



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**CASO PRÁCTICO
PRESUPUESTO DE EGRESOS EJERCICIO
FISCAL 2005**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JORGE ISRAEL VERA GONZÁLEZ

MÉXICO 2006.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con el corazón en la mano agradezco,

A mis Padres, no tengo palabras para expresar el amor y respeto que siento por ustedes, que influyeron en mi camino para culminar esté tan anhelado y deseado objetivo.

Papa, no obstante que el destino evitó poder compartir esté momento juntos, sé que estarías orgulloso de la persona que soy.

Mama, el ser más importante en mi vida, la mujer que me educo, enseñó, guió y me alentó a seguir adelante y nunca decaer.

Mis hermanos, que han compartido una vida conmigo, que me han apoyado e impulsado en esté arduo camino.

A mis Amigos que dentro y fuera de la Universidad, han estado y conforman parte de esta etapa de mi vida.

A todos los profesores que tuve la dicha de conocer y que de alguna y otra forma, contribuyeron a mi desarrollo profesional.

A mi Universidad que me vio nacer y crecer profesionalmente, y sobre todo darme la oportunidad de estudiar en esta maravillosa e inolvidable casa de estudios

INDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN.....	3
1.- ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEYES FISCALES, ASÍ COMO SU PROCESO LEGISLATIVO.....	5
PROCESO LEGISLATIVO.....	11
INICIATIVA.....	12
DISCUSIÓN, APROBACIÓN.....	13
PROMULGACIÓN O PUBLICACIÓN.....	17
1.1 ANÁLISIS DE LA LEY DE INGRESOS.....	17
LEY.....	18
LEY DE INGRESOS.....	21
INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS.....	22
1.2 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL.....	29
2. SEÑALAR LAS PARTIDAS NO APROBADAS ESTABLECIDAS EN LA INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005 Y LOS MOTIVOS POR LOS CUALES NO SE APROBARON.....	40
3. ANÁLISIS DE LA FIGURA “VETO PRESIDENCIAL”, ASÍ COMO LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA MISMA RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	51
TIPOS DE VETO.....	52
IMPROCEDENCIAS DEL VETO.....	53
FACULTADES EXCLUSIVAS.....	54
VETO A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	55

PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL VETO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	56
4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	64
4.1 ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	64
CONTROVERSAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	67
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	68
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	72
4.2 PROCEDENCIA.....	73
PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	73
4.3 PLAZOS.....	77
PLAZO PARA INTERPONER UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	77
PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA.....	77
PLAZO PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.....	78
PLAZO PARA LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.....	78
4.4 REQUISITOS.....	79
5. RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	82
6. APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.....	87
7. CONCLUSIONES.....	90
BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXOS.....	96

INTRODUCCIÓN

Mediante el presente trabajo y cuyo tema principal es “El Presupuesto de Egresos ejercicio fiscal 2005”, se desarrolla con la finalidad y el propósito de culminar una etapa de aprendizaje estudiantil y poder comenzar una vida profesional, y es que sin duda alguna el anhelo, de todo estudiante de la carrera de Derecho, independientemente de todo conocimiento que se pueda obtener en esta Casa de Estudios, es la de conseguir por méritos propios el Título de Licenciado en Derecho

Por tal razón, en párrafos posteriores se abarcará en la mejor medida de mis posibilidades, conceptos fundamentales que están concatenados con el Presupuesto de Egresos. En este sentido se desarrollará primariamente la ley fiscal y por consecuencia lógica, el procedimiento legislativo o proceso legislativo, aplicándolo en leyes de naturaleza fiscal

Siguiendo en ese contexto de ideas, se desglosará la Ley de Ingresos de la Federación, concepto que sin duda alguna es de gran relevancia, toda vez que mediante ella es como la Federación obtendrá los recursos necesarios para realizar sus funciones como ente público.

Así mismo, una vez analizada la Ley de Ingresos, se puede desarrollar el tema que en palabras simples, es el concepto más importante en el sistema financiero y hacendarío del país como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual rige los recursos obtenidos mediante la citada Ley de Ingresos, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades propias de la Federación y sobre todo de la sociedad, que es al fin y al cabo, el que aporta dichos recursos. Toda vez que estos conceptos son fundamentales para que exista un equilibrio económico financiero,.

Una vez analizados dichos conceptos, se estará en presencia del estudio de las partidas que no fueron admitidas en el presupuesto del ejercicio fiscal de 2005, hago la observación desde este momento que mi punto de vista no es que sean rechazadas, sino que la Cámara de Diputados, en ejercicio de su facultad exclusiva que establece el artículo 74 de la Carta Magna, las modifica. En atención a lo anterior señalaré mi

postura, en el sentido de que si la Cámara de Diputados puede modificar o no las partidas contempladas en el proyecto de presupuesto.

En esta tesitura, se analizará el término de “veto presidencial” y la procedencia o improcedencia respecto del presupuesto de egresos, esto en función de que el Ejecutivo Federal promovió Controversia Constitucional en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, de igual manera sostendré un punto de opinión personal.

Por último se desarrollarán los términos de acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional, establecidas ambas en la Constitución Federal, artículo 105, fracciones I y II, las cuales son medios de control constitucional, que surgieron para reforzar al juicio de amparo, en el sentido de regular el ámbito de competencia y de facultades de los poderes de la Federación. Por lo que en ese sentido se desglosará el artículo 105 referido a la controversia constitucional.

1. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEYES FISCALES, ASÍ COMO SU PROCESO LEGISLATIVO.

En este punto se analizarán los elementos de una iniciativa de ley fiscal, los conceptos que se deben de tomar en cuenta para que una iniciativa se convierta en ley, los propios motivos y cuestiones que se deben tomar en consideración.

La ley, se define generalmente como la norma jurídica emanada del poder público, debidamente facultado para ello, con características de generalidad abstracción y obligatoriedad

Resulta entonces que por ley fiscal se debe entender la norma jurídica, emanada del Poder Legislativo, con características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, pero que impone, además, la obligación de dar sumas de dinero al Estado, tiene eficacia específica propia y un poder de ejercicio inmediato.

Lo anterior tiene sustento en los artículos 31, fracción IV, 74, fracción IV y 73 fracción VII de la Constitución Federal que a la efecto establece

“Artículo 31: Son obligaciones de los mexicanos

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

“Artículo 74: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

....

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”

“Artículo 73: El Congreso tiene facultad:

...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto

En tal razón, se entiende que nuestra obligación de contribuir para los gastos públicos es en la forma y términos que establezcan las leyes, que con antelación haya expedido el Congreso de la Unión, salvo que se trate del decreto-delegado y decreto-ley.”

La ley fiscal posee elementos de carácter declarativo y ejecutivo;

Como carácter declarativo, se entiende aquellos elementos que se refieren a los principios esenciales de la contribución, es decir, los que determinan la obligación, señalando el objeto, sujeto, base, tasa o tarifa de las circunstancias en las que se manifiesta el hecho o situación jurídica, a la cual la ley condiciona el nacimiento o causación de la obligación tributaria.

Estas obligaciones se crean por la exclusiva voluntad unilateral del legislador, haciendo uso del ejercicio del poder fiscal que le es propio a la existencia del Estado.

El elemento de carácter ejecutivo, es aquel mediante el cual se impulsa la voluntad del contribuyente a que actúe en determinado sentido, y en caso de resistirse es obligado por los medios con que cuenta el Estado por conducto de las autoridades fiscales, encargadas de aplicarlas.

Son características inherentes a la Ley Fiscal;

La imposición de aportar dinero al Estado; se entiende que independientemente de cual sea el concepto por el que se establece dicha obligación, la norma jurídica impone al gobernado la obligación de enterar sumas de dinero al Estado

La Ley Fiscal tiene eficacia específica propia, es decir, que su aplicación no se encuentra supeditada a la existencia de ningún otro ordenamiento, vale por sí misma.

La Ley Fiscal tiene un poder de ejercicio inmediato; significa que su aplicación es instantánea, independientemente de que adolezca de vicios legales o bien, sea violatoria de alguna disposición de carácter constitucional, pero tal circunstancia no limita que el particular afectado por ella pueda impugnarla ante los tribunales competentes.

Ahora bien, en lo que se refiere a la elaboración de las mismas, éstas deben seguir el procedimiento constitucional establecido para la elaboración de cualquier otra ley; sin embargo, para efectos de su discusión, ésta debe iniciarse siempre en la Cámara de Diputados que se considera cámara de origen y la de Senadores que se considera cámara revisora; por lo demás, las leyes fiscales tienen su iniciativa, discusión, aprobación en los términos antes apuntados, y su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, previo refrendo que de las mismas hagan los Secretarios de Estado, en este caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público, según lo dispone el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese supuesto, es la Secretaría de Hacienda el órgano estatal federal que mejor conoce las necesidades económicas, en los diversos campos de la administración pública, porque al mismo se le reportan, ya sea directamente o a través de la presidencia de la República o de dependencias especializadas en ello. A la misma corresponde, según la fracción III del citado artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal".

Lo anterior no elimina la posibilidad de que personas o instituciones privadas puedan sugerir los aludidos proyectos, como en algunos casos acontece; pero el fisco reúne técnicos especialistas en la materia, dedicados constantemente a esta labor.

Tomando en cuenta el interés de los contribuyentes y de otros especialistas, se considera prudente que los colaboradores directos con la secretaría del ramo atiendan sugerencias.

Como se señaló en párrafos anteriores, en la elaboración de leyes fiscales, se busca primero regular la actividad económica del país; segundo, sobre todo obtener ingresos mediante cargas tributarias a los particulares que se encuentren en el supuesto jurídico, esto con el fin de obtener los recursos necesarios para cubrir los egresos que deben satisfacer el gasto público; por tal razón, el Estado debe tomar en cuenta las situaciones actuales en cuanto el entorno social, cultural y sobre todo económico.

Como toda organización económica, el Estado requiere de ingresos para cumplir con las funciones que se le atribuyen; esto da origen a su actividad financiera, de modo que se procure los fondos necesarios que le permitan sufragar los gastos públicos, mismos que tienen como destino el satisfacer requerimientos colectivos mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

La principal fuente de ingresos es la emisión de leyes que tienen por objeto recaudación de contribuciones y para apoyarla existen algunas teorías que la justifican:

I. Teoría de la cobertura del gasto público. El Gobierno del Estado tiene que efectuar gastos, tales como:

- a) Prestación de servicios públicos.
- b) Pago de sueldos y salarios a empleados y funcionarios públicos a su cargo.
- c) Adquisición de mobiliario, equipos, entre otros.

Como las funciones públicas se traducen en beneficios para los gobernados, son los propios integrantes de la sociedad quienes deben participar con algo de su riqueza para apoyar al gobierno en la obtención de recursos económicos para que cubra sus erogaciones.

II. Teoría de la justa repartición de la riqueza. Lo que justifica la contribución es el hecho de que existen individuos separados económicamente, con grandes diferencias patrimoniales, esto es, hay pocos sujetos con grandes fortunas y muchos con enormes

carencias; incluso con dificultades para subsistir. Por dicha causa, el gobierno estatal asume el compromiso de hacer más por los que menos tienen, que los menos cuenten con lo básico, y para lograrlo una herramienta importante es la contribución de aquellos que pueden darla.

De esta forma la Administración Pública tendrá recursos que podrá destinar a la satisfacción de las exigencias elementales de los grupos sociales más desprotegidos.

III. Teoría de la sujeción a la potestad soberana. Esta postura determina que los súbditos del soberano deben cooperar para su manutención y sostenimiento, ya que el tributo es obligatorio y, por ende, su cobro puede realizarse con el uso de la fuerza.

IV. Teoría de la seguridad individual. En esta idea, las personas contribuyen con el deseo de ser protegidas por el gobierno del Estado, tanto en su persona como en su patrimonio, ya que está a cargo del poder estatal la seguridad pública, la impartición de justicia, la persecución de los delitos, etc.

Nuestro país sigue constitucionalmente la primera teoría y la establece en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al fijar como obligación de los gobernados, el contribuir para satisfacer el gasto público, ya de la Federación, de las Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios en que residan, en la forma proporcional y equitativa que establezca la ley fiscal que corresponda.

La segunda teoría se sigue en la práctica gubernamental, justificada con la tesis del liberalismo social y reflejada en programas de apoyo y asistencia a las clases marginadas, tales como “Oportunidades”, “Arranque parejo”, entre otros.

Pasando a la tercera teoría, vemos que la misma se aplica en el país, al castigar a quien no paga sus contribuciones, ya con sanciones económicas (multas), suspensivas (clausuras) e inclusive de tipo corporal (cárcel).

Además, el gobierno, a través de su autoridad recaudadora, cuenta con amplias facultades de cobro coercible o forzado otorgadas por la norma fiscal, sin necesidad de acudir a los jueces y tribunales, como lo tiene que hacer un particular en caso de que alguien le deba.

La última teoría también tiene cabida en el país, ya que le corresponde al poder del Estado el garantizar la armonía, la paz y la estabilidad sociales, procurando incluso que el afectado por un delito obtenga la reparación del daño, si existiera éste, empleando los medios de fuerza a su alcance previstos por la legislación penal aplicable.

