trata de un Comité en estricto sentido y que, con su creación, el Ejecutivo Federal no se arroga facultades ni invade las que corresponden al Congreso de la Unión en su labor legislativa, porque sólo se limita a reglamentar una disposición legal relativa a la cuantía de la remuneración de los consejeros profesionales, la cual debe ser señalada expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 
- V. Aprobar los proyectos de presupuestos de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, así como las bases, reglas y procedimientos para su formulación;
- VI. Aprobar en los términos de la presente Ley, las adecuaciones a los presupuestos de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios; los calendarios de ejecución y sus modificaciones, así como las reglas que establezcan las modificaciones que no requerirán aprobación del Consejo de Administración;
- VII. Aprobar anualmente, previa opinión del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y el Dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad, así como autorizar su publicación;
- VIII. Aprobar los términos y condiciones para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública de Petróleos Mexicanos, de acuerdo con el programa de financiamiento aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los lineamientos que ésta apruebe;
- IX. Dar seguimiento, por conducto de los comités que correspondan, a los principales riesgos a los que están expuestos Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con base en la información presentada por los propios comités, el Director General, el Comisario o el auditor externo; así como a los sistemas de contabilidad, control, seguridad y auditoría internos, registro, archivo o información y su divulgación al público;
- X. Aprobar, a solicitud del Director General, la propuesta de constitución de organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos para la realización de las actividades estratégicas, así como los demás actos que deriven del artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los aplicables de su Reglamento, a efecto de someterlos a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal;
- XI. Aprobar, a solicitud del Director General, la constitución de empresas filiales bajo control de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, consideradas entidades paraestatales, así como los demás actos previstos en el Artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin sujetarse para esos efectos al procedimiento de creación y extinción de las mismas, previsto en dicha Ley y su Reglamento;
- XII. Autorizar, a solicitud del Director General, la participación de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios en la constitución y, en su caso, liquidación, fusión o escisión de sociedades mercantiles que no se ubiquen en los supuestos para ser consideradas entidades paraestatales;
- XIII. Aprobar el programa operativo y financiero anual de trabajo a que se refiere el artículo 30, fracción III de esta Ley, el cual será dado a conocer por su Presidente, al igual que la evaluación que realice el propio Consejo, con base en indicadores objetivos y cuantificables;
- XIV. Aprobar los criterios y lineamientos para el otorgamiento de pagos extraordinarios de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, con sujeción a las disposiciones aplicables, así como de donativos y donaciones, en efectivo o en especie;
- XV. Aprobar el informe anual de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios;
- XVI. Aprobar el desmantelamiento o la enajenación de las instalaciones industriales de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, cuando ya no sean útiles para el cumplimiento de su objeto, conforme a la Ley General de Bienes Nacionales;
- XVII. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de Petróleos Mexicanos que no correspondan a las operaciones propias de su objeto;
- XVIII. Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a las de aquél, y concederles licencias;
- XIX. Establecer las normas, bases y procedimientos para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que requieran Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para el cumplimiento de su objeto;
- XX. Aprobar normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de Petróleos Mexicanos cuando fuere notoria la inviabilidad económica o imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXI. Aprobar el Estatuto Orgánico, que incluirá la estructura, bases de organización y las funciones que correspondan a las distintas áreas que integran Petróleos Mexicanos, así como las reglas internas del propio Consejo de Administración; y
- XXII. Las demás que establezca el Estatuto Orgánico, así como otros ordenamientos jurídicos aplicables.
- Las funciones a que se refiere este artículo serán indelegables, salvo las previstas en la fracción I, inciso c) de este artículo, las cuales podrán ser delegadas, previo acuerdo que al efecto expida el Consejo de Administración.”

Ahora, por lo que se refiere a las funciones del **“comité externo”**, se advierte que éste solamente participa con carácter propositivo, mas no resolutivo, en la fijación de las remuneraciones y las demás propuestas de aplicación del presupuesto, ya que sus facultades conforme al artículo 14 del reglamento se reducen a lo siguiente:

- a) Proponer **“...la remuneración de los consejeros profesionales...”**;
- b) Proponer **“...al Consejo de Administración, los recursos humanos y materiales con los que deberán contar los consejeros profesionales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con el presupuesto aprobado.”**

Por consiguiente, el **“comité externo”** en nada influye en la independencia de los Consejeros profesionales, ni sus proposiciones implican la intervención de un ente ajeno en los comités formalmente reconocidos en la ley, porque aun cuando la propuesta de remuneración y de la aplicación del presupuesto en relación con una porción de los recursos humanos y materiales de Petróleos Mexicanos se encuentra a cargo de representantes externos de la institución, sus proposiciones se limitan a ofrecer una alternativa técnica en dichos rubros que puede ser o no atendida por el Consejo de Administración.

Incluso, en el segundo supuesto señalado, se acota o se limita al **“presupuesto aprobado”**, el cual, a su vez, encuentra su antecedente en la atribución prevista a favor del propio Consejo conforme al artículo 19, fracción V, de la Ley de Petróleos Mexicanos, de **“Aprobar los proyectos de presupuestos de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios, así como las bases, reglas y procedimientos para su formulación;”** en donde deben encontrarse contemplados, desde luego, los recursos humanos y materiales con los que deberán contar los Consejeros profesionales, en términos de la normatividad aplicable.

En consecuencia, el dispositivo reglamentario impugnado no viola el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal<sup>17</sup>, porque al atribuir al **“comité externo”** tan sólo una facultad para formular meras propuestas, de ningún modo interfiere o invade la esfera competencial exclusiva que corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para aprobar en definitiva el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues es claro que al respecto, este órgano legislativo puede realizar los ajustes o modificaciones que en última instancia considere pertinentes.

Además, siendo una facultad del Presidente de la República la programación y presupuestación del gasto federal, particularmente en lo relativo a las remuneraciones por servicios personales, en términos de los artículos 6o. y 33 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los cuales fueron transcritos al comienzo de este considerando, se advierte que la circunstancia de que sea un comité integrado por los Secretarios de Energía, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, quien proponga las remuneraciones de los consejeros profesionales, solamente constituye una condición adicional para que el titular del Poder Ejecutivo Federal ejerza dicha atribución, lo cual en todo caso autolimita esa potestad que tiene, pero de ningún modo la de la Cámara de Diputados para decidir en definitiva qué percepciones deberán percibir dichos servidores públicos, pues ésta habrá de determinarla cuando apruebe el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal respectivo.

En razón de lo expuesto, si el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, ni invade las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, en relación con el 74, fracción IV, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, así como los postulados fundamentales –desde la perspectiva analizada–, en materia de presupuesto; de ahí lo infundado de los argumentos esgrimidos por la parte actora y el reconocimiento de la validez de dicha disposición reglamentaria.

<sup>17</sup> “Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

[...].”

**DECIMO SEPTIMO.** Procedimiento de remoción de los integrantes del Consejo de Administración; artículos 15 y 16 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, en relación con el 14 y el 16, todos de la Constitución Federal.

Preceptos legales reclamados:

**“Artículo 15. Los consejeros que integran el Consejo de Administración podrán ser removidos por las causas señaladas en el artículo 12 de la Ley, a solicitud de cuando menos dos de sus miembros. Estos podrán solicitar el inicio del procedimiento correspondiente, con base en elementos suficientes para establecer la existencia de la causal ante el propio Consejo de Administración, el cual conocerá y dictaminará sobre dichas causas conforme al procedimiento señalado en el artículo siguiente.”**

**“Artículo 16. Para los efectos del artículo anterior se seguirán procedimientos individuales conforme a lo siguiente:**

**I. Recibida la solicitud de remoción, el Consejo de Administración, en su próxima sesión, verificará que aquélla se encuentre sustentada en algunas de las causales que establece el artículo 12 de la Ley y que esté acompañada de elementos suficientes para presumir su existencia;**

**De ser improcedente la solicitud, será desechada notificando a los promoventes en un plazo de cinco días hábiles, a partir de la fecha en que el acuerdo haya quedado firme. En dicho acuerdo deberán señalarse las razones de su desechamiento;**

**II. Verificada la probable existencia de la causal en la cual se apoya la solicitud, se enviará dentro del plazo de cinco días hábiles, copia de la misma con sus anexos al consejero de cuya remoción se trate, a efecto de que en el término de veinte días hábiles dirija al Consejo de Administración, por conducto del instructor del procedimiento, un informe en el que exponga lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas correspondientes;**

**III. Recibido el informe y desahogadas las pruebas por el instructor del procedimiento en los términos que señale el propio Consejo de Administración, se citará a sesión de ese órgano de gobierno para conocer del resultado del desahogo de las pruebas, así como para escuchar a los promoventes y al consejero sujeto al procedimiento, quienes podrán formular los alegatos que estimen pertinentes;**

**IV. De no solicitar información o pruebas adicionales, los integrantes del Consejo de Administración, en la sesión en que se trate, decidirán acerca de la procedencia o improcedencia de la solicitud de remoción, debiendo constar su determinación en un acuerdo cuya aprobación requerirá el voto de por lo menos ocho de sus miembros, sin contar con la participación del consejero sujeto al procedimiento. Dicho acuerdo contendrá los fundamentos y motivaciones que tomó en consideración el Consejo de Administración;**

**V. El instructor del procedimiento, dentro del plazo de cinco días hábiles a partir del acuerdo referido en la fracción anterior, notificará el acuerdo al consejero de que se trate. Si el acuerdo fuese en el sentido de que la solicitud es improcedente, se archivará el asunto como concluido. Si se determina procedente, se actuará conforme a la siguiente fracción, y**

**VI. El secretario del Consejo de Administración integrará un expediente en el que se incluyan la solicitud de remoción, el dictamen del Consejo de Administración, los documentos que sustenten las imputaciones y señalamientos, los elementos de defensa aportados por el consejero de que se trate y, en general, toda la documentación y pruebas desahogadas, debiendo remitirlo dentro de un plazo de treinta días hábiles al Presidente de la República o al Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda, para que resuelvan en definitiva.**

**Para todos los efectos, el secretario del Consejo de Administración, auxiliado por el prosecretario, actuará como instructor del procedimiento.”**

Conceptos de invalidez:

- Los artículos 15 y 16 del reglamento se extralimitan en su facultad reglamentaria, ya que crean la figura de instructor del procedimiento y, para la aprobación del acuerdo en cuanto a la procedencia o improcedencia de la solicitud de remoción, establece una votación de por lo menos ocho de sus miembros, sin contar con la participación del Consejero sujeto al procedimiento.
- Por otra parte, el expediente en el que se incluye la solicitud de remoción, el dictamen del Consejo de Administración, los documentos que sustenten las imputaciones y señalamientos, los elementos de defensa aportados por el Consejero de que se trate y, en general, toda la documentación y pruebas desahogadas, es remitido al Presidente de la República o al Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda, y con ello vulnera la garantía de seguridad jurídica, incluida la de audiencia, al no establecer recurso jurídico alguno contra la determinación establecida en la fracción VI del artículo 16 del reglamento, esto es, para que los consejeros sujetos al procedimiento de remoción puedan impugnar las determinaciones del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, lo que convierte al órgano de gobierno en una instancia jurisdiccional en donde sus determinaciones son definitivas e inatacables, con lo que se invade la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, los artículos 41 y 12 y 13, de la Ley de Petróleos Mexicanos, establecen:

***“Artículo 41. Las responsabilidades administrativas a que se refieren los artículos 37 y 38 de esta Ley se harán exigibles en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.***

***Los consejeros profesionales únicamente podrán ser removidos por las causas y conforme al procedimiento previstos en los artículos 12 y 13 de esta Ley.***

***Con independencia de las responsabilidades administrativas o penales a que haya lugar, los daños y perjuicios cometidos por los consejeros en perjuicio de Petróleos Mexicanos, por los actos, hechos u omisiones contrarios a lo establecido en esta Ley, podrán reclamarse por la vía civil. Dicha acción corresponderá al Director General, quien la ejercerá en los términos que señale el Reglamento de la presente Ley.”***

***“Artículo 12. Son causas de remoción de los consejeros las siguientes:***

***I. La incapacidad mental o física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;***

***II. Incumplir, sin mediar causa justificada, los acuerdos del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos;***

***III. Actuar deliberadamente en exceso o defecto de las responsabilidades que establece esta Ley;***

***IV. Incumplir con algún requisito de los que la Ley señala para ser miembro del Consejo de Administración o que les sobrevenga algún impedimento;***

***V. Utilizar, en beneficio propio o de cualquier tercero, la información de que disponga con motivo del ejercicio de sus funciones o divulgarla en contravención a las disposiciones aplicables;***

***VI. Incurrir en las causas de responsabilidad a que se refiere esta Ley;***

***VII. Someter, con conocimiento de causa, información falsa a consideración del Consejo de Administración;***

***VIII. No excusarse de conocer y votar los asuntos en que tengan conflicto de interés;***

***IX. Ausentarse de sus funciones sin motivo o causa justificada a juicio del Consejo de Administración, en el caso de los Consejeros Profesionales;***

***X. Haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal, y***

***XI. Adquirir otra nacionalidad.***

***Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo Federal y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana podrán sustituir libremente a sus representantes en el Consejo de Administración, con excepción de los consejeros profesionales.”***

***“Artículo 13. A solicitud de cuando menos dos de sus miembros, el Consejo de Administración conocerá y dictaminará sobre las causas de remoción a que se refiere el artículo anterior, con base en los elementos que se le presenten para tal efecto.***

***El Consejo de Administración decidirá, previa garantía de audiencia, sobre la procedencia de la remoción mediante el voto de la mayoría de sus miembros.***

***El dictamen de remoción y los documentos que lo sustenten, así como los elementos de defensa aportados por el consejero de que se trate, serán enviados al Presidente de la República o al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda, para que resuelvan en definitiva.”***

De los preceptos legales transcritos, deriva lo siguiente:

- a) Los seis consejeros del Ejecutivo Federal y los cinco consejeros del sindicato petrolero pueden ser sustituidos libremente por quien los designa, sin perjuicio de que ello pueda obedecer a alguna de las causas de remoción y, en su caso, haya lugar a iniciar el procedimiento respectivo; y
- b) Los cuatro consejeros profesionales sólo pueden ser removidos por las causas y conforme al procedimiento señalado en la ley.

Por su parte, los artículos 15 y 16 del reglamento impugnado detallan y pormenorizan el procedimiento de remoción previsto en el artículo 13 de la ley, cuando se actualice alguna de las causas precisadas en el diverso artículo 12, en los términos que han quedado transcritos.

En relación con lo anterior, la parte actora aduce que, por una parte, se crea la figura de instructor del procedimiento y, por otra, señala que para la aprobación del acuerdo en cuanto a la procedencia o improcedencia de la solicitud de remoción, se establece una votación de por lo menos ocho de los miembros del Consejo, sin contar con la participación del Consejero sujeto al procedimiento; con lo cual –afirma– el Ejecutivo Federal se extralimita en su facultad reglamentaria.

El análisis de la normatividad referida permite concluir que, contrario a lo argumentado por la parte actora, los preceptos impugnados del reglamento aludido no rebasan o exceden las disposiciones legales que les dan sustento.

Lo anterior es así pues, por una parte, el hecho de que el artículo 16 del reglamento impugnado prevea la figura de instructor del procedimiento –que por cierto recae en el Secretario del Consejo de Administración, auxiliado por el Prosecretario– sólo implica darle operatividad al procedimiento de remoción para que dicho instructor lleve a cabo los actos procesales respectivos, integre el expediente, dé cuenta con todo ello al Consejo de Administración para que decida sobre la procedencia o improcedencia de la remoción y, en su caso, remita las constancias respectivas al Presidente de la República o al Secretario General del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda, para que decidan en definitiva.

Tal situación de ninguna forma excede los límites legales establecidos, en tanto que el instructor previsto en el reglamento será el encargado de ejecutar el procedimiento de remoción previsto en la ley que en todo momento estará a cargo del Consejo de Administración, lo cual lejos de constituir un exceso o insubordinación jerárquica, en sentido normativo, conlleva un adecuado desarrollo en la esfera administrativa para hacerlo ágil y eficiente.

Por otra parte, en cuanto a que el artículo 16, fracción IV, del reglamento, señala que la decisión del Consejo de Administración sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud de remoción debe constar en un acuerdo ***“cuya aprobación requerirá el voto de por lo menos ocho de sus miembros, sin contar con la participación del consejero sujeto al procedimiento.”***, no hace más que precisar expresamente lo que la propia ley dispone en el artículo 13, párrafo segundo, en cuanto ordena que ***“El Consejo de Administración decidirá, previa garantía de audiencia, sobre la procedencia de la remoción mediante el voto de la mayoría de sus miembros.”***

Lo anterior porque siendo quince los integrantes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, se obtiene que la mayoría simple de sus miembros equivale a ocho votos, mayoría que sigue siendo la misma si no participa en la votación el consejero a quien se le instruya el procedimiento de remoción, toda vez que al contarse con catorce votos, la mitad más uno sigue siendo un número igual a ocho votos de los consejeros.

Por otra parte, al señalar el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley de Petróleos Mexicanos, que la remoción opera en tanto y sólo en cuanto se sustente, al menos, en el voto de ocho de los quince consejeros que integran el Consejo de Administración, se advierte que dicha regla de votación escapa a la norma general prevista en el artículo 15, párrafo primero, de la ley, conforme a la cual, el Consejo **“decidirá sus asuntos por mayoría de votos de los miembros presentes en las sesiones.”**; excepción que puntualmente recoge el reglamento controvertido en la fracción IV del artículo 16, al establecer que en la sesión en que se trate, los consejeros decidirán acerca de la procedencia o improcedencia de la solicitud de remoción, debiendo constar su determinación en un acuerdo cuya aprobación requerirá el voto de por lo menos ocho de sus miembros, sin contar con la participación del consejero sujeto al procedimiento.

En otro aspecto, si bien la fracción IV del artículo 16, introduce una importante precisión, la cual no está prevista en la Ley de Petróleos Mexicanos, en el sentido de que en dicha votación se realizará **“sin contar con la participación del consejero sujeto al procedimiento”**, este Tribunal Pleno encuentra que esta limitante se apoya en el principio de derecho que proclama que nadie puede ser juez y parte, lo cual encuentra asidero legal, además, en lo dispuesto en el artículo 12, fracción VIII, de la citada ley, que señala: **“Son causas de remoción de los consejeros las siguientes: [...] VIII. No excusarse de conocer y votar los asuntos en que tengan conflicto de interés; [...]”**.

De esta última norma se deriva la exigencia reglamentaria para que los consejeros no voten en el procedimiento de remoción en el cual fueren sujetos señalados como probables responsables de alguna falta, pues se actualiza a plenitud el impedimento previsto en la ley para que no intervengan en los asuntos en los que sus intereses personales pudieran sobreponerse a los de la institución.

En estos casos, si el Consejero sujeto a procedimiento votara sobre la procedencia o improcedencia de su propia remoción, claramente configuraría la causal de responsabilidad de intervenir en asuntos en los que estuviera impedido, es decir, la prevista por la fracción VIII aludida, pues es obvio que al respecto tendría un conflicto de interés.

Por otra parte, contrario a lo aducido por la parte actora, el artículo 16, fracción VI, del reglamento reclamado, al disponer que el expediente integrado con motivo de la solicitud de remoción se remitirá al titular del Poder Ejecutivo Federal o al sindicato petrolero, según corresponda, tampoco vulnera la garantía de seguridad jurídica, incluida la de audiencia.

Lo anterior es así porque, por una parte, el procedimiento de que se trata tiene precisamente la finalidad de reunir elementos suficientes para determinar si resulta procedente o no proponer la remoción de algún consejero, a quien se le da intervención para que exprese lo que a su derecho convenga, ofrezca pruebas y alegue lo que estime pertinente; de ahí que, en términos generales, no exista una violación a la garantía de audiencia en los términos propuestos.

Finalmente, por lo que se refiere a la inexistencia dentro del reglamento de algún medio de impugnación en contra de la determinación del Consejo de remitir el expediente respectivo a quien designó al consejero, según corresponda, debe señalarse que esa no es una exigencia que atente contra la seguridad jurídica del consejero sujeto al procedimiento, ya que tal determinación se limita a poner en conocimiento de aquéllos el expediente integrado para efectos de una eventual remoción que, hasta entonces, todavía no se presenta, y que de llegar a consumarse, en todo caso, ello permitirá al afectado acudir a los medios de impugnación que tenga a su alcance conforme a las leyes.