El gobierno del Estado, en sus tres niveles de poder, Federal, Estatal o Local y Municipal, recauda las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto de gasto público, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Es de conocimiento general que la mayor recaudación la realizan las autoridades hacendarías federales, con el auxilio de los gobiernos estatales, en el denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, habida cuenta que la más elevada carga tributaria la fijan las leyes fiscales federales, razón por la cual nos referiremos, a partir de este momento, a la situación federal y, por ende, a leyes de aplicación en toda la República.

Como se estableció, las leyes fiscales se basan en su actividad financiera, y que básicamente buscan:

1. Obtención de recursos, los que pueden provenir de la ejecución de actividades, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado.

En el primer caso, se ejemplifica con la recaudación de contribuciones y la recepción de préstamos externos, y en el segundo supuesto tenemos la obtención de ganancias por parte de las empresas públicas y los ingresos que se tienen por actos contractuales privados, tales como rentas, ventas, donaciones, etcétera.

2. La administración de los ingresos obtenidos, por parte de las autoridades y entidades competentes, ejerciendo funciones públicas o privadas.

3. El desarrollo del gasto público, en la forma y términos fijados por las leyes administrativas correspondientes, debiendo satisfacer los fines previamente señalados, siempre en provecho de los gobernados

Proceso Legislativo

Llámase también procedimiento legislativo o proceso de formación de la ley. Entiéndese por tal la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello. a fin de elaborar, aprobar y expedir una Ley o decreto.

El procedimiento legislativo se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

En ese sentido, el proceso legislativo establecido particularmente por el artículo 72 se asienta en las siguientes bases:

- a) Existencia de un sistema bicameral.
- b) Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
- c) Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo, a cada cámara, para lograr el consenso.
- d) Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.

En cuanto al procedimiento propiamente dicho, éste se desarrolla en las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de la vigencia, mismas que a continuación se analizan:

Iniciativa.

De conformidad con el artículo 71 de la Constitución, sólo tienen facultad de iniciativa las siguientes entidades: el Ejecutivo Federal, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados; esto en el entendido que no poseen facultad de iniciativa legislativa otros órganos de gobierno, como pudiera ser el Poder Judicial de la Federación, así como los particulares. Lo anterior estriba en el objeto de imparcialidad con el poder judicial, siendo contradictorio que se participe en la creación de ley y la función interpretativa del juzgador.

Respecto de los particulares, a pesar de no tener la facultad de iniciativa sí poseen el derecho de petición que consagra al artículo 8 de la Constitución; por tal cuestión, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que todas aquellas peticiones de particulares o en general de autoridades que no tengan el derecho de iniciativa, se mandarían pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, debiendo dictaminar dichas comisiones si las peticiones son procedentes. En el supuesto que la petición se tome en cuenta, se entiende que la comisión la hace suya y ejercita su facultad de iniciativa.

En cuanto a la facultad de iniciativa del presidente de la República, atiende a la razón de que el ejecutivo federal al llevar la administración pública, es por tanto el que tiene mejor conocimiento de la situación económica y social del país y por ello de sugerir su implementación normativa.

Al presidente de la República le corresponde en forma exclusiva la presentación de algunas iniciativas y que en materia fiscal son fundamentales, tales como: la Ley de Ingresos de la Federación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública anual, no obstante, que si bien es cierto son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el segundo párrafo el artículo 71 de la Constitución Federal, dispone que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, pasarán desde luego a la comisión y las presentadas por los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. En este

sentido debe tenerse presente que el artículo 56 del Reglamento, el cual dispone que también las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras pasarán desde luego a comisión, por lo que en realidad no se da distinción alguna.

Discusión y aprobación.

El artículo 72 de la Carta Magna, contiene las diversas hipótesis que pueden presentarse en el procedimiento de formación de la ley.

En principio, las iniciativas pueden presentarse ante cualquiera de las dos Cámaras, a la que conoce en primer término de la iniciativa se llama Cámara de origen y la otra Cámara revisora.

El inciso h) del citado artículo 72 de la Constitución, dispone que las iniciativas a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, deben ser discutidas primeramente ante la Cámara de Diputados. En este sentido, el maestro Felipe Tena Ramírez señala que esta “disposición obedece a que las contribuciones en dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo y por ello debe conocerlas primero la cámara genuinamente popular”.¹

Por otra parte, existe la regla general de que los miembros de una cámara no pueden promover ante la otra cámara, por lo que las iniciativas de diputados deberán discutirse en esta cámara, sucediendo lo mismo respecto de las iniciativas de los senadores.

Es conveniente destacar que el inciso i) del artículo 72 de la Constitución, dispone que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a excepción de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 18 ed, Porrúa, México 1981, p 335

Ciertamente, el artículo 72 de la Constitución, en lo que se refiere a los distintos supuestos del procedimiento legislativo, no cuenta con una correcta sistematización, sin embargo, es posible distinguir los siguientes supuestos:

- a) Presentado un proyecto de ley ante la cámara de origen y aprobado por ésta, pasa a la revisora, quien, en caso de aprobarlo también, lo deberá enviar al ejecutivo para que éste, si no tuviese observaciones que hacer, lo publique inmediatamente.
- b) Si el proyecto de ley es desechado en la cámara de origen, no se puede presentar nuevamente sino hasta el siguiente periodo de sesiones.
- c) Si el proyecto de ley es aprobado en la Cámara de origen, pero reprobado totalmente por la revisora, el proyecto vuelve con sus observancias a la de origen para ser discutido nuevamente por ésta, pudiéndose presentar cualquiera de estos dos supuestos:
 - 1. Bien, en el supuesto que sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, caso en el cual regresará el proyecto a la revisora para que lo pondere nuevamente. En el caso que la Cámara revisora también la aprobara, se pasará al ejecutivo para los efectos de su sanción, y.
 - 2. Si en la segunda discusión la Cámara revisora nuevamente lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.
- d) Aprobado un proyecto de ley en la Cámara de origen, pero desechado parcialmente, modificado o adicionado por la revisora, el proyecto debe regresar a la de origen, para que ésta la discuta nuevamente, pero sólo respecto de lo rechazado parcialmente, modificado o adicionado, pudiéndose presentar nuevamente dos situaciones:

1. Que la Cámara de origen apruebe por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora, caso en el cual el proyecto es enviado al Ejecutivo, y.
 2. Que la Cámara de origen no esté de acuerdo con las observaciones de la revisora por el mismo margen de votación, debiendo volver el proyecto a la revisora para una segunda ponderación. Si la revisora ya no insiste en sus observaciones, el proyecto es enviado al Ejecutivo, pero si la Cámara revisora por la mayoría absoluta de los presentes insiste en su rechazo parcial, modificaciones o adiciones, el proyecto ya no se podrá presentar sino hasta el siguiente periodo de sesiones. En este supuesto cabe la excepción de que si ambas Cámaras pueden convenir, por votación de la mayoría absoluta de sus miembros, la ley o decreto se publique sólo con los artículos aprobados, reservando sobre los demás.
- e) Finalmente, si un proyecto de ley ya ha sido aprobado por ambas Cámaras, debe pasar al Ejecutivo para los efectos de una sanción. Esta fase es lo que corresponde al derecho de veto.

De acuerdo con el inciso b) del artículo 72 de la Constitución, se reputará aprobado por el ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto a la Cámara de origen, con sus observaciones, dentro del término de 10 días hábiles siguientes a su recepción, a menos de que corriendo ese término el Congreso hubiere concluido el periodo de sesiones, caso en el cual la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Si el ejecutivo vetare el proyecto de ley, éste regresará a la Cámara de origen para ser discutido nuevamente; si fuese confirmado por esta Cámara, es decir, si no se estuviera de acuerdo con las observaciones del ejecutivo, por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto pasará a la revisora y si ésta también confirmara el proyecto en cuando menos por la misma mayoría, el proyecto se convierte en ley o decreto regresando al ejecutivo para el solo efecto de su publicación.

Es conveniente apuntar los principales aspectos de la discusión y aprobación de una ley previsto en el Reglamento. Abierta la discusión, dispone el artículo 95, inmediatamente se dará lectura a la iniciativa y a continuación se leerá el dictamen de la comisión correspondiente y el voto particular cuando lo hubiere. Acto seguido el presidente de la Cámara formará una lista de los individuos que deseen hablar en pro y en contra del proyecto, lista a la cual deberá darse lectura antes de iniciar el debate. El proyecto de ley se discutirá antes de iniciar el debate.

El proyecto de ley se discutirá en lo general, es decir, todo el proyecto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en pro y en contra del proyecto iniciando la discusión quienes se hayan inscrito para hablar en contra.

Los discursos de los parlamentarios no podrán durar más de media hora, a menos de que exista permiso de la Cámara.

De conformidad con el artículo 114 del Reglamento, antes de cerrarse la discusión tanto general como particular, podrán hablar seis individuos en pro y seis en contra, además de los miembros de la respectiva comisión o los secretarios de Estado.

Una vez que hubiesen hablado todos los inscritos, el presidente mandará preguntar si el asunto está suficientemente discutido; de ser así se pasará a recoger la votación pero, en caso contrario, deberá seguir la discusión, siendo solo necesario que hable un individuo en pro y uno en contra.

Cuando se considere que un proyecto no está suficientemente discutido, se debe preguntar en votación económica si es de enviarse el proyecto nuevamente a la comisión para que lo reforme; no aceptándose esta propuesta el proyecto se entenderá desechado.

Los proyectos que pasen de una Cámara a otra para los efectos de su revisión deben ir firmados por el presidente y dos secretarios, acompañando el expediente respectivo, el extracto de la discusión y demás antecedentes para que los tenga a la vista la cámara colegisladora.

La Cámara revisora no podrá tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de origen, pero sí podrá tratar en secreto los que en la de origen se hayan tratado públicamente.

El inciso f) del artículo 72, de la Constitución dispone que en la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Esta disposición resulta un tanto ociosa pues siendo interpretación, reforma o derogación, no deja de ser un acto legislativo; por otra parte la palabra "interpretación" que utiliza esta disposición, no puede ser entendida sino como "aclaración" ya que la función de la ley corresponde al poder.

Promulgación o publicación.

Obligación que corresponde al poder ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, es decir, en el Diario Oficial de la Federación, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

Esta obligación se le atribuye al presidente de la República en la fracción I del artículo 89 Constitucional, que expresa: "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión".

1.1 ANÁLISIS DE LA LEY DE INGRESOS FEDERAL

Creo que es prioritario que antes de analizar la Ley de Ingresos, se debe de abordar y estudiar conceptos fundamentales relacionados con el tema; de esta manera, se hará referencia a los siguientes términos: Ley e Ingresos, toda vez que para analizar la Ley de Ingresos es prioritario conocer estos temas.

Ley

Primeramente “Ley” proviene del latín “lex” que se deriva del vocablo “legere” que significa “que se lee”.

El diccionario usual señala que “ley” es “cualquier regla general y obligatoria a la que ha de someterse una sociedad”. A partir de esta definición el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las leyes lógicas y matemáticas como a las leyes normativas.

Se desprende entonces que la ley es una norma que debemos cumplir queramos o no y que todos estamos sujetos a cumplirla.

En un sentido más amplio, por “ley” se entiende “Todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos”². De lo anterior se puede generalizar a las demás leyes existentes como las matemáticas, lógicas, naturales, físicas o jurídicas.

Entrando en el estudio del Derecho, entendemos por “ley normativa”, la que “se entiende todo juicio mediante el que impone cierta conducta como debida”. En este contexto, se debe entender juicio como una valoración de una serie de conductas adoptadas por el hombre para poder determinar cuál es la que debiera seguirse.

El maestro Burgoa señala a la “Ley” como un “acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Se distinguen de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto que éstos son esencialmente concretos, articulados e individualizados”³. En este sentido se entiende como un acto de autoridad como acto emanado del Congreso de la Unión, por abstracto dado que esta dirigida a regular situaciones que se pueden presentar, pero sin determinar el momento en el cual ocurrirán; por impersonales en el sentido de que no están dirigidas a alguien en particular y como consecuencia general, todos los individuos de la sociedad están obligados a observarla.

² Diccionario Jurídico Mexicano, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 6°ed., Porrúa-UNAM., México., 1993, p.1963

³ BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6° ed., Porrúa., México., 2000, p.267

Guillermo Cabanellas señala: “Regla de conducta obligatoria dictada por el poder legislativo o por el ejecutivo cuando lo sustituye o abroga sus atribuciones”⁴. Se entiende en esta definición que es el Poder Legislativo el encargado de crear las leyes en nuestro país, pero excepcionalmente y en los supuestos del artículo 29, Constitucional el ejecutivo tendrá facultades legislativas, en lo que se refiere a la suspensión de Garantías Individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad, por lo cual el Ejecutivo Federal podrá realizar tal suspensión de Garantías.

Los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen a la “Ley” como una norma jurídica obligatoria y general dictada por el poder legítimo para poder regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines”.⁵ Se entiende por obligatoriedad, que todo individuo de la sociedad tiene la obligación inherente del cumplimiento de las leyes que nos rigen y por consecuencia general, ya que no está dirigida a un individuo en particular sino a toda la colectividad, ya que el objetivo de toda ley es regular la conducta externa del hombre sin transigir los derechos de terceros.

Ingresos.

Concepto fundamental para analizar la Ley de Ingresos, la palabra ingreso, proveniente del latín significa entrada.

Por otro lado, ingreso se entiende como “El que puede causar impuestos”⁶, definición que señala directamente al impuesto como forma de allegarse de recursos por parte del Estado y que por lo tanto forman parte del ingreso.

El Diccionario Usual establece como Ingreso “la acción y efecto de ingresar”⁷, lo cual, en ese contexto, acción significa realizar una determinada tarea y por efecto, como consecuencia de acción.

⁴ *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21 ed, Tomo V, Heliasta, Argentina 1989, p.324

⁵ *Diccionario de Derecho*, 30 ed., Porrúa, México, 2000., p.355

⁶ PALOMAR DE MIGUEL. JUAN , Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, México p 178.

⁷ Larousse Diccionario Usual, 9º ed., Larousse, México, 1986, p 333

De los párrafos anteriores, se entiende ingreso como todo aquello que percibe el Estado como factor económico y que sirve para solventar el gasto público.

Los ingresos se pueden clasificar en ordinarios o extraordinarios:

- Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios;

Como ingresos ordinarios, se cita a:

- I. Los impuestos.
- II. Las aportaciones de seguridad social.
- III. Las contribuciones de mejoras.
- IV. Los derechos.
- V. Accesorios de las contribuciones.
- VI. Productos.
- VII. Aprovechamientos.
- VIII. Ingresos derivados de financiamientos.
- IX. Ingresos de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal.

- Extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etcétera.

A continuación se mencionan algunos ingresos extraordinarios:

- a). Impuestos extraordinarios.
- b) Derechos extraordinarios
- c) Empréstitos públicos.
- d) Expropiaciones.
- e) Emisión de moneda.

Ley de Ingresos.

Entrando propiamente al estudio de la Ley de Ingresos de la Federación, antes que nada hay que señalar el concepto de Ley de Ingresos

El maestro Orrantia Arellano, lo define como “una lista o relación de los impuestos que la federación podrá cobrar en el siguiente ejercicio fiscal, y en la indicación de la cantidad que se estima recaudar por cada uno de los impuestos federales cuyo cobro se autoriza al Gobierno Federal, de tal manera que el monto total de la recaudación fiscal anual sea similar al monto total aprobado en el Presupuesto de Egresos”⁸

En este sentido, la ley de ingresos consiste en un listado de los impuestos, que se encuentra obligado a pagar el gobernado para cubrir el gasto público, así mismo, en la ley en cuestión se establece un monto aproximado de lo que se recaudará para saber con la cantidad que contará el Gobierno Federal para cubrir el gasto público, y poder determinar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es decir, que la Ley de Ingresos, es el documento jurídico que propone el Ejecutivo Federal y que establece el catálogo de conceptos, así como la estimación de los ingresos que deberán captarse durante un ejercicio fiscal por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, entre otros rubros, con el propósito de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos.

Lo anterior es que para el pleno cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el sector público, se establecen mecanismos que permiten allegarse recursos.

En ese sentido, el Gobierno Federal a través del cobro de impuestos y diversas contribuciones que la sociedad aporta, así como los ingresos provenientes de la venta del petróleo, que sin duda es nuestra mayor riqueza y que se explota desmesuradamente, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de los financiamientos que contrata, obtiene los ingresos necesarios para cubrir las necesidades del gasto público.

⁸ ORRANTIA ARELLANO, Fernando A. *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, Porrúa, México, p. 121

La recaudación y el cobro de estos recursos, se realiza con sustento en lo establecido de la Ley de Ingresos de la Federación, misma que es aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores en forma anual.

El monto y destino de los recursos que aplica el Gobierno Federal, se denomina gasto público y, a diferencia de la Ley de Ingresos, es autorizado exclusivamente por la H. Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin duda alguna la principal fuente de financiamiento del gobierno son las contribuciones ciudadanas por impuestos, el pago de derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por la venta de bienes y servicios públicos.

Cabe mencionar que en el supuesto caso de que el gasto público sea mayor que los ingresos provenientes de las fuentes señaladas anteriormente, se recurre a los préstamos que adquiere el gobierno, esto es, a la deuda pública, de tal manera que el monto de los ingresos públicos, incluyendo el endeudamiento, es igual al monto del gasto público.

Dicho de otro modo, la suma de los ingresos presupuestarios (gobierno federal y organismos y empresas) y el diferimiento de pagos, menos el Gasto Neto Total, equivale al déficit público. Teóricamente, el déficit público es igual al total del endeudamiento neto.

Iniciativa de Ley de Ingresos

En cuanto a la iniciativa de Ley de Ingresos, esta es sometida a consideración del Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal y se envía a más tardar el 8 de septiembre del año previo al ejercicio fiscal en que estará en vigor. Este plazo se extiende hasta el 15 de diciembre cuando la Ley que se aprueba corresponde al primer año de una nueva administración federal.

Una vez que la iniciativa se envía a la Cámara de Diputados, se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su análisis y dictamen correspondiente, mismo que se discute en el Pleno.

Aprobados los términos del Dictamen, se envía a la Cámara de Senadores para su ratificación y aprobado también se remite al Presidente de la República, quien lo aprueba o veta, pasando a la etapa de promulgación y publicación para su entrada en vigor a partir del 1ro. de enero del ejercicio fiscal que corresponda.

Actualmente, la aprobación de la Ley de Ingresos ha sido la etapa previa para discutir el Presupuesto de Egresos, es decir, se toma en cuenta los ingresos previstos con que contará la hacienda pública federal; por lo tanto, se determinarán los montos y orientaciones del gasto público.

En los siguientes párrafos se desglosará sustancialmente lo más relevante de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

En los artículos primero al quinto de la ley en mención, establece sustancialmente la estimación de ingresos; se analizan y cuantifican los conceptos por los cuales la Federación espera recibir ingresos, que reproducidos en cantidades numéricas en un billón, 818 mil 441.7 millones de pesos. La percepción por ingresos por proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de inversión financiada directa y condicionada por 533 mil 621.90 millones de pesos.

Se autoriza al Ejecutivo Federal a contratar proyectos de inversión financiada en los términos de los Artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública; 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 38-B de su Reglamento, por 23 mil 050.5 millones de pesos que corresponden a proyectos de inversión directa, (actualmente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

En cuestión del endeudamiento público interno, se otorgan facultades al Ejecutivo Federal, de las cuales deberá rendir, a través de la SHCP, información trimestral al Congreso de la Unión, hasta por 97 mil millones de pesos. Así mismo, se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de mil setecientos millones de pesos, para el financiamiento de obras, proyectos de inversión contemplados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

El artículo 6°. establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, por los bienes federales aportados o asignados a los mismos para su explotación o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban.

En cuanto al artículo 7° se establecen las obligaciones de PEMEX, por el cual indica que los enteros diarios y semanales que deberá efectuar por concepto de Derechos sobre extracción de petróleo que asciende a 193 millones 492 mil pesos y 1,358 millones 168 mil pesos, respectivamente. Con respecto al Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, establece el entero diario de 96 millones 225 mil pesos y semanal de 675 millones 426 mil pesos. En cuanto al Derecho adicional indica que pagará aplicando la tasa de 1.1 % mensualmente. Además, establece el Impuesto a los Rendimientos Petroleros, el Derecho sobre Hidrocarburos, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Impuesto al Valor Agregado, las Contribuciones recaudadas por la importación de mercancías, los Impuestos a la Exportación, los Derechos y el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes a que está obligado a pagar PEMEX.

Por otra parte, el contenido de los artículos 8° al 23 de la ley establece entre otras cosas facilidades administrativas y estímulos fiscales en el que se establece continuar con la aplicación de la tasa de recargos aplicables a los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales; además indica las disposiciones relativas al destino de los ingresos que obtengan las dependencias de la Administración Pública Federal por concepto de productos y aprovechamientos.

Se sigue manteniendo la actualización y recargos correspondientes, como indemnización para el caso de que las dependencias y entidades no enteren a la Tesorería de la Federación el monto de los productos cobrados dentro de los plazos establecidos. Así mismo, se continúa con el tratamiento fiscal aplicable a los ingresos que obtengan las dependencias de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como los Tribunales Administrativos, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por concepto de productos y aprovechamientos.

Además, se incorpora la excepción al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales de solicitar autorización a la SHCP, para cobrar los productos que provengan de arrendamientos o enajenaciones efectuados por dicho Instituto.

Se faculta a las autoridades fiscales para que lleven a cabo la cancelación de los créditos fiscales cuyo cobro les corresponda efectuar, en los casos en que exista imposibilidad práctica de cobro. Se considera que existe imposibilidad práctica de cobro, entre otras, cuando los deudores no tengan bienes embargables, el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre o cuando por sentencia firme hubiera sido declarado en quiebra por falta de activo.

Se sigue otorgando un estímulo fiscal de acreditamiento a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal de la inversión realizada contra un monto equivalente al del impuesto al activo determinado en el ejercicio; así como, la reducción al activo a los Almacenes Generales de Depósito por los inmuebles de su propiedad; continúa vigente el acreditamiento del impuesto sobre la renta que se hubiera retenido contra el impuesto al activo a cargo, tratándose de contribuyentes residentes en México que se dediquen al transporte aéreo o marítimo de personas o bienes; además, para los contribuyentes que adquieran diesel para su consumo final.

Se derogan las disposiciones que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones federales, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones federales, distintos de los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, ordenamientos legales referentes a organismos descentralizados federales que prestan los servicios de seguridad social, decretos presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas.

Se continúa apoyando a las empresas que realizan inversiones en investigación y desarrollo de tecnología en beneficio de nuestro país y se incrementa a 1,500 millones de pesos el estímulo fiscal. Además, se establece un estímulo para personas físicas y morales que enajenen al público en general o que importen definitivamente automóviles

eléctricos nuevos; así como, a los vehículos considerados como híbridos, es decir, aquellos que se impulsan por medio de baterías recargables y combustible.

También es destacarse que se otorga beneficio fiscal a los contribuyentes de las actividades que conforman la marina mercante que adquieran diesel para su consumo final; y se deroga el estímulo fiscal para la elaboración del tequila o mezcal.

De los artículos 24 al 39 de la Ley de Ingresos establece la Información, la transparencia y la evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento, entre lo más importante se destaca:

Que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estará obligado a proporcionar información sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al Congreso de la Unión, como son: Informes mensuales de endeudamiento interno neto, ante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores, a más tardar 30 días después de concluido el mes, sobre la recaudación federal participable y 30 días después de concluido el mes, sobre el pago de las participaciones a las entidades federativas. Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública. Información sobre el costo total de las emisiones de deuda interna y externa. Información completa, sobre los datos estadísticos y la información que la SHCP tenga disponible y que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación y del endeudamiento, que los diputados y senadores soliciten por conducto de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público.

Informe trimestral específico relativo a la recaudación, del padrón de contribuyentes, de estadística de avances contra la evasión y elusión, avances contra el contrabando, de reducción de rezagos y cuantificación de resultados en los litigios fiscales y sobre el plan de recaudación.

En la recaudación y el endeudamiento público del Gobierno Federal, la SHCP y las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, información en materia de recaudación y endeudamiento que éstas requieran legalmente.

Información sobre estimaciones de ingresos generados por concepto de derechos y aprovechamientos por las distintas dependencias y órganos de la administración pública federal, así como de los órganos autónomos, la SHCP, ante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados antes del 31 de julio de 2005.

Para el otorgamiento de los estímulos deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos pudiesen alcanzarse de mejor manera con la política de gasto. Las facilidades y los estímulos se autorizarán en la Ley de Ingresos de la Federación. Los costos para las finanzas públicas de las facilidades administrativas y los estímulos fiscales se especificarán en el presupuesto de gastos fiscales.

El Ejecutivo Federal presentará a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público del Congreso de la Unión, un estudio integral que analice el grado de cumplimiento de la Banca de Desarrollo.

El Presupuesto de Gastos Fiscales deberá publicarse en la página de internet de la SHCP y entregarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, antes del 30 de junio de 2005. Este presupuesto comprenderá, al menos, en términos generales: los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria se aplican a nivel federal.

Dicho Presupuesto de Gastos Fiscales deberá contener los montos referidos estimados para el ejercicio fiscal de 2006 desglosados por impuesto y por cada uno de los rubros que la ley respectiva contemple.

La SHCP deberá hacer llegar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril:

Una definición de los balances fiscales, junto con la metodología respectiva, en que se incluya de manera integral todas las obligaciones financieras del Gobierno Federal, así como los pasivos públicos, pasivos contingentes y pasivos laborales.

La SHCP deberá realizar, bajo su exclusiva responsabilidad y mediante convenio con las Entidades Federativas, un estudio en el que se muestre un diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, con los lineamientos que le dé la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados antes del 15 de febrero de 2005.

En el ejercicio fiscal de 2005, toda iniciativa en materia fiscal, que se presenten para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, deberá incluir en su exposición de motivos: el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas.

Asimismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el Artículo de la disposición de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas. Toda iniciativa en materia fiscal que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, se otorgue certidumbre jurídica a los contribuyentes, el pago de los impuestos sea sencillo y accesible, que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización, y que las contribuciones sean estables para las finanzas públicas.