Por tanto, no puede considerarse que la decisión colegiada del Consejo, en el sentido de remitir el expediente respectivo en que encontró procedente la remoción de algún Consejero, lo convierta en una instancia jurisdiccional en donde sus determinaciones sean definitivas e inatacables, e invasoras de la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación, ya que:

- a) La decisión del Consejo de Administración en el sentido de remover a algún consejero no es definitiva, sino que la última palabra la tienen quienes los designaron y, en consecuencia, por el solo hecho de enviar el expediente del procedimiento de remoción a quien deba decidir en forma conclusiva no convierte al citado Consejo en un órgano jurisdiccional cuyas decisiones sean definitivas e inatacables; y
- b) El envío del expediente a quien deba decidir en definitiva sobre la remoción del Consejero, no invade las atribuciones del Poder Judicial de la Federación ya que tal determinación se dicta en el ámbito administrativo competencia del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

En tales condiciones, si los artículos 15 y 16 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, no generan inseguridad jurídica ni atentan contra la garantía de audiencia y, finalmente, no implican una invasión de las facultades atribuidas al Poder Judicial de la Federación, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, en relación con el 14 y el 16, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, así como los postulados fundamentales –desde la perspectiva analizada– en materia de seguridad jurídica, garantía de audiencia y delimitación de competencias; de ahí lo infundado de los argumentos esgrimidos por la parte actora, lo cual conduce a reconocer la validez de tales disposiciones reglamentarias.

**DECIMO OCTAVO. Vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, del procedimiento de remoción de los integrantes del Consejo de Administración; artículo 17 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, en relación con el 14 y el 16 constitucionales.**

Precepto legal reclamado:

***“Artículo 17. Del inicio del procedimiento a que hace referencia el artículo anterior, se dará vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y, al final del mismo, en caso de ser procedente, al Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos.”***

Conceptos de invalidez:

- El artículo 17 del reglamento establece que del inicio del procedimiento para la remoción de los Consejeros del Consejo de Administración, se dará vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y, al final del mismo, en caso de ser procedente, al órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos; mandatos reglamentarios con los cuales el Ejecutivo Federal se extralimita en sus atribuciones, pues incorpora a dicho procedimiento al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, sin que éste cuente con funciones expresas para ello, lo que se deduce del artículo 23 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
- Si bien es cierto que las funciones del órgano interno de control de Petróleos Mexicanos son propias de su naturaleza y competencia, también lo es que se contraviene lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Petróleos Mexicanos, al arrogarse y otorgar funciones a otro órgano sin tener fundamento constitucional ni legal para ello, infringiendo por ende los artículos 14, 16 y 89, fracción I, constitucionales.

Por su parte, los artículos 23, 33 y 35, de la Ley de Petróleos Mexicanos, disponen:

***“Artículo 23. El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño estará integrado por tres consejeros profesionales y será presidido, de manera rotatoria, por uno de ellos, según lo determine el Consejo de Administración. A las sesiones del Comité asistirá un representante de la Secretaría de la Función Pública, como invitado permanente, con voz pero sin voto.***

***Dicho comité se encargará de:***

***I. Dar seguimiento a la gestión de Petróleos Mexicanos, revisar la documentación concerniente y evaluar el desempeño financiero y operativo -general y por funciones- del organismo. Asimismo, deberá presentar al Consejo de Administración los informes relacionados con cada uno de estos temas;***

***II. Verificar el cumplimiento de las metas, objetivos, planes y programas del organismo, incluyendo los plazos, términos y condiciones de los compromisos que se asuman, así como los indicadores de desempeño;***

***III. Verificar y certificar la razonabilidad y suficiencia de la información contable y financiera;***

***IV. Designar, supervisar y evaluar al auditor externo; fijar su remuneración, así como decidir sobre la contratación de otros auditores;***

***V. Emitir opinión respecto de la contratación del auditor externo en actividades distintas a los servicios de auditoría externa, a fin de evitar el conflicto de intereses que pueda afectar la independencia de su acción;***

**VI. Supervisar los procesos para formular, integrar y difundir la información contable y financiera, así como la ejecución de las auditorías que se realicen a los estados financieros de conformidad con los principios contables y las normas de auditoría que le son aplicables;**

**VII. Supervisar la preparación del dictamen de auditoría de los estados financieros de Petróleos Mexicanos;**

**VIII. Emitir opinión sobre la suficiencia y razonabilidad del dictamen de auditoría de los estados financieros de Petróleos Mexicanos;**

**IX. Establecer un sistema de administración de riesgos que puedan afectar la situación y operación financieras de la entidad e informar periódicamente al Consejo de Administración sobre su seguimiento;**

**X. Proponer al Consejo de Administración, los lineamientos en materia de control interno y evaluación del desempeño;**

**XI. Informar al Consejo de Administración del estado que guarda el sistema de control interno y proponer sus adecuaciones;**

**XII. Programar y requerir, en cualquier momento, las investigaciones y auditorías que estime necesarias, salvo por lo que hace a la actuación del Consejo de Administración. Para lo anterior, se podrá auxiliar de auditores externos o del Organismo Interno de Control.**

**Cuando de las investigaciones o auditorías se advierta la comisión de presuntas irregularidades o delitos, se dará vista de inmediato al Organismo Interno de Control o a las instancias competentes del organismo, respectivamente;**

**XIII. Presentar al Consejo de Administración, con la periodicidad que éste lo indique, informes sobre los resultados de su gestión;**

**XIV. Evaluar el cumplimiento de las metas sobre restitución de reservas de hidrocarburos;**

**XV. Emitir opinión sobre la cuantificación y evaluación de las reservas de hidrocarburos, y**

**XVI. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos jurídicos aplicables.”**

**“Artículo 33. La vigilancia interna y externa de Petróleos Mexicanos se realizará por:**

**I. El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño a que se refiere el artículo 23 de esta Ley;**

**II. Un Comisario;**

**III. El Organismo Interno de Control;**

**IV. La Auditoría Superior de la Federación, y**

**V. El Auditor Externo.”**

**“Artículo 35. La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.**

**La Secretaría de la Función Pública y el Organismo Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.**

***Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el Organismo Interno de Control detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.***

***La Secretaría de la Función Pública, el Organismo Interno de Control y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.***

***La Secretaría de la Función Pública y el Organismo Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.***

***Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Organismo Interno de Control de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.***

***Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.***

***El Organismo Interno de Control deberá coordinarse con el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño para la ejecución de sus funciones y programas.”***

De los preceptos legales transcritos, deriva el cúmulo funciones que corresponde desarrollar al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño que, en términos generales, consiste en evaluar, vigilar y verificar que la gestión, el desempeño (financiero y operativo), programas, planes, objetivos y metas de Petróleos Mexicanos se cumplan y lleven a cabo en los plazos, términos y condiciones respectivos, contando al efecto con diversos mecanismos de supervisión, investigación y auditoría.

En lo que al caso interesa se advierte que el Comité de Auditoría y Evaluación al Desempeño conforme al párrafo primero de la fracción XII del artículo 23 del reglamento reclamado, si bien está facultado para programar y requerir, en cualquier momento, las investigaciones y auditorías que estime necesarias, está impedido para hacerlo con relación a la actuación del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, y esto es lo que en concepto de la actora genera una prohibición para que se le dé vista con los procedimientos de remoción de los integrantes de dicho Consejo.

Este Tribunal Pleno encuentra que la apreciación de la Cámara de Diputados es inexacta, ya que la atribución del Comité de Auditoría y Evaluación al Desempeño no se ve ampliada respecto de los integrantes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, al dársele vista con el inicio del procedimiento seguido en contra de alguno de ellos, pues la atribución de dicho Comité es la de programar y requerir, en cualquier momento, las investigaciones y auditorías que estime necesarias, y en la especie, tal posibilidad no se concretiza porque la comunicación enviada a dicho Comité no lo habilita para emprender, por sí y ante sí, indagaciones para evaluar el correcto ejercicio del gasto por parte de los Consejeros, así como su desempeño, ya que al imponérsele del contenido de un procedimiento instaurado contra alguno de estos servidores públicos, su intervención se agota con la comunicación respectiva sin que pueda tener injerencia posterior en el mismo.

En efecto –como se vio–, el artículo 17 del reglamento impugnado dispone que del inicio del procedimiento de remoción de los Consejeros previsto en el artículo 16 del mismo ordenamiento, se dará vista al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño y, al final del mismo, en caso de ser procedente, al Organismo de Control Interno de Petróleos Mexicanos.

Como se puede observar, contrario a lo aducido por la parte actora, de ninguna forma se incorpora al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, al procedimiento de remoción que en su caso se siga en contra de alguno de los integrantes del Consejo de Administración, ya que en el precepto impugnado sólo se prevé que de su inicio, se le dé vista, es decir, que se haga del conocimiento de dicho Comité la tramitación del procedimiento aludido, sin que en forma alguna se le permita intervenir a lo largo de su tramitación.

Por el contrario, el hecho de que se informe al Comité aludido dándole vista del inicio del procedimiento, sólo le aportaría –eventualmente– elementos vinculados con el desarrollo de las funciones de vigilancia y auditoría que tiene encomendadas conforme a la ley, sin que con ello el Ejecutivo Federal, a través del precepto impugnado, se hubiese arrogado facultades al otorgar una nueva función al citado Comité.

De este modo, si fuera el caso, al tener conocimiento de que se ha iniciado un procedimiento de remoción de algún Consejero, el Comité en cuestión tendrá a su alcance datos que podrían estar relacionados con el desarrollo de las funciones que expresamente se le asignan en la ley, lo cual no significa que se le confieran otras a través del dispositivo impugnado.

En consecuencia, si el artículo 17 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, pues no otorga funciones adicionales al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño en cuanto ordena que se le dé vista del inicio del procedimiento previsto por el artículo 16 del mismo ordenamiento, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; al mismo tiempo, si no se desatiende dicho precepto fundamental, tampoco los diversos artículos 14 y 16 constitucionales. En consecuencia, devienen infundados los argumentos analizados y procede reconocer la validez de tal precepto reglamentario.

**DECIMO NOVENO. Denuncia de actos, hechos u omisiones imputables a algún Consejero que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos; artículo 19 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, en relación con el 72, inciso F, y el 73, fracción X, todos de la Constitución Federal.**

***“Artículo 19. Los servidores públicos de los Organismos Descentralizados que tengan conocimiento de actos, hechos u omisiones de algún consejero que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos, deberán hacerlo del conocimiento de la dirección general de este último, allegando los elementos suficientes que permitan soportar el señalamiento respectivo.”***

Conceptos de invalidez:

- Con el artículo 19 del reglamento reclamado, en los hechos, se crea una **“comisión instructora sui generis”**, para que los servidores públicos de los organismos descentralizados que tengan conocimiento de actos, hechos u omisiones de algún Consejero que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos, deberán hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Petróleos Mexicanos, allegando los elementos suficientes que permitan soportar el señalamiento respectivo.
- Con lo anterior, el Ejecutivo Federal se extralimita en sus atribuciones al crear hipótesis jurídicas que no se encuentran establecidas en la Ley de Petróleos Mexicanos, con lo que vulnera los artículos 72, inciso F), y 73, fracción X, de la Constitución Federal, adjudicándose de facto atribuciones que son propias del Congreso de la Unión.

Por su parte, el artículo 31, fracción IX, de la Ley de Petróleos Mexicanos, señala:

***“Artículo 31. En adición a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Director General de Petróleos Mexicanos tendrá las siguientes atribuciones:***

***[...]***

***IX. Ejercer por sí o por conducto de quien se determine competente las acciones procedentes en contra de quienes presuntamente hubieren ocasionado daño o perjuicio a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios;***

***[...].”***

De lo anterior se advierte que la ley faculta al Director General para realizar por sí o por conducto de quien se determine competente, las acciones procedentes en contra de quienes presuntamente ocasionen daño o perjuicio a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios.

Por su parte, el precepto impugnado establece que los servidores públicos de los organismos descentralizados, que tengan conocimiento de actos, hechos u omisiones atribuibles a algún Consejero, que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos, deberán hacerlo del conocimiento de la dirección general aportando elementos suficientes que permitan soportar el señalamiento respectivo.

De lo anterior se observa que la disposición impugnada de ningún modo excede los límites establecidos por la ley que reglamenta, en atención a que sólo establece un canal de comunicación, específico y de carácter instrumental, por medio del cual el Director General de Petróleos Mexicanos estará en aptitud de ejercer sus atribuciones de vigilancia del manejo regular de los recursos de esta institución.

En efecto, la Ley de Petróleos Mexicanos confiere a dicho Director General, o a quien éste determine competente, la atribución de ejercer las acciones procedentes en contra de quienes presuntamente hubieren ocasionado daño o perjuicio a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios.

Ahora la obligación reglamentaria a cargo de los servidores públicos de los organismos descentralizados, de informar al Director General de Petróleos Mexicanos de los actos, hechos u omisiones imputables a algún consejero que generen daños o perjuicios a esa institución, allegando los elementos suficientes que permitan soportar el señalamiento respectivo, solamente contribuye a hacer efectiva la atribución genérica del titular de esa dependencia, consistente en ejercer las acciones procedentes en contra de quienes presuntamente hubieren ocasionado daño o perjuicio a la misma o a sus organismos subsidiarios.

Con el cumplimiento de esta obligación el Director General estará en posibilidad de emprender dichas acciones contra algún consejero, si es que existen datos suficientes que permitan atribuirle alguna responsabilidad en los actos, hechos u omisiones que generen daños o perjuicios a Petróleos Mexicanos.

Es importante destacar que el dispositivo del reglamento combatido, de ninguna manera tiene por finalidad establecer en los hechos una comisión instructora *sui generis*, ya que se limita a prever un deber a cargo de los servidores públicos señalados, de poner en conocimiento del Director General, los hechos, actos u omisiones aludidos en los términos y condiciones precisados, en tanto que la ley reserva a ese funcionario –o a quien se determine competente– la atribución de ejercer las acciones procedentes en contra de quienes presuntamente causen daño o perjuicios a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios.

En tales condiciones, si el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, pues sus alcances quedan comprendidos y circunscritos a la facultad atribuida al Director General de Petróleos Mexicanos en el artículo 31, fracción IX de la citada ley, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; al mismo tiempo, si no se desatiende dicho precepto fundamental, tampoco los diversos artículos 72, inciso F, y 73, fracción X, constitucionales, relacionados con la esfera competencial del Congreso de la Unión. En consecuencia, devienen infundados los argumentos analizados y procede reconocer la validez de tal precepto reglamentario.

**VIGESIMO. Causas y procedimiento para la remoción del Director General; artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.**

Preceptos legales reclamados:

***“Artículo 26. El Consejo de Administración podrá proponer la remoción del Director General, al Titular del Ejecutivo Federal, cuando:***

***I. Presente incapacidad mental o física que impida el correcto ejercicio de sus funciones;***

***II. Deje de cumplir algún requisito o le sobrevenga algún impedimento de los que refiere el artículo 21, fracciones I y III, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;***

***III. Incumpla, sin acreditar causa justificada, los acuerdos del Consejo de Administración o actúe deliberadamente en exceso o defecto de los mismos o de sus atribuciones;***

***IV. Utilice en beneficio propio o de terceros, la información reservada o confidencial de que disponga en razón de su cargo, o divulgue la mencionada información en contravención de las disposiciones aplicables;***

***V. Someta a la consideración del Consejo de Administración, a sabiendas, información falsa, y***

***VI. Incumpla de manera reiterada las metas previstas en el Plan de Negocios, cuando le sea atribuible.”***

**“Artículo 27. El procedimiento para la remoción del Director General, en términos del artículo 19, fracción IV, inciso e), de la Ley, se iniciará a solicitud de cuando menos dos consejeros y se substanciará por el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, conforme a lo siguiente:**

**I. Recibida la solicitud de remoción, el Consejo de Administración la turnará al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño para que dentro del término de veinte días hábiles emita el dictamen que proceda;**

**II. De ser procedente el inicio del procedimiento, con la solicitud y el dictamen se dará vista al Director General para que, en un plazo no mayor a veinte días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas necesarias. En la siguiente sesión, con el voto de las dos terceras partes de los consejeros, el Consejo de Administración resolverá si con la información con que cuenta se acredita la existencia de alguna de las causales a que se refiere el artículo anterior, y**

**III. La resolución que emita el Consejo de Administración se elevará a la consideración del Presidente de la República, dentro de un plazo de treinta días hábiles acompañada del expediente que se hubiere integrado con motivo de dicha solicitud.**

**El instructor del procedimiento será quien designe el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.”**

Conceptos de invalidez:

- A través del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se transgrede el principio de reserva de ley previsto en el artículo 89, fracción I, constitucional, toda vez que en sus artículos 26 y 27, se prevén los supuestos y el procedimiento para la remoción del Director General; sin embargo, en el artículo 31 de la Ley de Petróleos Mexicanos que contiene el régimen inherente a dicha figura, no están consignadas las causales y el procedimiento de remoción de dicho servidor público, por lo que al Ejecutivo Federal le está vedado avocarse a la regulación reglamentaria de esos temas sustantivos.

Por su parte, el artículo 19, fracción IV, inciso e), de la Ley de Petróleos Mexicanos, dispone:

**“Artículo 19. El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:**

**[...]**

**IV. Aprobar, previa opinión del comité competente:**

**[...]**

**e) La propuesta de remoción del Director General, para someterla a consideración del Titular del Ejecutivo Federal.**

**[...].”**

Del precepto legal aludido, se advierte claramente la atribución que tiene el Consejo de Administración en el sentido de aprobar la propuesta de remoción del Director General de Petróleos Mexicanos, que en su caso, habrá de aprobar el Presidente de la República.

Por su parte, el artículo 26 del reglamento impugnado establece los casos en que el Consejo de Administración podrá proponer la remoción del Director General al Ejecutivo Federal, en tanto que el artículo 27 del mismo ordenamiento detalla y pormenoriza el procedimiento que daría lugar a la remoción de dicho funcionario conforme al artículo 19, fracción IV, inciso e), de la ley, en los términos que han quedado transcritos.

La parte actora aduce sobre el particular que, al no estar consignadas las causales y el procedimiento para la remoción del Director General en el artículo 31 de la ley, que contiene el régimen inherente a dicha figura, al Ejecutivo Federal le está vedada la regulación de tales temas sustantivos en el reglamento.

Sin embargo, el análisis de la normatividad referida permite concluir que, contrario a lo argumentado por la parte actora, los preceptos impugnados del reglamento aludido no rebasan o exceden las disposiciones legales que les dan sustento.

Lo anterior es así, ya que los dispositivos impugnados sólo se proponen establecer un esquema jurídico a través del cual tenga cauce la propuesta que, en su caso, el Consejo de Administración someta a consideración del Titular del Ejecutivo Federal para remover de su cargo al Director General de Petróleos Mexicanos.

De este modo, si la ley faculta al Consejo para formular una propuesta en ese sentido, lo único que hacen los preceptos del reglamento es dotar a dicho Consejo de las bases jurídicas en las que apoyará su propuesta; primero, determinando los casos que podrían dar lugar a la remoción del Director General, los cuales denotarían que ya no es la persona idónea para seguir en el cargo; y luego, estableciendo un procedimiento jurídico que tiene la finalidad de reunir elementos suficientes para determinar si resulta procedente o no proponer la remoción de dicho funcionario, a quien se le da intervención para que exprese lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas necesarias, con lo cual incluso se abonan a favor de sus garantías de audiencia y de seguridad jurídica.

Como se ve, la previsión en el reglamento de las causas que podrían dar sustento a la propuesta de remoción del Director General, así como el procedimiento a través del cual se le daría cauce, lejos de constituir un exceso o insubordinación jerárquica (en sentido normativo), conlleva un adecuado desarrollo en la esfera administrativa para hacer operativa la facultad con que cuenta el Consejo de Administración, de acuerdo con el artículo 19, fracción IV, inciso e), de la ley.

No obsta que los dispositivos impugnados no encuentren sustento en un apartado legal específicamente referido a la figura del Director General –como lo pretende la parte actora– ya que ni las normas constitucionales ni las legales de la materia exigen un extremo en tal sentido; y en todo caso, los preceptos reglamentarios cuestionados sólo desarrollan, en el ámbito administrativo, la facultad que la ley otorga al Consejo de Administración en el supuesto analizado.

En tales condiciones, si los artículos 26 y 27 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; de ahí lo infundado de los argumentos de invalidez esgrimidos por la parte actora, lo cual conduce a reconocer la validez de los preceptos reglamentarios mencionados.