Por ultimo, el artículo 40 establece que PEMEX deberá adoptar a más tardar en los primeros 45 días del año siguiente, los sistemas de tecnología de punta que identifiquen los combustibles que suministra el mercado, con la finalidad de abatir la pérdida de ingresos por el robo de combustibles.

1.2 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL

Antes que nada hay que definir que es el presupuesto de egresos, el cual en términos generales es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del estado durante un año fiscal.

De esta forma, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal actualmente (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría): señala “el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.

El maestro Orrantia Arellano, señala “Presupuesto de egresos es una lista de las erogaciones que el gobierno federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado”⁹, comprende los gastos que deben realizar los tres poderes de la Federación y debe contar con una pormenorizada relación de todos los gastos que las dependencias de dichos tres poderes, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 126 de la Constitución que establece;

“Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”

Se puede definir que el presupuesto de egresos es un cálculo legal de ingresos y gasto público previamente autorizados para ser realizados en un periodo financiero.

El concepto de presupuesto cuenta con tres elementos esenciales:

1. Es un acto del poder legislativo, de manera concreta de la Cámara de Diputados:
2. Conlleva una autorización a la administración pública para que ésta a su vez utilice los recursos monetarios que se hayan recaudado, es decir, la administración pública sólo puede disponer de los recursos previamente autorizados en el presupuesto:

⁹ Ibidem, p.57

3. Se llevará por un ejercicio anual solamente, es decir, su vigencia es de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

En el entendido de que el presupuesto constituye el instrumento jurídico que va a permitir a la administración erogar las cantidades necesarias para cubrir las necesidades colectivas y el gasto público.

En algunos países, el presupuesto se refiere tanto a ingresos como a los gastos del poder público; sin embargo, en nuestro país siempre está dirigido a los egresos.. En cuanto a la naturaleza del presupuesto, se ha sostenido principalmente de que se trata de una ley o bien que es un acto administrativo emitido por el órgano legislativo. En este supuesto se determina que se trata de un acto legislativo, en el sentido que se trata de un decreto, ya que no cuenta con las características de ley, como son la generalidad, abstracción e impersonalidad.

Principios rectores del Presupuesto de Egresos

Se citan a continuación los principios que rigen al Presupuesto de Egresos:

1. Universalidad.- Consiste en que el presupuesto debe comprender todos los gastos del Estado, es decir, comprende todos los organismos y entidades del sector público.
2. Especialidad.- El presupuesto debe llegar hasta cierta particularidad y no otorgar partidas de forma general, el presupuesto se subdivide en:
 - I. Ramos, que corresponde a los distintos poderes, secretarías, erogaciones adicionales, la deuda pública y las entidades incluidas;
 - II. Programas, son las cantidades asignadas a cada dependencia o entidad; estarán referidas a los programas de acción que se han de desarrollar;
 - III. Subprogramas, si los programas establecen que se deben dividir, ambos tendrán que señalar sus objetivos y sus metas; y

- IV. Partidas, asignaciones concretas, cuya erogación está permitida, la SHCP podrá autorizar la transferencia de éstas, debiendo informarlo en la cuenta pública anual
3. Unidad.- Significa que el presupuesto debe estar contenido en un solo documento.
4. Anualidad.- Significa que el presupuesto tiene una vigencia anual, rigiendo a partir del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

En cuanto al proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos se señala lo siguiente:

El procedimiento que se lleva para la aprobación del Presupuesto de Egresos, el Poder Ejecutivo integra y presenta la propuesta de gasto que realizan los Poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, junto con el de las Secretarías de Estado y entidades paraestatales a su cargo. Esta propuesta se denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se envía a la Cámara de Diputados para su análisis, dictamen y aprobación en las fechas y términos señalados.

Los Poderes Legislativo y Judicial, el IFE y la CNDH, envían al Ejecutivo su propuesta de presupuesto. Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo elaboran sus proyectos de presupuesto

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de preparar el Presupuesto de Ingresos de la Federación, mismo que se vacía en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para un determinado ejercicio, y la cual se presenta para su aprobación ante la Cámara de Diputados, en los términos del Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se comentó, tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos deben ser presentados a la Cámara de Diputados por el Presidente de la República, a más tardar el día 8 de septiembre del año anterior a aquél a que se refieren tales documentos. Si se trata del año en que se tome posesión del cargo de Presidente, la presentación se prorrogará hasta el día 15 de diciembre del año que corresponda.

Una vez recibido el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados lo examina, discute y aprueba durante el último periodo ordinario de sesiones de cada año o en periodos extraordinarios que pueden extenderse hasta el 31 de diciembre del año previo al que entrará en vigor.

Lo anterior con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para discutir y aprobar el presupuesto de egresos, lo cual no es explicable que un documento que tiene tal importancia y su evidente calidad de instrumento legislativo, lo más factible es que debería ser atribución de ambas cámaras, tomando en cuenta que la ley de ingresos que sirve de base para el presupuesto es aprobado por ambas Cámaras.

Al presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, debe comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Generalmente, en las fechas establecidas el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, presenta ante el Pleno de la Cámara de Diputados, entre otros, los siguientes documentos:

1. Criterios Generales de Política Económica
2. Iniciativa de Ley de Ingresos
3. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de carácter fiscal, llamada Miscelánea Fiscal.
4. Proyecto de Presupuesto de Egresos

En este contexto, los Criterios Generales de Política Económica, es el documento que establece la estrategia, los objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.

Por su parte, la Iniciativa de Ley de Ingresos, como ha quedado establecido, es el documento jurídico que propone el Ejecutivo Federal y que establece el catálogo de conceptos, así como la estimación de los ingresos que deberán captarse durante un ejercicio fiscal por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos,

emisión de bonos, préstamos, entre otros rubros, con el propósito de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos. Esta Ley, como se ha señalado, tiene que ser aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En un amplio sentido el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, normativo y financiero que establece la orientación y monto de las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año y su aprobación corresponde en forma exclusiva a la Cámara de Diputados.

En la actualidad, dadas las limitaciones que enfrenta la hacienda pública federal para captar los recursos suficientes que permitan sufragar las necesidades de gasto público, la elaboración del presupuesto ha atendido los siguientes lineamientos:

- a) Se establece la meta anual para el balance público, en congruencia con los objetivos de la política económica.
- b) Se estiman los ingresos públicos en función de las proyecciones de las variables macroeconómicas y de las políticas tributaria y de precios y tarifas.
- c) Se calcula el gasto no programable:
 - I. Los intereses de la deuda pública, en función principalmente de la estimación de tasas de interés, de la estructura de subastas de valores gubernamentales, del saldo de la deuda y del balance público objetivo.
 - II. Las participaciones federales, a partir de la estimación de la Recaudación Federal Participable.
 - III. Los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, en función del diferimiento de pagos del ejercicio previo.
- d) El remanente que se obtiene, determina el techo para el gasto programable, mismo que se distribuye conforme a los criterios que se autoricen.

En cuanto a la ejecución del presupuesto de egresos, compete a cada una de las dependencias a las cuales se asigna. El Poder Ejecutivo al rendir su informe sobre la cuenta pública a la Cámara de Diputados conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, está informando sobre la ejecución de dicho presupuesto y su cumplimiento. Para ello, la Cámara de Diputados cuenta con la Auditoría Superior de la Federación.

La revisión de la cuenta pública implica el ejercicio de un control financiero y de eficiencia en los planes implementados por parte de la Cámara de Diputados. La Auditoría Superior de la Federación rinde tanto un informe previo que consiste en la fiscalización de la gestión financiera, así como un informe de resultados que implica la vigilancia y el cotejo de las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, valorando así la exactitud y justificación de las erogaciones.

En resumen, el procedimiento del presupuesto se perfeña de la siguiente manera:

a) El Poder Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el ocho de septiembre, debiendo comparecer el Secretario de Despacho.

b) La Cámara de Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre.

c) Cuando el Poder Ejecutivo Federal inicie su encargo hará llegar a la Cámara la Iniciativa del Presupuesto a más tardar el quince de diciembre.

d) Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.

De lo anterior, se puede observar que la Constitución Federal prevé un procedimiento legislativo específico que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que sólo tendría que acudir al procedimiento legislativo ordinario regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, en la parte relativa al primer párrafo del artículo 72 que dispone que todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá en ambas

El contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación se integra por su articulado, así como por cada una de las secciones o anexos. Dicho contenido adquiere fuerza de ley a través de su aprobación, y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración sea preciso acudir a otros preceptos, pues dicha característica no es ajena a otras normas jurídicas.

En este sentido, los estados numéricos del Presupuesto que son consideraciones de tipo económico y su articulado son los mandatos concretos dirigidos a la Administración. No obstante, si bien es cierto que la estructura del Presupuesto de Egresos se realiza por el Ejecutivo Federal a través de la iniciativa, también lo es que la misma es susceptible de modificarse por la Cámara de Diputados porque las disposiciones que en un momento dado se encuentran contenidas en la iniciativa del Presupuesto de Egresos, al ser examinadas, discutidas y, en su caso, modificadas libremente en el proceso legislativo, especialmente previsto en la Constitución Federal, adquieren un rango de ley.

Para finalizar, creo conveniente estudiar la actividad financiera, que es primordial en la actividad presupuestal de un país, En ese marco las fases de la actividad financiera básicamente son:

1. Obtención de recursos, los que pueden provenir de la ejecución de actividades, tanto de Derecho Público como de Derecho Privado.

En el primer caso, y como ejemplo, podemos citar la recaudación de contribuciones y la recepción de préstamos externos.

Para ejemplificar el segundo supuesto tenemos la obtención de ganancias por parte de las empresas públicas y los ingresos que se tienen por actos contractuales privados, tales como rentas, ventas, donaciones, etcétera.

2. La administración de los ingresos obtenidos por parte de las autoridades y entidades competentes, ejerciendo funciones públicas o privadas.

3. El desarrollo del gasto público, en la forma y términos fijados por las leyes administrativas correspondientes, debiendo satisfacer los fines previamente señalados, siempre en provecho de los gobernados.

Para comprender mejor a la actividad financiera estatal debemos analizar las diferentes etapas que para ella establece la legislación administrativa, siendo las que se citan a continuación:

- A. Planeación.
- B. Programación.
- C. Presupuestación.
- D. Ejercicio del gasto público.
- E. Control gubernamental.
- F. Evaluación.

En el caso sólo se estudiará la planeación, programación y presupuestación.

Planeación

La administración pública, como cualquier ente económico, requiere fijar las actividades que desarrollará en el futuro, pero sin estimar logros concretos y costos de realización, sino que lo hace de manera general, a modo de intención.

Existen varios planes gubernamentales, siendo éstos:

El Plan Nacional de Desarrollo. Este lo elabora el Presidente de la República, dentro de los seis meses que sigan a la toma de posesión de su encargo y contiene políticas generales y acciones a desarrollar durante el tiempo que resta de su mandato. Dicho plan, es base de todos los demás, que de conformidad con la Ley de Planeación, se denominarán “programas”.

Hay que precisar que el plan referido no es elaborado unilateralmente por el Titular del Poder Ejecutivo, sino que es el resultado de atender y escuchar los requerimientos de la

sociedad, a través de consultas populares y foros, en los cuales se recogen tales planteamientos.

El fundamento constitucional de este método de planeación se encuentra en los Artículos 25 y 26 de la Carta Magna.

Programas sectoriales. Son aquellos que se dirigen a una actividad claramente definida, que le corresponde encabezar a una Secretaría de Estado y consecuentemente darle seguimiento.

Programas institucionales. Estos se establecen para dirigir el desarrollo de una institución del sector paraestatal, como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Programas regionales. En ellos se procurará una evolución adecuada de una zona geográfica, y participan los gobiernos de las entidades federativas y municipios involucrados.

Programas especiales. A través de ellos, el Titular del Ejecutivo se propone auxiliar a determinados grupos sociales, en caso de emergencias, catástrofes y otras eventualidades.

Programación y Presupuestación

Una vez marcados los objetivos generales, se tienen que concretar acciones derivadas de los mismos.

De ello deriva la necesidad de contar con un presupuesto, tanto de ingresos como de egresos, a fin de estimar los mismos dentro de un periodo determinado

Toda la administración pública mexicana, tanto federal como la local y la municipal, cuentan con un presupuesto propio.

Nuestro país sigue la política presupuestal denominada “presupuesto por programas”, que consiste primero en la elaboración de un programa por cada dependencia o entidad

que forme parte de la Administración y, con base en ello, calcular los recursos monetarios tendentes a cubrirlo.

De este modo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es el órgano encargado de formular el Presupuesto Federal, tiene a su alcance la información relativa a los requerimientos económicos de las distintas partes del Gobierno del país. Este cálculo de egresos debe ajustarse a los ingresos calculados por la misma Secretaría, ya que a dicha dependencia corresponde la recaudación de los ingresos federales. Al presupuestar, el Gobierno primero ve lo que necesita hacer y después ve con qué recursos lo cubre.

Tocante a lo que se consideran como erogaciones que constituyen al gasto público federal, tenemos que éste se asigna de la siguiente manera:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.
- V. Los organismos descentralizados.
- VI. Las empresas de participación estatal.
- VII. Los fideicomisos públicos.