**VIGESIMO PRIMERO. Autorización hacendaria para que Petróleos Mexicanos realice adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto; artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.**

En el segundo concepto de invalidez, sostiene la Cámara de Diputados que a través del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se transgrede el principio de reserva de ley previsto en el artículo 89, fracción I, constitucional, debido a que en su artículo 33 se previene la exigencia de la obtención de la autorización hacendaria para llevar a cabo adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto, cuando unas u otras acarreen el incumplimiento de la meta anual de balance financiero o un incremento en el presupuesto regularizable de los servicios. Lo anterior, no se aviene al artículo 49, fracción III (sic), de la Ley de Petróleos Mexicanos, en atención a que en este precepto legal se establece que la autorización de referencia es exigible siempre y cuando se satisfagan dos condiciones: a) Se incumpla la meta anual de balance financiero, y b) Se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales. Por tanto, se trata de una hipótesis jurídica de carácter conjuntivo o copulativo, mientras que en la norma impugnada dicha hipótesis jurídica adopta el cariz de optativa o disyuntiva.

Para analizar los argumentos de referencia, a continuación se transcribe el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos:

***“Artículo 33. Petróleos Mexicanos deberá solicitar, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar adecuaciones presupuestarias o modificaciones de los calendarios de presupuesto de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, cuando cualquiera de ellas implique el incumplimiento de la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos o un incremento en su presupuesto regularizable de servicios personales.”***

Por su parte, el artículo 49, fracciones II y IV, de la Ley de Petróleos Mexicanos, dispone:

***“Artículo 49. En el manejo de sus presupuestos Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se sujetarán a las reglas siguientes:***

***[...].”***

**II. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobará las adecuaciones a su presupuesto y a los de los organismos subsidiarios, sin que en ambos casos se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando se cumpla con la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos y no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales;**

[...]

**IV. El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizará sus calendarios de presupuesto y de los organismos subsidiarios, así como las modificaciones a los mismos, sin que en ambos casos se requiera la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando se cumpla con la meta anual de balance financiero del primero;**

[...].”

Del precepto legal anterior, derivan dos de las reglas a las que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse en el manejo de sus presupuestos<sup>18</sup>, las cuales consisten en que:

<sup>18</sup> Para comprender mejor los conceptos manejados en el dispositivo señalado, conviene tener en cuenta lo que al respecto disponen los artículos 2, fracciones II, XVI, XXII y XXXVII, y párrafo último, 22, 23, 58 y 59, de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, que a la letra señalan:

**“Artículo 2.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

II. **Adecuaciones presupuestarias:** las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;

(...).

XVI. **Entidades:** los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales;

(...).

XXII. **Estructura Programática:** el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;

(...).

XXXVII. **Presupuesto regularizable de servicios personales:** las erogaciones que con cargo al Presupuesto de Egresos implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias, y que se debe informar en un apartado específico en el proyecto de Presupuesto de Egresos;

(...).

Los conceptos utilizados en la presente Ley que requieran ser precisados y que no se encuentren incluidos en este apartado, deberán incluirse en el Reglamento.”

**“Artículo 22.** Las entidades deberán comprometer ante la Secretaría sus respectivas metas de balance de operación, primario y financiero, en el primer bimestre de cada ejercicio fiscal.

La Secretaría, la Función Pública y, en su caso, la dependencia coordinadora de sector, llevarán el seguimiento periódico del cumplimiento de dichos compromisos, el cual deberán reportar en los informes trimestrales.”

**“Artículo 23.** En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados a cada dependencia y entidad en los términos de las disposiciones aplicables, atendiendo los requerimientos de las mismas.

Las dependencias y entidades remitirán a la Secretaría sus proyectos de calendarios en los términos y plazos establecidos por el Reglamento. La Secretaría autorizará los calendarios tomando en consideración las necesidades institucionales y la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, dando prioridad a los programas sociales y de infraestructura.

La Secretaría queda facultada para elaborar los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando no le sean presentados en los términos que establezca el Reglamento.

Los calendarios de presupuesto deberán comunicarse por la Secretaría a las dependencias y entidades, así como publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto en el propio Diario Oficial de la Federación. A su vez, las unidades de administración de cada dependencia y entidad deberán comunicar los calendarios de presupuesto correspondientes a sus respectivas unidades responsables, así como publicarlos en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la Secretaría.

Los calendarios a que se refiere el párrafo anterior deberán ser en términos mensuales.

También se publicará en el Diario Oficial de la Federación el calendario mensual de ingresos derivado de la Ley de Ingresos de la Federación, 15 días hábiles después de la publicación de dicha Ley.

La Secretaría cumplirá estrictamente los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias en los términos de las disposiciones aplicables e informará al respecto en los informes trimestrales, por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa.

La Secretaría reportará en los informes trimestrales a la Cámara de Diputados los saldos en líneas globales por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa, para evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios.

Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria.”

**“Artículo 58.** Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. Modificaciones a las estructuras:

a) Administrativa;

b) Funcional y programática;

**Fracción II:** Sin necesidad de obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobará las adecuaciones que se hagan a su propio presupuesto y a los presupuestos de los organismos subsidiarios, siempre y cuando:

- 1) **Se cumpla** con la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos; y
- 2) **No se incremente** el presupuesto regularizable de servicios personales.

**Fracción IV:** Sin necesidad de obtener la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizará su propio calendario de presupuesto y el de los organismos subsidiarios, así como las modificaciones a dichos calendarios de presupuesto, siempre y cuando:

**Unico: Se cumpla** con la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos.

c) Económica; y  
d) Geográfica

II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones."

**"Artículo 59.** Las entidades requerirán la autorización de la Secretaría únicamente para realizar las siguientes adecuaciones presupuestarias externas:

I. En el caso de las entidades que reciban subsidios y transferencias:

- a) Traspasos de recursos de gasto de inversión y obra pública a gasto corriente;
- b) Traspasos que impliquen incrementar el presupuesto total regularizable de servicios personales de la entidad;
- c) Cambios a los calendarios de presupuesto no compensados;
- d) Las modificaciones que afecten los balances de operación primario y financiero;
- e) Las modificaciones a los subsidios que otorguen con cargo a recursos presupuestarios; y
- f) Las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes.

II. En el caso de las entidades que no reciban subsidios y transferencias, respecto de las adecuaciones a que se refieren los incisos b), d) y f) anteriores."

De igual forma, conviene acudir al texto de los artículos 2, fracciones IV y XXV, y 25, del **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:**

**"Artículo 2.** Las definiciones previstas en el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria serán aplicables en el presente Reglamento. Adicionalmente, de conformidad con el último párrafo de dicho artículo, se entenderá por:

(...).

IV. Balance financiero: la diferencia entre los ingresos y el gasto neto total, incluyendo el costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal y de las entidades de control directo;

(...).

XXV. Presupuesto regularizable: las erogaciones que con cargo al presupuesto modificado autorizado implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro de gasto, incluyendo, en materia de servicios personales, las percepciones ordinarias, prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales, correspondientes a servidores públicos de las dependencias y entidades;

(...)"

**"Artículo 25.** La estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de los elementos siguientes:

I. Misión, incluye los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.

Corresponderá a la dependencia coordinadora de sector, a través de su unidad de administración, supervisar el establecimiento de la misión a nivel del ramo. Las entidades, por conducto de sus unidades de administración, establecerán su correspondiente misión.

La Secretaría determinará los criterios de vinculación de la misión con los programas presupuestarios;

II. Objetivo, se refiere al resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste deriven.

En la formulación de los objetivos de los programas a su cargo, las dependencias y entidades deberán considerar la vinculación de éstos con sus objetivos estratégicos y con los objetivos expresamente señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste deriven;

III. Meta, es la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado, y debe expresarse de manera clara, medible y precisa;

IV. Indicador de desempeño, es la expresión de una relación de variables determinadas que permite identificar, a través de la medición y valoración de los resultados o alcances esperados, el nivel de avance hacia el logro de los objetivos del programa, tomando como referencia la meta establecida. Dicho indicador podrá ser expresado en términos de lo previsto en el artículo 27 de la Ley, reflejando al menos lo siguiente:

- a) Eficacia, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos;
- b) Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
- c) Economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros;
- d) Calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;
- e) (DEROGADO, D.O.F. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2009)

La Secretaría podrá establecer metodologías para alinear indicadores a objetivos que describan los fines, propósitos, componentes y actividades de los programas, y

V. Unidad responsable, el cual, como elemento programático, identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad."

Como se puede observar, las normas de referencia establecen situaciones de excepción en materia de presupuesto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, en las que no se requiere autorización o aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público si se cumplen, en el primer caso, los dos requisitos señalados y, en el segundo, el único a que se hace referencia (que por cierto es coincidente con el primer requisito exigido en el primer supuesto).

Ahora, **una lectura a contrario sensu** de las fracciones II y IV del citado artículo 49 de la ley, permitiría observar que:

**Fracción II:** Con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobará las adecuaciones que se hagan a su propio presupuesto y a los de los presupuestos de los organismos subsidiarios, siempre y cuando:

- 1) **Se incumpla** con la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos; o
- 2) **Se incremente** el presupuesto regularizable de servicios personales; y

**Fracción IV:** Con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizará su propio calendario de presupuesto y el de los organismos subsidiarios, así como las modificaciones a dichos calendarios de presupuesto, siempre y cuando:

**Unico: Se incumpla** con la meta anual de balance financiero del primero.

Ahora, de manera similar a lo que se expresó como una lectura a *contrario sensu*, de las fracciones II y IV del artículo 49, de la ley, el artículo 33 del reglamento impugnado señala que Petróleos Mexicanos deberá solicitar, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar: 1) Adecuaciones presupuestarias o, 2) Modificaciones de los calendarios de presupuesto de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios; **cuando cualquiera de ellas implique:** 1) El incumplimiento de la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos o, 2) Un incremento en su presupuesto regularizable de servicios personales.

En esos términos, se puede aceptar que a través del precepto impugnado, el Ejecutivo Federal tuvo el propósito de establecer un supuesto normativo conjunto que coincidiera con la lectura a *contrario sensu* de las fracciones II y IV del artículo 49 de la ley.

Incluso, si se hiciera una lectura por separado de los dos enunciados normativos contenidos en el artículo 33 del reglamento impugnado, podría formularse de la siguiente manera:

1. Petróleos Mexicanos deberá **solicitar**, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la **autorización** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar **adecuaciones presupuestarias** de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, cuando ello implique el **incumplimiento de la meta anual de balance financiero** de Petróleos Mexicanos o un **incremento en su presupuesto regularizable de servicios personales**.