Ahora bien, los Poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades y dependencias gubernamentales que conforman a la Administración Pública Federal, formulan un programa propio, el cual se compone de un diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de recursos.

Todas estas partes del programa se contienen en un documento programático, el cual es sometido al estudio y aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este modo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora un Presupuesto de Egresos para un ejercicio determinado, ello de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, al que se refiere el Artículo 26 de la Constitución.

Dicho Plan fija los objetivos y metas fundamentales a seguir durante un periodo que coincide con el tiempo que durará en el cargo una persona como Presidente de la República, y contendrá, lo que, a juicio del titular del Ejecutivo Federal, es su programa de gobierno.

Cabe destacar que el referido Plan Nacional de Desarrollo debe ser examinado por el Congreso de la Unión, al expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, fracción XXIX-D del artículo 73 de la Constitución Federal.

2. SEÑALAR LAS PARTIDAS NO APROBADAS ESTABLECIDAS EN LA INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005 Y LOS MOTIVOS POR LOS CUALES NO SE APROBARON.

En este capítulo se señalarán las partidas presupuestales no admitidas, haciendo la aclaración desde este momento que en base al estudio realizado, más que partidas no admitidas, las considero como partidas modificadas o adicionadas que realiza el Congreso de la Unión, mediante la Cámara de Diputados quienes como ha quedado establecido es la encargada de estudiar, aprobar y en su caso modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el Ejecutivo Federal.

Por lo tanto, en los siguientes párrafos se señalarán las partidas que fueron modificadas, y en la medida de lo posible se indicarán la modificaciones, es decir, los conceptos en que fueron reducidas, aumentadas e incluso incluidas algunas que no estaban contempladas respecto del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2005.

- El monto de gasto programable de 202,921.0 millones de pesos para el Instituto Mexicano del Seguro Social, reducción de 1,786.6 millones de pesos respecto de la propuesta del Ejecutivo, que fue de 204,707.6 millones de pesos.
- Presupuesto de 7,250.0 millones de pesos para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, lo que significa 6,750.0 millones de pesos menos que la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal, que fue de 14,000.0 millones de pesos.
- Ramo Administrativo 08 que comprende, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, a partir del proyecto aprobado (37,140.9 millones de pesos), una reducción por 414.8 millones de pesos y una ampliación por 11,670 millones de pesos, para llegar a un monto reasignado de 11,255.2 millones de pesos y un presupuesto aprobado de 48,396.1 millones de pesos,
- Reducciones a la recursos asignados a ciertos rubros del Programa de las Regiones Frontera Norte, Noreste y Noroeste, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Reducción en los recursos asignados al Programa de la Región Sur-Sureste y Plan Puebla-Panamá en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Ampliación para el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos por 204.6 millones de pesos
- Dentro del Programas Sujetos a Reglas de Operación, se incluyen programas en el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes que no corresponden a subsidios, específicamente el de caminos rurales.
- Reducción en las asignaciones para el programa IMSS - Oportunidades. por 4,617.1 millones de pesos, que no corresponde con la asignación total del programa por 4,660.7 millones de pesos, incluida dentro del monto aprobado al Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social, por lo presenta una diferencia de 43.6 millones de pesos
- Ramo Administrativo 06 Hacienda y Crédito Público, sufre modificaciones ya que agrupa presupuestariamente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Agroasemex; Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; Financiera Rural; y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que participan en el Programa Especial Concurrente.
- Ramo 15 Reforma Agraria, incremento de un presupuesto original de 2,859.8 millones de pesos y ampliándolo por 1,996.4 millones de pesos, para alcanzar un total de 4,856.2 millones de pesos.
- Ramo 31 Tribunales Agrarios, se establece una reducción por 13 millones de pesos y una ampliación de 100 millones de pesos, partiendo de la iniciativa original de 580 millones de pesos, para llegar a los 667 millones de pesos consignados.
- Asignaciones relativas al Programa Especial Concurrente, reducción a un total de 22,449.7 millones de pesos que, comparado con los 20,547 millones de pesos, arroja una diferencia de 1,902.7 millones de pesos
- Asignación para ampliación de carreteras al Sector Comunicaciones y Transportes, difiere en 120.0 millones de pesos del monto consignado por 17,000.0 millones de pesos.
- Ramo 03 Poder Judicial, reducción de 5,500.0 millones de pesos al presupuesto del Poder Judicial de la Federación, correspondiendo 188.8 millones de pesos para la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 5,243.9 millones de pesos para el Consejo de la Judicatura Federal, y 67.3 millones de pesos para el Tribunal Electoral.
- Ramos administrativos, el Ramo 19 y para las entidades sujetas a control presupuestario directo, reducción a su presupuesto inicial

- Ramo 02 Presidencia de la República: reducción por 216.5 millones de pesos, este ajuste representa el 30.3 por ciento de su presupuesto asignado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2005 enviado a esa Soberanía, el cual asciende a 715.7 millones de pesos, sin servicios personales.
- Ramo 04 Gobernación, reducción por 665.3 millones de pesos al presupuesto inicial.
- Ramo 05 Relaciones Exteriores, tendrá que reducir su gasto de operación e inversión en 930.0 millones de pesos del presupuesto inicial.
- Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, reducción por 1,205.2 millones de pesos, la reducción equivale a 44.5 por ciento del gasto en servicios personales y a 76.1 por ciento del gasto de operación e inversión de la Secretaría.
- Ramo 07 Defensa Nacional, reducción por 817.6 millones de pesos.
- Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: reducción por la cantidad de 414.8 millones de pesos.
- Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, ajuste por 428.7 millones de pesos.
- Ramo 10 Economía, reducción por 239.6 millones de pesos.
- Ramo 11 Educación Pública, reducción por 4,549.8 millones de pesos representa un 20.0 por ciento en las asignaciones contenidas en el proyecto de presupuesto.
- Ramo 12 Salud, reducción por la cantidad total de 909.3 millones de pesos.
- Ramo 13 Marina, reducción por la cantidad de 279.3 millones de pesos.
- Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, reducción por 108.1 millones de pesos.
- Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, reducción por 793.8 millones de pesos.
- Ramo 17 Procuraduría General de la República, ajuste por la cantidad de 572.9 millones de pesos.
- Ramo 18 Energía, ajuste de 41.3 millones de pesos, la reducción equivale a 4.3 por ciento del gasto en servicios personales y a 23.0 por ciento del gasto de operación e inversión del sector: Secretaría de Energía, órganos administrativos desconcentrados y entidades apoyadas.
- Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social: reducción al gasto de 3,300 millones de pesos con cargo a las previsiones estimadas para atender el pago de las pensiones en curso de pago del Instituto Mexicano del Seguro Social y de las aportaciones estatutarias que cubre el Gobierno Federal a dicho Instituto.

- Ramo 20 Desarrollo Social: 775.1 millones de pesos, la reducción equivale a 41.0 por ciento de los servicios personales del sector o 23.0 por ciento del gasto de operación e inversión.
- Ramo 21 Turismo, ajuste por la cantidad de 82.2 millones de pesos, la reducción representa 16.0 por ciento del gasto en servicios personales o 14.3 por ciento del gasto de operación e inversión del sector.
- Ramo 27 Función Pública: reducción por 81.4 millones de pesos.
- Ramo 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: reducción en 29.5 millones de pesos.
- Ramo 36 Seguridad Pública: reducción por la cantidad de 327.5 millones de pesos.
- Ramo 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal: ajuste por la cantidad de 1.8 millones de pesos.
- Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: 251.2 millones de pesos, que representan 49.5 por ciento del gasto total.
- Petróleos Mexicanos: reducción por la cantidad total de 1,012.7 millones de pesos.
- Luz y Fuerza del Centro reducción por la cantidad de 173.6 millones de pesos inicial:
- Asignación de recursos por 229 millones de pesos para el programa de nivelación salarial del personal del Colegio de Bachilleres.
- Asignación de recursos para regularización, homologación, profesionalización y otras medidas salariales de instituciones específicas, que atienden intereses particulares de representaciones sindicales.
- Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, se asignan 10.0 millones de pesos para estudios que ya están incorporados en otros programas o acciones federales.
- Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, se canalizan recursos para proyectos carreteros, dentro del Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, que contravienen lo dispuesto en el Programa Sectorial y disposiciones emitidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Ramo 10 Economía, creación de un nuevo Programa denominado Incubadoras de Negocios para Jóvenes por 49.5 millones de pesos.
- Ramo 10 Economía, la creación de un nuevo programa denominado Fondo Nacional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico
- Ramo 11 Educación Pública, se destinan recursos a la creación de una institución no prevista en el Programa Nacional de Cultura.

- Ramo 11 Educación Pública, se destinan recursos para atender proyectos específicos de adscripción local, fuera de los programas federales.
- Ramo 11 Educación Pública, se destinan directamente recursos por 5,944.2 millones de pesos a instituciones específicas consideradas organismos descentralizados estatales.
- Ramo 11 Educación, se asignan recursos por 1,453.4 millones de pesos para operación de organismos desconcentrados y paraestatales de la Federación, becas a estudiantes de educación media superior y para creación de plazas de planteles tecnológicos federales, así como para que las instituciones de educación
- Ramo 12 Salud, Programa Especial Concurrente, asignando recursos a la Secretaría de Salud.
- Ramo 12 Salud, autoriza recursos a la Secretaría de Salud, para otorgar apoyos a proyectos en entidades federativas. sin tomar en cuenta las prioridades de inversión de la Secretaría de Salud
- Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, se crea un nuevo programa denominado Abriendo Espacios
- Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, se incluye un nuevo programa denominado Integración Laboral con Perspectiva de Género y Grupos Vulnerables.
- Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, reasignación de gasto por 8,319.1 millones de pesos.
- Ramo 20 Desarrollo Social, creación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para elaborar el diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres
- Ramo 20 Desarrollo Social, se desvirtúa el objetivo del Programa Liconsa, S.A. de C.V., por un monto de 411.8 millones de pesos.
- Ramo 20 Desarrollo Social, creación de un nuevo programa denominado Apoyo a Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica de Frágil Economía.
- Ramo 20 Desarrollo Social, creación del nuevo programa denominado Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos Migrantes en Territorio Nacional
- Ramo 20 Desarrollo Social, creación de un nuevo programa denominado Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México
- Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, reducción por un total de 1.3 millones de pesos.

- Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos presento un incremento de 6,396.5 millones de pesos.
- Ramo 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se contemplaron recursos para la creación de plazas correspondientes a las nuevas salas regionales.
- Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se autorizaron asignaciones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones Múltiples y para el Fondo de Aportaciones Federales para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Ramo 36 Seguridad Pública, se asignaron 412.0 millones de pesos para “Socorro de Ley” y 32.8 millones de pesos para el Consejo de Menores, incluida en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública.

Respecto a los motivos que tuvo la Cámara de Diputados para la modificación de diversas partidas presupuestales, puedo señalar que primeramente que su actuación se fundamenta en la facultad exclusiva que le confiere el artículo 74, fracción IV, constitucional que establece:

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados ...

IV Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

El precepto anterior, señala tajantemente que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, por tal virtud, la Cámara, al analizar el proyecto puede en su caso modificar en la discusión algunas partidas que crea conveniente, ya que dicho presupuesto no puede ser objetado y mucho menos vetado por el ejecutivo, sino es la propia cámara que mediante votación aprueban o rechazan alguna modificación o adición al mismo.

Por otro lado y de manera mas detallada las modificaciones que tuvieron diversas partidas, atienden en términos generales a una redistribución de recursos, en la cual la

Cámara de Diputados considero entre lo que se tiene y en lo que se debe gastar, es decir, manifiesta que la repartición de recursos lo hace entre los rublos de mayor importancia para el desarrollo sustentable de México, como son la educación, salud, seguridad y abatir la pobreza, por lo tanto en los siguientes párrafos se establecerán en lo que a mi punto de vista son las consideraciones de mayor importancia y que tomo la cámara para la ya citada redistribución de recursos.

Primordialmente la asignación de recursos, se desprende que cierto hay reducciones, pero igualmente se asen aumentos no contemplados en el proyecto de presupuesto, esto con la finalidad que partidas que resulten primordiales puedan cumplir exitosamente los objetivos plateados, sin que se perjudique a las partidas reducidas, es decir, que contando con disponibilidad adicional de recursos presupuestarios, la Cámara de Diputados los asignó a acciones concretas cuya ejecución obedece plenamente a la justicia distributiva de los recursos públicos. Con la aplicación de estos recursos para satisfacer las demandas sociales, la Cámara de Diputados coadyuva en los programas sectoriales preestablecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Rectoría Económica del Estado.

Construcción, ampliación y conservación de carreteras y caminos, la asignación de estos recursos, es con la finalidad de cumplir con las necesidades de la población, por ejemplo, los treinta y uno tramos carreteros que autorizó la Cámara de Diputados, y que no estaban originalmente contemplados en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001 2006, dichos tramos carreteros serán de gran utilidad para un buen número de comunidades que reclaman una mejor atención en las vías de comunicación y cuyos legítimos representantes populares integrados en las comisiones de esta Cámara, requirieron asignación presupuestal, como condición básica para que el Ejecutivo Federal pudiera ejecutarlos.

Subsidios para obras y servicios en entidades federativas y municipios, la decisión de financiar no es más que la asignación presupuestaria que constitucionalmente compete a esta Cámara de Diputados. La asignación de recursos implica la asunción o ejercicio de funciones de la unidad ejecutora del gasto correspondiente, estas previsiones presupuestales no son reasignaciones ni transferencias de otros ramos, sino nuevas asignaciones realizadas con sustento en el incremento del nivel de ingreso

presupuestario que fue posible determinar, ante la subestimación de origen de los montos a obtener, según el proyecto de Ley de Ingresos; y, por lo tanto, al incrementarse la disponibilidad de recursos, se determinó su aplicación para obras y servicios no contemplados en el proyecto inicial, pero sin duda, la administración de este gasto compete al Gobierno Federal.

Áreas naturales protegidas, la Cámara de Diputados determinó recursos por 57.5 millones de pesos, distribuyéndolos casuísticamente a las áreas Pantanos de Centla, Lagunas de Términos, Sierra Gorda, Calakmul, Montes Azules, Los Tuxtlas, Mariposa Monarca y Fondo Patrimonial Sian Kahan., dicha asignación de recursos a determinadas áreas naturales protegidas, se llevo con la finalidad de que se ejerza la función administrativa con la mayor eficacia posible, lo que es indispensable contar con la provisión de recursos, incluso para ejercer la de financiar, y de eso se trata el acto de la Cámara, de otorgar la suficiencia presupuestal.

Construcción de instalaciones y adquisición de equipo para la Armada de México, lo relativo a la asignación de recursos hasta por 500 millones de pesos a la Secretaría de Marina, para que inicie la construcción del Sector Naval de La Paz, Baja California Sur, en la Isla Juan Nepomuceno, así como para que se adquieran cuatro lanchas interceptoras, esto se debe a que contando con disponibilidad de recursos presupuestales adicionales, la Cámara de Diputados únicamente consideró recursos para acciones concretas determinadas por la Comisión correspondiente, cuya ejecución corresponde a la Administración Pública Federal.

Robos de combustible, en este sentido, se desprende que la Cámara de Diputados simplemente está orientando para que en la previsión presupuestal que presente la paraestatal PEMEX para el ejercicio fiscal siguiente, incluya la solicitud de recursos, que con base en su programación específica, requiera para incorporar las tecnologías necesarias para combatir el robo de combustible y para que pueda, durante los primeros cuarenta y cinco días de ese año, adquirir dicha tecnología.

En relación a la reducción de los recursos para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, ante la solicitud del Ejecutivo Federal, contenida en el proyecto de presupuesto, de que se autorizaran recursos por un monto de catorce mil millones de

pesos para cubrir las ADEFAS, la Cámara de Diputados únicamente aprobó una previsión de siete mil doscientos cincuenta millones de pesos; ello fue debido a que el Ejecutivo Federal no aportó la información justificatoria de tal requerimiento en el proyecto de presupuesto consolidado. Cabe reiterar, que en el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal, en ningún momento éste cuantifica el número ni el importe de las obligaciones contraídas, que deban ser cubiertas; así como tampoco señala su ubicación a cargo de los distintos ramos de la Administración Pública Federal.

Al asignar al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y al Fondo de Aportaciones Múltiples, montos que difieren de las fórmulas para su determinación, previstas en los artículos 36 y 39 de la Ley de Coordinación Fiscal, obedece esto a que dichos fondos, importan acciones que no dependen de elementos o indicadores precisos y mensurables, es decir, previenen un factor a considerar respecto de la recaudación federal participable, precisando que el mismo será considerado solo para efectos de referencia, lo cual implica que la estimación de los montos no necesariamente debe corresponder de manera exacta a los factores que en dichos preceptos se expresan.

Respecto a los recursos que se prevén para el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, para elaboración y financiamiento de los estudios de factibilidad del Metro de Monterrey e infraestructura ferroviaria para el Estado de México, estos se otorgan en atención de atender las demandas sociales con el desarrollo de programas como la construcción de medios de transporte tan necesarios y urgentes para los núcleos de población, por lo que, se decidió determinar las asignaciones presupuétales necesarias para que se continúen con la realización de dichas metas. Dichas asignaciones presupuétales, para atender estas demandas sociales, no constituyen transgresiones porque no se determinaron de manera específica las acciones a seguir, sino simplemente se autorizó al Ejecutivo Federal el ejercicio de gasto que se estimó suficiente para que continúe con los trabajos que han de concluir las obras que reclama la población.

En cuanto asignaciones para infraestructura en educación, universidades públicas y áreas deportivas, sin duda alguna es un rublo de primordial importancia guiado al desarrollo nacional, ya que es la obligación del Estado, entendido en su integridad y no referido sólo al orden local o federal, de promover y atender, a través de apoyos

financieros o por cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativos, más aún otorgar recursos importantes al nivel educativo superior, fortalece el modelo educativo y como consecuencia el económico, no obstante que se planteó en el presupuesto la disminución a la educación superior y a la ciencia y tecnología con respecto al ejercicio fiscal anterior, tendencia que no es compartida por la Cámara de Diputados, por lo que para la asignación realizada para las instituciones de educación superior estatales, universidades públicas estatales, así como instituciones del sector coordinado, se consideró necesario resarcir las disminuciones en las asignaciones efectuadas en dos mil cuatro y propuestas para dos mil cinco.

En materia de Aguas Nacionales, la Cámara por asigno recursos a proyectos específicos, ya que de conformidad con la previsión contenida en la fracción X del artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales, que dispone como atribuciones de la Comisión Nacional del Agua las de “Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la Federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federativas, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras...”, lo cual implica la realización de obras en estados y municipios, financiados en su totalidad, o sólo en parte, con recursos federales, conteniéndose en el Decreto el monto de la aportación federal.

Al asignarse recursos al programa denominado “Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México”, ubicado en la Secretaría de Desarrollo Social, dichos recurso se otorgaron por la imperiosa necesidad de otorgar protección a los mexicanos e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la marginación que sufre el migrante.

En materia de Telocomunicaciones, sólo se establecieron bases legales que animan la concepción republicada de la Cámara de Diputados, para establecer dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, una nueva y equitativa distribución del denominado “tiempo del Estado” que desde mil novecientos sesenta deben otorgar, por Ley, las concesionarias de radio y televisión al Estado Mexicano, están en la Constitución, en la doctrina tributaria y en la propia Ley Federal de Radio y Televisión.

Se estableció que los tiempos que por ley, otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal serán distribuido y es que en ningún momento se dice que el uso de dichos tiempos se restrinja al Ejecutivo; tampoco que la Cámara no asuma sus obligaciones, ni mucho menos que queda relevada de alguna de sus atribuciones.

En ese contexto, la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas, con el propósito de propiciar un mejor uso de los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas que operan mediante concesión federal, denominados tiempos del Estado y fiscales, para la distribución de los tiempos entre los poderes y los entes constitucionales autónomos.

3. ANÁLISIS DE LA FIGURA “VETO PRESIDENCIAL”, ASÍ COMO LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA MISMA RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Es primordial al analizar la figura del veto presidencial, definir primeramente la palabra veto. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios nos dice que: "El veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras".

Se señala que veto "es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad".¹

El maestro Burgoa, señala que la palabra veto “procede del verbo latino "*vetare*", o sea, "*prohibir*", "*vedar*" o "*impedir*", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras competentes”²

Elisur Arteaga apunta que: "En el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la república, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la constitución.

Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al congreso de la unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos porque

¹ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, p. 1064

² BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1998 p. 776

proviene del presidente de la república, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial"³

Sobre la función del veto Elisur Arteaga señala que a través de éste se da la colaboración entre poderes, además de que el presidente de la República se defiende de las invasiones que consciente o inconscientemente, realice el Congreso de la Unión en el ámbito de actuación de este servidor público. Por medio de él, el Ejecutivo suspende la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o pudiera ser inoportuno.⁴

Al respecto el maestro Burgoa establece que el veto presidencial tiene carácter suspensivo pues su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, mismas que puede considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.⁵

Tipos de veto

Existen tres tipos de vetos: el total, el parcial y el veto de bolsillo, los cuales se conceptualizan de la siguiente manera:

I.- Veto Total.

El presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones.

II.- Veto parcial

Este se entiende como aquel que le permite al Ejecutivo Federal Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el

³ ARTEAGA NAVA, Elisur., *Derecho Constitucional*. Ed. Oxford. México, 1999, p. 315.

⁴ Ibidem.

⁵ BURGOA, Ignacio., *Derecho Constitucional*. p.776

veto parcial puede ser anulado, es el veto que en la práctica se utiliza, ya que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total.

En nuestro país la constitución prevé el veto total y parcial en la primera parte del inciso c) del artículo 72, que señala :

"el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen."

III.- Veto de bolsillo

Mediante este veto se le permite a un presidente que de manera simple y sencillamente se niega a firmar una ley, es una clase de veto definitivo, por que no puede evitarse, es simplemente que el presidente elige no actuar.

Con respecto al veto de bolsillo, Jorge Moreno Collado dice que: "consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley."⁶

Improcedencia del Veto

La institución del veto tiene alcances bastante limitados, sólo se refiere a los actos positivos del Congreso de la Unión, los negativos no son objeto de éste, pues si las cámaras rechazan una iniciativa, no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones.

1. El veto esta prohibido expresamente por la Constitución en los siguientes casos:

- a. No son susceptibles de vetarse las acusaciones de la Cámara de Diputados, las resoluciones que emita el Senado como jurado de sentencia y las resoluciones que dicte la Cámara de Diputados cuando acuerde emitir una declaración de procedencia, artículo 72, fracción j de la Constitución

⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. p. 1063

- b. El decreto de la Comisión Permanente en virtud de el cual ésta acuerde convocar a un periodo extraordinario de sesiones, artículo 72, j).
- c. La ley que regula la estructura y funcionamiento interno del Congreso de la Unión (art. 70); con lo cual se garantiza la independencia del Poder Legislativo. Así, aunque la Constitución no lo disponga expresamente, tampoco debe serlo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Facultades Exclusivas.

El veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada cámara, en virtud de la aplicación de la regla general que se refiere del art. 72, que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades legislativas; independientemente de ello, por razones particulares, no son vetables los actos de cada una de las cámaras cuando lo hacen en ejercicio de facultades exclusivas contenidas en los artículo 74 y 76 de la Constitución.

"Cuando se trata de facultades exclusivas de las cámaras, si el proceso legislativo concluye en cada una de éstas, no se está frente a un proyecto de decreto, se esta frente a un acto concluido y perfecto; por que no existe la posibilidad jurídica de que el presidente haga observaciones".⁷

El inciso j del artículo 72 de la Constitución que establece:

"El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

⁷ ARTEAGA NAVA, ELISUR, Op. Cit. Pág. 322

Se podría suponer que todo aquello que no menciona el inciso j, es susceptible de ser vetado, sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la República se refiere únicamente a lo dispuesto por el propio artículo 72 constitucional, las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.

Así, en síntesis, el Ejecutivo Federal no tiene facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) Conforme con al artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Veto a las reformas constitucionales

Tema que creo importante de conocer ya que se esta analizando la figura del veto presidencial, y que en este caso, si bien el Ejecutivo Federal interviene en el proceso de formación de la ley de conformidad con el artículo 71 Constitucional, el impedimento para vetar un proyecto de reforma constitucional no esta previsto.

En este contexto el maestro Burgoa opina que en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la Constitución, de importantes enmiendas o adiciones, y que el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la variadísima problemática que dichas transformaciones provocan es el Presidente, como supremo administrador del Estado.

Por lo anterior concluye que "si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento

reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental".⁸

Por otra parte el maestro Elisur Arteaga señala que "una reforma constitucional cuando se hace en los supuestos que establecen los artículos 135 y 73, frac. III, es aprobada por el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara y es precisamente ese porcentaje el necesario para superar el veto, por lo que es válido suponer que el veto se superó de antemano."⁹

En opinión de Jorge Carpizo nos dice: "tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) si es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras", es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado".

El doctor Carpizo precisa que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal donde interviene el Congreso de la Unión, además de que las reformas constitucionales son obra del *Poder Revisor de la Constitución*, órgano de jerarquía superior al Congreso, por lo que el Presidente no puede vetar esa resolución.

Procedencia o improcedencia del veto en el Presupuesto de Egresos.

Comenzando a analizar este tema que en el último año ha sido controversial, ya que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005, y toda vez que el Ejecutivo Federal al estar en desacuerdo con el presupuesto aprobado por la cámara de diputados el 15 de noviembre de 2004, y argumentando la facultad que le confiere el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, devolvió a la Cámara de Diputados el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2005, con las observaciones que conforme a derecho corresponden, a lo cual la citada cámara, acordó que "no es de admitirse con el carácter de observaciones para

⁸ BURGOA, IGNACIO., Op cit. P. 778

⁹ ARTEAGA NAVA, ELISUR, Op. Cit. Pág. 322

trámite en la Cámara de Diputados”, por lo cual el ejecutivo federal se vio en la obligación de publicar el Decreto del Presupuesto de Egresos, y posteriormente promovió Controversia Constitucional, figura jurídica que se estudiara mas adelante.