2. Petróleos Mexicanos deberá **solicitar**, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la **autorización** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar **modificaciones de los calendarios de presupuesto** de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, cuando ello implique el **incumplimiento de la meta anual de balance financiero** de Petróleos Mexicanos o un **incremento en su presupuesto regularizable de servicios personales**.

Para mayor claridad, a continuación se inserta una tabla comparativa de los supuestos aludidos del artículo 33 del reglamento impugnado con su equivalente, a partir de una lectura a *contrario sensu*, previsto en las fracciones II y IV del artículo 49 de la ley:

Ley de Petróleos Mexicanos	Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos
<p>Artículo 49, fracción II, a <i>contrario sensu</i>:</p> <p><b>Con autorización</b> de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos aprobará las <b>adecuaciones</b> que se hagan a su propio <b>presupuesto</b> y a los de los presupuestos de los organismos subsidiarios, siempre y cuando:</p>	<p>Primer enunciado extraído del artículo 33:</p> <p>Petróleos Mexicanos deberá solicitar, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la <b>autorización</b> de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar <b>adecuaciones presupuestarias</b> de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, cuando ello implique:</p>

<p><b>1) Se incumpla</b> con la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos; <b>o</b></p> <p><b>2) Se incremente</b> el presupuesto regularizable de servicios personales; y</p>	<p><b>1) El incumplimiento</b> de la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos <b>o</b></p> <p><b>2) Un incremento</b> en su presupuesto regularizable de servicios personales.</p>
<p>Artículo 49, fracción IV, a <i>contrario sensu</i>:</p> <p>Con la <b>aprobación</b> de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizará su propio <b>calendario de presupuesto</b> y el de los organismos subsidiarios, así como las <b>modificaciones</b> a dichos calendarios de presupuesto, siempre y cuando:</p> <p><b>Unico: Se incumpla</b> con la meta anual de balance financiero del primero.</p>	<p>Segundo enunciado extraído del artículo 33:</p> <p>Petróleos Mexicanos deberá solicitar, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la <b>autorización</b> de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar <b>modificaciones de los calendarios de presupuesto</b> de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, cuando ello implique:</p> <p><b>1) El incumplimiento</b> de la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos <b>o</b></p> <p><b>2) Un incremento</b> en su presupuesto regularizable de servicios personales.</p>

Pues bien, derivado del análisis de la regulación previamente aludida, este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo argumentado por la parte actora en el sentido de que el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos no se aviene al artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, dicho precepto impugnado sí se ajusta a los términos normativos descritos por el precepto que le sirve de fundamento.

En efecto, para el caso de las adecuaciones presupuestarias, existe exacta coincidencia del primer enunciado extraído del artículo 33 del reglamento impugnado, con la lectura a *contrario sensu* de la fracción II del artículo 49 de la ley, pues en ambos casos se exige la autorización hacendaria si se actualiza cualquiera de las dos condiciones señaladas: que se incumpla con la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos, o que se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales. Tal circunstancia excluye la posibilidad de que el Ejecutivo Federal se hubiera excedido en sus facultades reglamentarias, pues no hizo más que reformular en sentido positivo lo que la ley prevé en sentido negativo.

Por lo que se refiere a las modificaciones de los calendarios de presupuesto, existe coincidencia del segundo enunciado extraído del artículo 33 del reglamento impugnado con la condición exigida por la fracción IV del artículo 49 de la ley, esto es, que Petróleos Mexicanos deberá obtener la autorización hacendaria si se actualiza la condición consistente en que se incumpla la meta anual de balance financiero de Petróleos Mexicanos. Pero también, conforme al enunciado normativo que nos ocupa, se prevé adicionalmente que para realizar modificaciones a los calendarios de presupuesto, Petróleos Mexicanos deberá obtener la autorización hacendaria considerando una segunda condición que aparentemente no se deriva de la fracción IV del artículo 49 de la ley, consistente en que haya un incremento en el presupuesto regularizable de servicios personales.

Sin embargo, tal circunstancia tampoco implica que el Ejecutivo Federal se hubiese excedido en sus facultades reglamentarias.

Para sustentar tal conclusión, no debe pasar inadvertido que la propia Ley de Petróleos Mexicanos dispone en el tercer párrafo de su artículo 1, lo siguiente:

**“Artículo 1o. [...]**

**[...]**

**Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios que se constituyan se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y, sólo en lo no previsto, a las disposiciones legales que por materia corresponda. Los organismos subsidiarios también se sujetarán a las disposiciones de los respectivos decretos del Ejecutivo Federal.**”

Del precepto aludido deriva que en lo no previsto por la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento, los organismos descentralizados de referencia deberán sujetarse, sólo en lo no previsto –en aquellos cuerpos normativos–, a las disposiciones que por materia corresponda. Siendo así, para dilucidar el problema que nos ocupa, deben atenderse también las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En lo que aquí interesa, en este último ordenamiento se dispone en el artículo 2, fracción II, lo siguiente:

**“Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:**

**[...]**

**II. Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional, programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;**

**[...].”**

Como se puede observar, en términos de la ley en consulta por remisión de la Ley de Petróleos Mexicanos, una adecuación presupuestaria implica:

- 1) Modificaciones a las estructuras funcional, programática, administrativa y económica;
- 2) Modificaciones a los calendarios de presupuesto; y
- 3) Ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos (del respectivo ejecutor de gasto, que en este caso serían Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios).

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala:

**“Artículo 58. Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:**

**I. Modificaciones a las estructuras:**

- a) **Administrativa;**
- b) **Funcional y programática;**
- c) **Económica; y**
- d) **Geográfica**

**II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y**

**III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.**

**El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.**

**Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.**

**Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.”**

Esto significa que cada vez que existan modificaciones a las estructuras funcional, programática, administrativa y económica, que haya variaciones a la alza o a la baja en el presupuesto de Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, también habrá que modificar los respectivos calendarios de presupuesto, de modo que todo ello conlleva la realización de una adecuación presupuestaria.

En ese sentido, si en la noción **adecuación presupuestaria** va inmersa necesariamente la de **modificación a los calendarios de presupuesto**, de forma tal que una implica la otra de manera indisoluble en términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tal circunstancia debe entenderse así reflejada **“en lo no previsto”** por la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento.

Al ser así, el contenido normativo de las fracciones II y IV del artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, debe interpretarse de manera sistémica y complementaria, pues cada vez que se actualice el supuesto previsto en la fracción II (que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos pueda realizar adecuaciones presupuestarias sin autorización hacendaria, si se cumple la meta anual de balance financiero y no se incrementa el presupuesto regularizable de servicios personales), habrá quedado comprendido en él, de manera tácita, el diverso contenido en la fracción IV (que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos pueda realizar modificaciones a los calendarios de presupuesto sin autorización hacendaria, si se cumple la meta anual de balance financiero), pues ambos casos implican **adecuaciones presupuestarias** en términos de los artículos 2, fracción II y 58, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De igual forma sucederá al revés si se actualiza el supuesto de la fracción IV del artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, pues al quedar en aptitud de realizar modificaciones a los calendarios de presupuesto sin autorización hacendaria, si se cumple con la meta anual de balance financiero, ello implicará necesariamente la actualización del supuesto contenido en la fracción II, pues existirá en sí misma una adecuación presupuestaria.

Esta interpretación se puede efectuar en idénticos términos respecto de la lectura a *contrario sensu* que anteriormente se elaboró del artículo 49, fracciones II y IV, de la Ley de Petróleos Mexicanos y, por ende, del artículo 33 del reglamento impugnado.

En consecuencia, el hecho de que conforme al artículo 49, fracción IV aludido (a *contrario sensu*) se obligue a Petróleos Mexicanos a obtener autorización hacendaria para realizar modificaciones a los calendarios de presupuesto, sólo si se incumple con la meta anual de balance financiero; y luego, conforme al artículo 33 del reglamento impugnado se obligue a Petróleos Mexicanos a obtener autorización hacendaria para realizar modificaciones a los calendarios de presupuesto, si se incumple con la meta anual de balance financiero o se incrementa el presupuesto regularizable de servicios personales; de ello no se sigue que este último precepto exceda los límites fijados por la ley que le sirve de fundamento, ya que aun cuando la causa para solicitar la autorización hacendaria en la modificación de los calendarios de presupuesto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pudiera ser el incremento en el presupuesto regularizable de servicios personales en términos del artículo 33 del reglamento impugnado, supuesto que aparentemente no tiene sustento conforme a la fracción IV del artículo 49 de la ley, sí lo tendrá en términos de la fracción II del mismo precepto legal (a *contrario sensu*), toda vez que si las modificaciones a los calendarios de presupuesto implican en sí mismas una adecuación presupuestaria, y ésta a su vez, tendrá lugar con la autorización hacendaria si no se cumple con la meta anual de balance financiero o se incrementa el presupuesto regularizable de servicios personales, el supuesto de referencia quedará subsumido en esta última porción normativa, en el entendido de que las fracciones II y IV del artículo 49 de la Ley de Petróleos Mexicanos, deben interpretarse de manera sistémica y complementaria, en la medida en que una implica a la otra.

De ahí que si el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasa ni excede el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, no resulta violatorio del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respeta las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; de ahí lo **infundado** del concepto de invalidez esgrimido por la parte actora.