En este capítulo se desarrollara en el sentido de que si el presidente puede vetar el Presupuesto de Egresos.

Se ha considerado que el Ejecutivo Federal puede realizar observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, realizando una interpretación a contrario sensu, de la fracción j) del artículo 72 Constitucional. Es decir, toda vez que dicha disposición establece expresamente las resoluciones del Congreso o de una sola de sus Cámaras que no pueden ser observadas por el Ejecutivo, aquellas resoluciones de una sola de las Cámaras no previstas expresamente en dicha fracción sí pueden ser observadas.

Cabe señalar que la facultad del Ejecutivo Federal de presentar observaciones sobre las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, se concibe como un mecanismo que mejora el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, toda vez que si éste último no contara con dicho mecanismo, podría verse imposibilitado para defender su propuesta de política de gasto para el siguiente año e incluso algunos programas que sean prioritarios para su Administración.

Sobre este tema el maestro Elisur Arteaga comenta que recientemente se ha apuntado la posibilidad de que el Presidente de la República vete el presupuesto anual de gastos, y añade quienes consideran esta posibilidad son ignorantes del derecho constitucional y desconocen la naturaleza del veto.

El mismo autor agrega que "la naturaleza suspensiva del veto hace improcedente el veto; en efecto, si la Cámara de Diputados no aprueba el presupuesto, que es una posibilidad sólo teórica, o le introduce modificaciones con las que no esté de acuerdo el Presidente de la República, el veto es improcedente en ambos casos. En el primero, porque se trata de un acto negativo, en el segundo, por razón de que el veto tendría efectos suspensivos sobre un acto que no admite dilaciones; de no aprobarse el

presupuesto o de ser objeto de un veto, no habría autorización para realizar gastos de inversión."¹⁰

Cabe señalar que al caso concreto el Pleno de la Suprema Corte respecto de la Controversia Constitucional del Presupuesto de Egresos del ejercicio 2005, resolvió que el Presidente si tiene facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, por lo que la Cámara de Diputados debe analizarlas, en el entendido de un veto otorgado al Ejecutivo, resolución de la cual se transcribe el considerando séptimo de la resolución emitida el 15 de mayo de 2005

“SÉPTIMO. En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible
“

En relación a lo dictaminado en la resolución de la controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos, en mi punto de vista, considero, primero, que no es admisible la

¹⁰ Ibidemm., p 324

figura del veto presidencial al presupuesto de egresos, y segundo, son procedentes las modificaciones que realiza la Cámara de Diputados, esto en consideración a lo siguiente:

El veto federal es la denominación con la que se conoce la figura prevista en el artículo 72 de la Constitución Federal, consistente en la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión. Cuando el Presidente de la República ejerce su facultad de veto, los efectos que se producen son los de suspender el acto legislativo, esto es, se paraliza de manera temporal su vigencia y, por otra parte, obliga al cuerpo legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación.

Al respecto, la sentencia de controversia sostiene que el Presidente de la República puede ejercer su facultad de veto respecto de cualquier decreto o ley, incluyendo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior, fue sustentado en la interpretación literal, sistemática histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política.

Como ha quedado establecido, el veto es una figura que tiene por objeto producir que el Presidente suspenda la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, podría afectar a la administración o invadir su esfera competencial, además obliga al legislativo a la conformación de una mayoría calificada para su superación. Se trata de un acto que constituye una parte del proceso legislativo ordinario y, concluye cuando el Presidente de la República promulga o publica un proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión.

La autoridad facultada para ejercer el veto en el ámbito federal es el Presidente de la República, ello porque se trata de una facultad exclusiva. Ahora bien, no obstante que el veto sea una parte del procedimiento legislativo general para las leyes y decretos emitidos por ambas cámaras, tal situación no deberá hacerse extensiva para todos los procedimientos legislativos contenidos en la Constitución Federal. Así el artículo 72 de la Constitución Federal, en la parte relativa al veto establece los siguientes puntos:

a) Aprobado un proyecto por las Cámaras, se remitirá al Poder Ejecutivo, quien de no tener observaciones lo publicará.

b) En caso de que las hubiere, el Presidente de la República goza del plazo de 10 días para hacer observaciones.

c) En caso de que el Presidente no formule observaciones y pasen los diez días útiles, el proyecto se reputará como aprobado por el Ejecutivo y, por tanto, se deberá publicar. La única excepción es la relativa a que cuando estuviere transcurriendo el plazo el Congreso suspendiera sus sesiones, en cuyo caso la devolución o formulación de observaciones será hasta el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

d) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Presidente, se devolverá con sus respectivas observaciones. Luego será nuevamente discutido por la Cámara de origen y en caso de ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará a la Cámara revisora y, si fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación.

e) El Poder Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan sus funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a altos funcionarios por delitos oficiales.

Conforme a lo expuesto, se manifiesta que el veto, supone la necesidad de contar con ambas Cámaras, por lo que es inexacto considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras, pues ello implicaría desvirtuar su naturaleza que conlleva un proceso dialéctico entre aquellas.

Resulta importante mencionar que de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Federal, el veto sólo se puede hacer valer en la parte final del proceso legislativo, es decir, procede cuando la etapa del proceso legislativo ha concluido con una aprobación del decreto o ley por ambas Cámaras.

En este punto, es de mencionar que por lo que respecta al inciso j) del artículo 72, de la Constitución Federal, el cual señala como excepciones a la facultad de veto, no implica

que sólo en esos casos el veto sea improcedente, pues debe atenderse a la naturaleza de las facultades exclusivas, ya que de su estudio pormenorizado se desprende que el veto es lógicamente improcedente contra las mismas.

El Presupuesto de Egresos de la Federación no es un acto que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo Federal en atención a lo siguiente:

El objeto primordial del veto es producir que se suspenda la entrada en vigor de una ley o decreto;

En este contexto el Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley que determina los gastos anuales de la Federación por lo cual no es susceptible de ser suspendida, pues los efectos suspensivos del veto impedirían que se realice la autorización del gasto público.

El veto produciría la violación del contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual establece sólo dos casos excepcionales en los cuales puede prorrogarse en su aprobación del Presupuesto de Egresos, pues es inconcuso que la interposición del veto hará imposible que se cumplan con los tiempos previstos en la Constitución Federal para la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Si bien el Presupuesto de Egresos de la Federación, no es obra del Congreso de la Unión, ya que de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, su aprobación se confía en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, por lo no se adecua a los supuestos establecidos en los incisos del artículo 72 de la Constitución Federal.

El Presupuesto de Egresos se rige por su propio procedimiento legislativo y no necesita acudir al artículo 72 para efectos de la determinación de su procedimiento. En efecto, la interpretación que realiza la sentencia en el sentido de que el Presupuesto de Egresos de la Federación puede vetarse porque todas las leyes y decretos se rigen por lo dispuesto por el artículo 72 y, en consecuencia, todos son vetables, es inexacta porque, en primer término, la fracción IV del artículo 74 constitucional prevé un procedimiento legislativo autónomo y distinto del previsto en el 72, toda vez que establece los sujetos legitimados

para intervenir en él, delimita su objeto y, además, establece los plazos para llevarse a cabo.

Igualmente, la Cámara de Diputados es el órgano legitimado para llevar a cabo la discusión parlamentaria y la aprobación, lo que como aclaró la última reforma constitucional, lleva implícita su modificación, por lo que no se prevé la injerencia de otros órganos en cuanto a la aprobación, por lo tanto, el Ejecutivo Federal no puede obstaculizar este proceso presupuestario.

Por otro lado, esta fracción establece los plazos en los que se deberán llevar a cabo las distintas etapas del proceso unicameral de aprobación de presupuesto, como en el caso de la iniciativa, la cual debe hacerla llegar el Ejecutivo Federal a más tardar el día ocho del mes de septiembre, excepto cuando inicie su encargo, en donde podrá entregarla a más tardar el día quince de diciembre. Además, se establece que la fecha límite para aprobarlo que es, en principio, el quince de noviembre. El reconocimiento del veto podría llevar al incumplimiento de dichas fechas lo que es contrario a la intención del Órgano Reformador.

Asimismo, se prevé el objeto de ese procedimiento el cual es la aprobación de una norma jurídica con vocación funcional especializada, en el cual el Poder Legislativo asume un papel aún más destacado que el que se realiza en el proceso ordinario de creación de leyes, pues se trata de la aprobación del plan maestro de política económica, en donde se afirma su papel representativo de la voluntad popular, por lo cual debe reflejar las aspiraciones populares en el Presupuesto de Egresos.

En otras palabras, este procedimiento es totalmente autónomo del que establece el artículo 72, toda vez que contiene los sujetos, objeto y demás formalidades como el plazo para su aprobación, por lo que no es susceptible de ser vetado.

De los puntos anteriores es factible concluir que el Poder Ejecutivo no tiene facultad de veto respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente sería incongruente que el Ejecutivo pudiera promulgar y publicar las porciones del proyecto que sí sean de su agrado y vetar y devolver lo que no lo sea. El

todo corre una misma suerte, de manera que, habiendo observaciones, aun cuando sólo sean respecto de ciertas partes, el todo es devuelto al Congreso y entre tanto se superen tales observaciones, nada de lo antes aprobado puede entrar en vigor.

En lo referente a la modificación del Presupuesto de Egresos, el Presupuesto al ser una ley que por su singularidad, concretiza la asignación de gastos en un período determinado por lo que, por su carácter especial, debe prevalecer cuando exista antinomia con respecto a otro ordenamiento, no siendo óbice a lo anterior el hecho de que solamente se apruebe por la Cámara de Diputados pues su fuerza de ley no se construye exclusivamente por quienes intervienen en su emisión, sino por el procedimiento democrático que sigue en su creación y por la naturaleza y valor jerárquico que otorga la propia Constitución.

La posibilidad de modificar el Presupuesto comprende la facultad de crear, suprimir o modificar partidas, toda vez que el Presupuesto de Egresos está elaborado en programas, es decir, necesariamente tendrá que ser afectada la programación global y particular plasmada en el Proyecto del Ejecutivo.

En mi opinión, la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Presupuesto debe tener los siguientes objetivos:

Hacer las modificaciones que sean necesarias para que el Presupuesto de Egresos cumpla con su objetivo constitucional, como sería el caso de crear partidas cuya existencia se contempla en la norma fundamental, por ejemplo, las relativas a la salud, seguridad y educación, etc.

Debe participar activamente en las decisiones relativas a las políticas públicas, en específico a las de gasto público, siendo contrapeso efectivo a las políticas públicas del Ejecutivo Federal y el mecanismo idóneo para realizarlo es por medio del Presupuesto de Egresos y su modificación.

El Presupuesto de Egresos cuando se lesionen bienes constitucionalmente protegidos, debe ser modificado.

La Cámara de Diputados puede a través del procedimiento de modificación del presupuesto de egresos estructurar nuevos programas, siempre y cuando éstos sean respetuosos de las normas, principios y valores establecidos en la Constitución Federal.

4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL

Junto con el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad representan los principales medios jurídicos de control constitucional en nuestro país.

Las controversias constitucionales se encuentran previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto, fue reformado en diciembre de 1994 con un doble propósito: primero, modificar la regulación de las propias controversias constitucionales y, en segundo, introducir la figura de la acción de inconstitucionalidad.

Pero en el caso del Poder Ejecutivo es propiamente la Controversia Constitucional el medio de impugnación que debe hacer valer en el caso que surja una discrepancia con el Congreso de la Unión, con cualquiera de sus cámaras o bien con la Comisión Permanente.

4.1 ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

El artículo 105 constitucional dispone lo siguiente

“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, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- 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;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;

- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

En el presente caso, y en virtud de la premura del tiempo, solo se analizara brevemente la Acción de Inconstitucionalidad y con mayor abundamiento la Controversia Constitucional, establecidas en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad

La Constitución mexicana prevé la existencia de tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El régimen de división de poderes, tiene la imperiosa necesidad de que haya autonomía e independencia entre ellos. El conjunto de atribuciones propias de cada poder recibe el nombre de competencia. Cuando uno de los poderes, mediante sus actos, invade la competencia de otro poder, es decir, hace uso de atribuciones que no le corresponden, nace una serie de conflictos de invasión de esferas de competencia. Por lo cual para resolver problemas de ese tipo, la justicia constitucional ha desarrollado diversos procedimientos.

Por justicia constitucional debe entenderse el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución de un determinado país.

En este caso el medio o instrumento jurídico conocido como el Juicio de Amparo y que en concepto del maestro burgoa es “una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos viole la Constitución”¹

¹ BURGOA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, p.29

Es decir el amparo es la máxima institución jurídica que tutela la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria y que representa un control constitucional y cuyo principal objetivo es la de invalidar cualquier acto de autoridad inconstitucional o ilegal que afecte la esfera jurídica del gobernado.

De lo anterior se desprende que la promoción del amparo sólo incumbe al gobernado que ha sufrido una afectación a su esfera jurídica y que considera que este es inconstitucional, en el entendido de que es un proceso encaminado a la defensa de las garantías, individuales consagradas en nuestra Constitución federal. No obstante ello, no puede ser promovido más que para defender esas garantías. Por lo cual, tras el juicio de amparo, se creó la institución conocida como “controversia constitucional”, y la “acción de inconstitucionalidad”.