**VIGESIMO SEGUNDO. Precios de bienes y servicios comercializados entre organismos descentralizados; artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.**

Preceptos legales reclamados:

**“Artículo 40. Las fórmulas de precios de los bienes y servicios que se comercializan entre los Organismos Descentralizados, deberán corresponder a precios de mercado. Dichas fórmulas se fijarán conforme a criterios de eficiencia económica. Al efecto:**

**I. Para los bienes susceptibles de comercializarse internacionalmente, las fórmulas de precios deberán considerar los precios prevalecientes en el mercado internacional de estos productos, ajustados por calidad. Para aquellos bienes que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional, las fórmulas de precios considerarán el costo de producción que se derive de una valuación de los insumos a su costo de oportunidad;**

**II. El estudio de las fórmulas de precios que deberá presentarse a más tardar el 15 de julio de cada año deberá incluir:**

**a) El nombre técnico y comercial del producto, así como el mecanismo de precios vigente;**

**b) Una descripción del proceso productivo y los usos que se le dará al producto por el Organismo Subsidiario que lo adquiera;**

**c) Cifras disponibles de al menos un año de la balanza comercial de importación y exportación del producto analizado, para determinar la logística que, en su caso, deba aplicarse;**

**d) Razones por virtud de las cuales, en su caso, sea necesario modificar el mecanismo vigente, incluyendo una estimación de los impactos económicos de la propuesta en los ingresos de los Organismos Subsidiarios y, en su caso, de la Federación;**

**e) Descripción de los ajustes de calidad;**

**f) Justificación del mercado de referencia, y**

**g) Cualquier otro elemento que contribuya a justificar la propuesta;**

**III. Cuando Petróleos Mexicanos requiera modificar la fórmula de precios de un bien o servicio que se produzca y comercialice entre sus Organismos Subsidiarios, en fecha diferente a la del estudio a que se refiere el artículo 73 de la Ley, podrá presentar para su autorización ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una propuesta de modificación que considere los elementos señalados en la fracción anterior. Estos cambios aplicarán a partir de la fecha que determine la citada Dependencia.**

**Petróleos Mexicanos establecerá los mecanismos pertinentes para la presentación de propuestas de modificaciones a las fórmulas de precios.”**

**“Artículo 41. Las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de los Organismos Descentralizados, deberán cumplir con los principios y requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables.**

**En el desarrollo de los procedimientos para la adjudicación de contratos se priorizará la obtención del máximo valor económico para el organismo contratante, considerando las características de los bienes, obras o servicios de que se traten; la existencia de otros alternativos; las condiciones del mercado, las particularidades de cada proyecto del que forme parte, así como los términos del contrato que se pretende celebrar.”**

Concepto de invalidez:

- A través del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se transgrede el principio de reserva de ley previsto en el artículo 89, fracción I, constitucional, porque en sus artículos 40 y 41, se dispone que las fórmulas de los precios de transferencia entre los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos deben corresponder a precios de mercado.
- Tal pronunciamiento reglamentario no se deduce en forma alguna del texto del artículo 73 de la Ley de Petróleos Mexicanos, ni de algún otro precepto jurídico relacionado con la industria petrolera nacionalizada.
- Por lo demás, la figura de **“precios de transferencia referidos a precios de mercado”** deviene absolutamente contraria a los intereses de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, ya que se impide aprovechar las ventajas comparativas y competitivas propias de una industria de carácter integral, sustentada en el acceso y la disponibilidad del recurso natural de los hidrocarburos.

Por su parte, el artículo 73 de la Ley de Petróleos Mexicanos, dispone:

***“Artículo 73. Petróleos Mexicanos deberá elaborar y actualizar cada año un estudio para revisar y ajustar las fórmulas de precios de los bienes que produce y comercializa entre sus organismos subsidiarios. Dichas fórmulas deberán considerar las referencias de precio internacional y, en su caso, realizar los ajustes por calidad cuando ésta sea diferente a la considerada en la referencia internacional. El estudio deberá ser enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación a más tardar el 15 de julio del año en que se elabore o actualice. Los ajustes que resulten tendrán efecto a partir del primero de septiembre del año que corresponda.***

***Asimismo, a partir de la aprobación del estudio o las actualizaciones a que se refiere el párrafo anterior, Petróleos Mexicanos deberá poner a disposición del público a través de medios electrónicos en forma trimestral, en los meses de abril, julio, octubre y enero, los precios y las calidades de los hidrocarburos que hayan sido parte de transacciones entre sus organismos subsidiarios en los tres meses anteriores al mes en el que se reporta.”***

Del dispositivo legal transcrito se advierte, en lo que interesa, el deber que tiene Petróleos Mexicanos de elaborar y actualizar cada año, un estudio para revisar y ajustar las fórmulas de precios de los bienes que produce y comercializa entre sus organismos subsidiarios. Se establece que dichas fórmulas deberán considerar las referencias de precio internacional y, en su caso, realizar los ajustes por calidad cuando ésta sea diferente a la considerada en la referencia internacional.

Del artículo 40 impugnado deriva que las fórmulas de precios de los bienes y servicios que se comercializan entre los organismos descentralizados, deberán corresponder a precios de mercado, en la inteligencia de que tales organismos constituyen la denominación genérica bajo la cual se comprende tanto a Petróleos Mexicanos como a sus organismos subsidiarios, en términos de la definición legal que proporciona el artículo 2o., fracción XII, del propio reglamento reclamado, que al efecto dispone lo siguiente:

***“Artículo 2. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:***

***[...]***

***XII. Organismos Descentralizados: Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios;***

***[...].”***

Asimismo, en el citado artículo 40 reclamado se establece que dichas fórmulas se fijarán conforme a criterios de eficiencia económica y, además:

- 1) Para los bienes susceptibles de comercializarse internacionalmente, las fórmulas de precios deberán considerar los precios prevaletentes en el mercado internacional de estos productos, ajustados por calidad. Para aquellos bienes que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional, las fórmulas de precios considerarán el costo de producción que se derive de una valuación de los insumos a su costo de oportunidad; y
- 2) El estudio de las fórmulas de precios deberá incluir, entre otros aspectos: el mecanismo de precios vigente y, en su caso, las razones que justifiquen su modificación, incluyendo una estimación de los impactos económicos de la propuesta en los ingresos de los organismos subsidiarios y, en su caso, de la Federación; cifras disponibles de al menos un año de la balanza comercial de importación y exportación del producto analizado; descripción de los ajustes de calidad; y justificación del mercado de referencia.

El análisis de la normatividad referida permite concluir que, contrario a lo argumentado por la parte actora, el precepto impugnado del reglamento no rebasa o excede las disposiciones legales que le dan sustento.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, devienen infundados los argumentos formulados por la parte actora.

Por otra parte, de lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento reclamado, deriva la regulación de diversos aspectos relacionados con las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de los organismos descentralizados, así como los extremos que habrán de tomarse en consideración para el desarrollo de los procedimientos para adjudicación de contratos.

Por su parte, las argumentaciones de la parte actora se encaminan en su totalidad y en exclusiva a combatir el contenido del artículo 40 del reglamento impugnado en cuanto que, en su concepto, al regular las fórmulas de los precios de los bienes y servicios que se comercializan entre los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, la referencia a **“precios de transferencia referidos a precios de mercado”**, resultaría violatoria del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal por exceder los límites normativos establecidos por la Ley de Petróleos Mexicanos.

Como se puede observar, los motivos de impugnación que se hicieron valer en contra del artículo 40 del reglamento impugnado, en nada se relacionan con las previsiones contenidas en el artículo 41 del mismo ordenamiento; por tanto, no existe un principio de agravio o una causa de pedir que permita emprender el análisis de este último precepto.

Ahora, aun en el caso de que dichas argumentaciones se hubiesen formulado para combatir también el artículo 41 del reglamento impugnado, resultan infundadas porque en realidad los supuestos normativos que de él derivan, sólo guardan conexión con aspectos inherentes a las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de los organismos descentralizados.

En tales condiciones, si los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley de Petróleos Mexicanos, en los términos previamente expuestos, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, y ello conduce a reconocer la validez de tales preceptos reglamentarios.

**VIGESIMO TERCERO. Participación de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios en sociedades mercantiles; artículos 70, 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos; violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.**

Preceptos legales reclamados:

**“Artículo 70. Para efectos de la participación de Petróleos Mexicanos o de sus Organismos Subsidiarios en sociedades mercantiles, éstas se clasificarán en:**

**I. Filiales constituidas o que se constituyan conforme a la legislación nacional, consideradas entidades paraestatales;**

**II. Filiales constituidas o que se constituyan de acuerdo con el derecho extranjero;**

**III. Sociedades en las que se tenga influencia significativa, y**

**IV. Sociedades en las que se mantenga alguna inversión distinta de las anteriores.”**

**“Artículo 71. Para efectos del artículo anterior, así como de los artículos 19, fracción IV, inciso a), y 20 de la Ley, se entiende que Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios, conjunta o separadamente:**

**I. Poseen el control de una empresa cuando se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:**

**a) Mantengan directa o indirectamente más del 50% del capital o partes sociales;**

**b) Cuando en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por dichos Organismos Descentralizados;**

**c) Cuenten con la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, a su presidente, o bien, a su Director General, o**

**d) Estén facultados para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.**

**II. Gozan de influencia significativa sobre una empresa cuando Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios:**

**a) Detenten la titularidad de un 20% al 50% de las acciones o partes sociales;**

**b) Cuando teniendo más del 10% de las acciones o partes sociales con derecho a voto tengan derechos preferentes para designar consejeros sin que éstos sean mayoría, o**

**c) Cuando no teniendo consejeros participen activamente en el proceso corporativo de definición de las políticas operativas y financieras de la citada sociedad.”**

**“Artículo 72. Para efectos de transparencia y rendición de cuentas de las inversiones de Petróleos Mexicanos o de sus Organismos Subsidiarios en las empresas a que se refiere el artículo 70, fracciones II, III y IV de este reglamento, el Consejo de Administración, a propuesta del Director General, emitirá políticas y lineamientos que regulen la actuación de los servidores públicos o mandatarios que ejerzan los derechos corporativos correspondientes y la información que deberán presentar a los Organismos Descentralizados.”**

Conceptos de invalidez:

- A través del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos se transgrede el principio de reserva de ley previsto en el artículo 89, fracción I, constitucional, porque en sus artículos 70, 71 y 72, se contempla la posibilidad de que existan filiales en el extranjero o **“sociedades en las que se tenga influencia significativa”** que no tendrán la calidad de entidades paraestatales.
- Ello es violatorio de los dictados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al margen de que también impedirá que los entes corporativos a que se contraen las normas reglamentarias puedan ser objeto de control, fiscalización y evaluación gubernamental por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Por su parte, los artículos 19, fracciones I, inciso c), IV, incisos a) y f) y XI, así como los diversos 20 y 21, de la Ley de Petróleos Mexicanos, disponen:

**“Artículo 19. El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes:**

**I. La conducción central y la dirección estratégica de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para lo cual:**

[...]

**c) Velará que los intereses de los organismos subsidiarios y de sus filiales sean congruentes con los de Petróleos Mexicanos.**

[...]

**IV. Aprobar, previa opinión del comité competente:**

**a) Las operaciones que pretendan celebrar Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, directa o indirectamente, con aquellas personas morales sobre las cuales ejerzan control o tengan influencia significativa.**

**No requerirán aprobación del Consejo de Administración las operaciones que a continuación se señalan, siempre que se apeguen a las políticas y lineamientos que al efecto apruebe el Consejo:**

[...]

**f) Las políticas para el otorgamiento de mutuos, garantías, préstamos o cualquier tipo de créditos a favor de sus organismos subsidiarios y filiales; así como para la exención de dichas garantías.**

[...]

**XI. Aprobar, a solicitud del Director General, la constitución de empresas filiales bajo control de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, consideradas entidades paraestatales, así como los demás actos previstos en el Artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin sujetarse para esos efectos al procedimiento de creación y extinción de las mismas, previsto en dicha Ley y su Reglamento;**

[...].”

**“Artículo 20. Los miembros del Consejo de Administración, en el ejercicio de sus funciones, podrán solicitar, a través del Director General, la información necesaria para la toma de decisiones sobre el organismo, sus subsidiarias y personas morales que controle o filiales.”**

**“Artículo 21. La información presentada al Consejo de Administración por directivos y demás empleados, tanto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, como de las personas morales que controle, deberá estar suscrita por las personas responsables de su contenido y elaboración.”**

Los artículos 1o., 3o., 9o., 45 y 46, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen:

**“Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.**

**La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.**

**Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”**

**“Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:**

**I.- Organismos descentralizados;**

**II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y**

**III.- Fideicomisos.”**

**“Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”**

**“Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”**

**“Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:**

**I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;**

**II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:**

**A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;**

**B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o**

**C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.**

**Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”**

Finalmente, los artículos 1o., 2o., 3o., último párrafo, 6o., 11, 14, 28 y 30, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señalan:

**“Artículo 1o. La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.**

**Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.”**

**“Artículo 2o. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”**

**“Artículo 3o. [...]**

**Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularán por sus propias leyes o decretos de creación. Esta Ley se aplicará sólo en lo que no se oponga o en lo no previsto por aquéllas. Los decretos antes referidos que, en su caso, expida el Ejecutivo Federal, invariablemente deberán cumplir y apegarse a lo dispuesto por la Ley de Petróleos Mexicanos y la presente Ley, en lo que resulten compatibles entre sí.”**

**“Artículo 6o. Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.**

**Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.”**

**“Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.”**

**“Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:**

**I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;**

**II. La prestación de un servicio público o social; o**

**III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”**

**“Artículo 28. Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”**

**“Artículo 30. Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Artículo 6° de este ordenamiento.”**

Como se puede observar, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de las Entidades Paraestatales, deriva que la Administración Pública Federal, en su vertiente paraestatal, se integra, entre otras, con organismos descentralizados -entre los cuales se encuentran Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios- y empresas de participación estatal, donde aquéllos pueden tener participación en alguna forma, cada una con la naturaleza, las características y los atributos específicos que han quedado señalados.

Por su parte, conforme a los artículos aludidos de la Ley de Petróleos Mexicanos, destaca que el Consejo de Administración tendrá la atribución de aprobar, previa opinión del comité competente, las operaciones que pretendan celebrar Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, directa o indirectamente, con aquellas personas morales sobre las cuales ejerzan control o tengan influencia significativa, además de que los miembros de dicho Consejo, en el ejercicio de sus funciones, podrán solicitar a través del Director General, la información necesaria para la toma de decisiones sobre el organismo, sus subsidiarias y personas morales que controle o filiales.

Y, finalmente, tal como lo destaca la parte actora, de los artículos 70, 71 y 72 del reglamento impugnado, deriva que algunas de las sociedades mercantiles en las que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios tengan participación, no necesariamente serán catalogadas como entidades paraestatales, con las consecuencias jurídicas que ello implica.

Sin embargo, tal circunstancia no resulta contraria a la citada regulación legal sobre la materia.

En efecto, conforme al artículo 70 del reglamento impugnado, existen sociedades mercantiles que no son organismos descentralizados, pero en las que participan Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. La forma en que dicha participación esté dada, definirá si la naturaleza de dichas sociedades corresponde o no a las que la ley reconoce como entidades paraestatales.

En primer lugar las **“Filiales constituidas o que se constituyan conforme a la legislación nacional, consideradas entidades paraestatales”**; a que se refiere la fracción I de dicho artículo 70, lógicamente se considerarán entidades paraestatales porque su régimen corporativo así ya lo establece.

En cambio, las demás filiales o sociedades previstas en las fracciones II, III y IV del artículo 70 del reglamento impugnado, esto es: **1)** las sociedades mercantiles que se constituyan conforme al derecho extranjero; **2)** las sociedades mercantiles en las que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios tengan influencia significativa; y **3)** las sociedades mercantiles, distintas de las anteriores, en las que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios mantengan alguna inversión; no pueden catalogarse como entidades paraestatales, ya que en ninguna de ellas se satisface cualquiera de los requisitos contenidos en el artículo 46, fracción II, incisos A), B) y C), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de modo que tampoco se trata de filiales o sociedades sobre las que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios posean el control en términos del artículo 71, fracción I, incisos a), b), c) y d), del reglamento impugnado, aun cuando pudieran tener influencia significativa en términos de la fracción II, incisos a), b) y c), de este último precepto, ya que esa influencia de suyo implica que no se tiene el control absoluto de la empresa, sino solamente un influjo que no llega a ser necesariamente decisivo.

En relación con estas últimas filiales o sociedades en que pueden tener participación Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, las cuales no encuadran en la categoría de empresas de participación estatal mayoritaria y, por ende, no se catalogan como entidades paraestatales, el artículo 72 del reglamento impugnado dispone que para efectos de transparencia y rendición de cuentas de las inversiones de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, el Consejo de Administración, a propuesta del Director General, emitirá políticas y lineamientos que regulen la actuación de los servidores públicos o mandatarios que ejerzan los derechos corporativos correspondientes y la información que deberán presentar a los organismos descentralizados.

Como se puede observar, los artículos 70, 71 y 72 del reglamento impugnado, guardan congruencia con las disposiciones regulatorias, tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en materia de definición de entidades paraestatales, pues queda claro en cada caso cuándo una sociedad en la que participen Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, quedará catalogada como entidad paraestatal [artículos 70, fracción I, y 71, fracción I, incisos a), b), c), y d)], y en qué casos dichas sociedades no encuadrarán en tal categoría [artículos 70, fracciones II, III y IV, y 71, fracción II, incisos a), b) y c)], tal y como lo establecen dichas leyes sobre la materia.

A este respecto debe tenerse presente que la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 67 prevé la posibilidad de que la Administración Pública Federal participe en empresas con una presencia no necesariamente mayoritaria, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

**“Artículo 67. En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley.”**

Además, los preceptos impugnados son acordes con las facultades que sobre el particular tiene el Consejo de Administración (artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos) así como con las prerrogativas que se concede a los miembros de dicho Consejo sobre el particular (artículo 20 de la Ley de Petróleos Mexicanos) pues proveen en la esfera administrativa de las clasificaciones y elementos necesarios que serán de utilidad para que aquéllos desarrollen sus funciones.

No obsta lo argumentado por la parte actora en el sentido de que, el hecho de que no se considere como entidades paraestatales a las filiales en el extranjero o a las sociedades en las que se tenga influencia significativa, impedirá que los entes corporativos a que se contraen las normas reglamentarias puedan ser objeto de control, fiscalización y evaluación gubernamental por parte de la Auditoría Superior de la Federación, pues es claro que al no encuadrar en dicha categoría -estima la actora- no estarán sujetas a las disposiciones que regulan en particular a esa clase de entidades, aun cuando deban cumplir con otra clase de normatividad que les resulte aplicable, concluyó.

Esta apreciación de la demandante es equivocada si se toma en cuenta que toda persona física o moral que disponga de recursos federales está catalogada como una entidad fiscalizable en términos de la fracción XI del artículo 2o. de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el cual sujeta a tales personas al escrutinio de dichos recursos por parte de la Auditoría Superior de la Federación, en los siguientes términos:

***“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:***

***[...]***

***IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines;***

***[...].”***

Además, como ya se señaló, el Consejo de Administración tiene facultades para aprobar las operaciones que pretendan realizar Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, con aquellas personas morales sobre las que ejerzan control o tengan influencia significativa; e incluso, los miembros del Consejo tienen la prerrogativa de que, en el ejercicio de sus funciones, podrán solicitar a través del Director General la información necesaria para la toma de decisiones sobre el organismo, sus subsidiarias y personas morales que controle o filiales.

Como se ve, todo ello implica controles que de alguna forma estarán a cargo de Petróleos Mexicanos en relación con las sociedades mercantiles en las que tenga participación (o sus organismos subsidiarios), de forma tal que aun cuando no queden catalogadas como entidades paraestatales, estarán sujetas a supervisión en esa medida.

De acuerdo con lo anterior, si los artículos 70, 71 y 72, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, no rebasan ni exceden el marco regulatorio delimitado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Petróleos Mexicanos, en los términos previamente expuestos, no resultan violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, pues respetan las pautas relativas a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; en consecuencia, resultan infundados los argumentos hechos valer, lo cual conduce a reconocer la validez de dichos preceptos reglamentarios.

**VIGESIMO CUARTO. Efectos.** En atención a todo lo considerado en la presente resolución, se declara la invalidez del párrafo tercero del artículo 12 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual de conformidad con el artículo 41, fracción IV,<sup>19</sup> de la Ley Reglamentaria de la materia, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Presidente de la República.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**SEGUNDO.** Se sobresee con relación a los artículos 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.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 2o., fracciones I, IX y XVII, 4o., 7o., 8o., 12, párrafos primero y segundo; 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 33, 40, 41, 62, 70, 71 y 72, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el tres de septiembre de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro del mismo mes y año.

**CUARTO.** Se declara la invalidez del artículo 12, párrafo tercero, del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal el tres de septiembre de dos mil nueve y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro del mismo mes y año, a partir de la fecha en que se notifiquen los presentes puntos resolutive y para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

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

La siguiente votación no se refleja en los puntos resolutive:

Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a la determinación de que son inoperantes los conceptos de invalidez planteados por una Cámara del Congreso de la Unión en los que controvierte conceptos previstos en un Reglamento que reproduce los establecidos en una ley emitida por éste.

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

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- La Ministra Ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del seis de diciembre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 97/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiuno de febrero de dos mil once.- Rúbrica.

<sup>19</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

[...]"