Estos juicios revisten particular importancia, en virtud de que su conocimiento competente en exclusiva al Poder Judicial de la Federación. En cuanto a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, su procedencia sólo puede ser determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Más aún, contra los fallos que este tribunal emita, luego del estudio de tales cuestiones, no existe medio de impugnación alguno.

No hay que olvidar que el Juicio de Amparo protege únicamente a quien lo solicita, en cambio, las controversias constitucionales, como se verá, tienen una característica especial, consistente en que las sentencias que deriven de ellas pueden en ciertos casos, producir efectos generales, o sea, proteger a toda la población involucrada en la demanda promovida. Esto último es especialmente comprensible si se tiene en cuenta que un particular no puede presentar una demanda de controversia constitucional por su cuenta, pues ese tipo de juicio está reservado para niveles de gobierno.

Acciones de Inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad, son “procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución,

por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”²

El fundamento legal lo encontramos en la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Art.105 del citado ordenamiento.

Son partes en las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con los incisos del a) al f) de la Fracción II del Artículo 105 Constitucional las siguientes:

- I. El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- II. El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- III. El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- IV. El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
- V. El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- VI. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó dicho registro.

² CASTRO, Juventino V. *El Artículo 105 Constitucional*, 2a ed., Porrúa, México,, 1997 p. 121.

Los partidos políticos no son los únicos que pueden ser partes demandantes para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, como se pudiera pensar en una primera lectura del artículo constitucional analizado, toda vez que, el artículo 62 Párrafo III de la Ley Reglamentaria del artículo 105 señala que se considerarán parte demandante en los procedimientos de acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la Fracción I del artículo 10 de esta ley a los partidos políticos

Con motivo de la reforma del artículo 105, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la Fracción II en todos sus incisos, puede acudir a dicha vía y se establece que la única manera para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad.

Este concepto no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales, pues de ser así, estaría expresamente señalado; toda vez que el propio ordenamiento establece que la única vía para impugnar leyes electorales, por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica, que se refiera únicamente a los partidos políticos, pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f).

Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoriales a los partidos políticos, lo que se aplica por el especial interés que éstos

tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional.

Por regla general, el plazo es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Solamente contarán para la computación los días hábiles, entendiendo por ellos los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En materia electoral el plazo se computa por días naturales, esto es: todos los días y horas son hábiles.

Si las partes radican fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales en las oficinas de correos mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda, siempre que éstas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

En las acciones de inconstitucionalidad se deben cumplir los requisitos que señala el Art.61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Art. 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son:

- Los nombres y firmas de los promoventes.
- Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas.
- La norma general cuya validez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado.

- Los preceptos constitucionales que se estimen violados y.
- Los conceptos de invalidez.

Una vez recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un Ministro Instructor, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

Si el escrito fuere obscuro o irregular se podrá prevenir al demandado o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones correspondientes, dentro del plazo de 5 días (en materia electoral son 3), una vez transcurrido, el Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días (6 en materia electoral) rindan un informe que contenga las razones y los fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Tratándose del Congreso de la Unión cada una de las Cámaras rendirá su informe por separado.

Controversia Constitucional.

Tratándose de la controversia constitucional, se entrará a un estudio más amplio, ya que como se estableció, esta es el medio de impugnación con el que cuenta el Presidente de la República.

El maestro Juventino V. Castro y Castro, la define de la siguiente manera: "... son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política."

De la definición transcrita se desprende que la figura de la controversia constitucional, no sólo se encuentra encaminada a buscar una solución jurídica a los diversos conflictos

que puedan suscitarse entre los órganos de gobierno establecidos en la Constitución, sino también que éstos tengan a su alcance un instrumento procesal de carácter constitucional a efecto de invalidar normas generales o actos no legislativos.

Las controversias constitucionales son juicios que se promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno; y lo que en ellas se controvierte es si alguno de ellos afecta otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello la Constitución Federal.

Por tanto, para que proceda la controversia constitucional, es presupuesto que el ámbito competencial del promovente sea afectado o limitado por un acto concreto o una disposición de carácter general, por ejemplo, un decreto, un reglamento o una ley, y que sean contrarios a lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

A lo anterior debe agregarse que cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación..

Cuyo fin primordial es el de tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, el de proteger a los gobernados contra actos o disposiciones generales de las autoridades que infringan el orden jurídico establecido en la Constitución Federal; esto es, el bienestar de la persona que se encuentra bajo el impero de dichas autoridades, así como fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, y analizar todo tipo de violaciones a la Constitución Federal.

4.2 PROCEDENCIA

Procedencia de la Controversia Constitucional.

La procedencia de este tipo de juicios se surte ante la manifestación de que ha existido una afectación a la esfera de competencia del promovente, por un acto o una disposición

de carácter general cuya aplicación implique una contravención a la Constitución General de la República.

Así, la controversia constitucional se puede promover contra actos o bien, contra leyes que no necesiten un primer acto de aplicación para causar un perjuicio al promovente o bien, contra leyes que, luego de su entrada en vigor, son aplicadas causando un daño a particulares.

En el entendido de actos como aquellas manifestaciones unilaterales de la autoridad por las que se pretende imponer una obligación, modificar alguna existente o limitar los derechos de los particulares; todo acto de autoridad sea positivo, negativo u omisivo, es susceptible de someterse al análisis constitucional a través de la controversia, con la particularidad de que en este instrumento de control, dicho acto debe ser combatido por otra autoridad.

En la demanda de controversia constitucional puede cuestionarse la constitucionalidad de cualquier disposición de observancia general como los decretos, circulares, entre otros, no sólo de tratados internacionales, leyes o reglamentos federales o locales, con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto de aplicación.

Así, los juicios de controversia constitucional se pueden promover para impugnar cualquier tipo de norma general o acto concreto, ya sea federal, local o municipal. No obstante, sobre este punto hay algunas restricciones.

En primer lugar, no es posible plantear una controversia constitucional en contra de leyes electorales. Lo anterior se debe, en primer término, a que la primera fracción del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: “con excepción de las que se refieran a la materia electoral”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre diversos niveles de gobierno. Por otra parte, quienes tienen legitimación para iniciar un proceso de controversia no la tienen para impugnar leyes de tipo electoral. Sucede que estos ordenamientos sólo pueden ser impugnados mediante las llamadas acciones de inconstitucionalidad.

De acuerdo con interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, debe entenderse que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos de una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.

Las controversias constitucionales tampoco pueden promoverse contra resoluciones de carácter jurisdiccional, es decir, las emitidas por Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y, en general, todos los tribunales jurisdiccionales existentes.

Legitimación en la Controversia Constitucional

Conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, los únicos sujetos legitimados para promover una controversia constitucional, son los siguientes:

Los niveles de gobierno establecidos en la propia Carta Magna; es decir:

1. La Federación;
2. Los Estados;
3. Los Municipios, y
4. El Distrito Federal.

Los Poderes Federales:

1. El Presidente de la República y
2. El Congreso de la Unión o cualesquiera de las Cámaras que lo integran (de Diputados y de Senadores) e incluso la Comisión Permanente (órgano que funciona en los períodos en que entra en receso el Congreso de la Unión).

Los poderes locales;

1. Los Gobernadores;
2. Las Legislaturas de los Estados y
3. Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Los órganos de gobierno del Distrito Federal;

1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los anteriores sujetos están en aptitud de iniciar la controversia constitucional a través de la promoción de la demanda correspondiente o bien, de acudir en defensa del acto o disposición general cuya invalidez constitucional se le reclame, dando contestación a la demanda que se haya instaurado en su contra, lo que constituye las denominadas legitimación activa y legitimación pasiva.

a) La legitimación activa, es la aptitud que tienen los órganos o niveles de gobierno para instar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando la invalidez de un acto o norma de otro órgano o nivel de gobierno que se considera transgresor del ámbito de competencias que la Constitución Federal establece para cada uno de ellos.

b) La legitimación Pasiva es la aptitud que tienen los órganos o niveles de gobierno para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en defensa de un acto o norma general cuya invalidez les ha sido demandada.

El artículo 10, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y

IV. El procurador general de la República.”

Ahora bien, para ser considerado como parte en una controversia constitucional es necesario que se acredite estar legitimado para comparecer a ella, por lo que al respecto debe atenderse al sentido y alcance que se ha precisado respecto de los sujetos que tendrán legitimación activa y pasiva, que se ha expuesto con antelación

4.3 PLAZOS

Plazo para interponer una Controversia Constitucional

Para computar los plazos en las controversias constitucionales debe observarse lo dispuesto en los artículos 2º y 3º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicen:

“Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

“Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
- II. Se contarán sólo los días hábiles, y
- III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Plazo para interponer la Demanda.

En primer lugar, tratándose de actos concretos, es decir, algo que haya hecho la autoridad, se tienen treinta días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se impugne; de aquél en que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o de aquél en que el actor se ostente sabedor del mismo.

Por otro lado, en caso de normas generales el cómputo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente a aquél en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Tratándose de conflictos de límites, el plazo es de sesenta días a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine, siempre que dichos conflictos sean distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, que se refiere a conflictos limítrofes entre entidades federativas, en cualquier otro caso, como sería un conflicto de límites entre un estado y alguno de sus municipios, el plazo será de treinta días.

Así se advierte del artículo 21 de la Ley Reglamentaria, dispone:

El plazo para la interposición de la demanda será:

- I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
- II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y
- III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.”

Los órganos legitimados para promover controversias tienen una doble oportunidad para impugnar la constitucionalidad de normas generales; es decir, lo pueden hacer tanto con motivo de su publicación como de la primera vez que las mismas se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

Plazo para la Ampliación de la Demanda.

El artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente.

Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.

Plazo para la Contestación de la Demanda

El plazo para la contestación de la demanda debe hacerse dentro del término de treinta días contado a partir del día siguiente al en que se haya surtido efectos la notificación de la interposición de la demanda.

4.4 REQUISITOS.

Como requisitos en la controversia constitucional, se establecen los siguientes para la demanda y contestación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda de controversia constitucional debe contener los siguientes requisitos:

- a) La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;
- b) La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- c) Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y su domicilio;
- d) La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado;
- e) Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- f) La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande;
y
- g) Los conceptos de invalidez, es decir, las razones por las que se crea que la norma general debe ser invalidada

Al recibir una demanda de controversia constitucional, el Presidente de la Corte la turna a uno de los Ministros, quien se llamará, a partir de ese momento, “Ministro instructor” el que deberá llevar a cabo toda la tramitación del juicio hasta ponerlo en estado de resolución.

Antes que nada, el Ministro instructor debe analizar la demanda y de ese análisis dictará un proveído que puede ser en tres sentidos:

I.- De prevención, cuando el escrito de demanda fuere oscuro o irregular.

En este caso, el ministro instructor concederá al promovente el plazo de cinco días para que subsane las irregularidades. También debe prevenirse al promovente en el caso de que el escrito de contestación, reconvención o ampliación fuere oscuro o irregular.

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del Ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al procurador general

de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

II.- De desechamiento, cuando el ministro instructor encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

III.- De admisión, en cuyo caso el Ministro instructor emplazará a la parte demandada para que, en un plazo no mayor de treinta días, conteste la demanda; y dará vista a las otras partes involucradas (terceros) para que, en el mismo plazo, manifiesten lo que a su derecho convenga. Si la parte demandada no contesta dentro del plazo de ley, los hechos relatados en la demanda se presumen ciertos, a menos que se pruebe lo contrario.

En relación al escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron; y

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

5. RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano facultado para conocer de controversias constitucionales, será el Máximo Tribunal el competente para resolver una controversia constitucional.

Desde la perspectiva del Derecho Procesal la sentencia es el acto jurídico mediante el cual se decide el fondo del negocio., por lo tanto, hay que señalar los requisitos estructurales de toda sentencia, y que son los siguientes:

1. Preámbulo.- Debe señalarse, además del lugar y la fecha, el Tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y el tipo de proceso en el que se dicta la sentencia. Es decir, en éste, deben vaciarse todos los datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

2. Resultandos.- Son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo. Aquí se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como las pruebas que éstos han ofrecido.

3. Considerandos.- Son la parte medular de la sentencia. Es aquí donde previos los dos pasos anteriores se llega a las conclusiones y opiniones del Tribunal, como resultado de las pretensiones y resistencias y también a la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

4. Puntos Resolutivos.- Son la parte final de la sentencia, en donde se precisa en forma muy concreta, si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo; si existe condena y de cuanto monto es; se precisan los plazos para que se cumpla la sentencia; y en resumen, se resuelve el asunto.

Es importante señalar los requisitos mínimos que debe contener la sentencia:

Congruencia de la Sentencia.- Principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto

y lo controvertido. Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito.

Motivación de la Sentencia.- Consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. La motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a toda autoridad; en efecto, a la autoridad competente entraña la obligación de motivar y fundamentar sus actos, lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación y los motivos o razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar ese principio jurídico al caso concreto. Es pues, obligación de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos.

Exhaustividad de la Sentencia: Una sentencia es exhaustiva en cuanto haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación, a alguna prueba; en otras palabras, al dictarse la sentencia, debe tenerse mucho cuidado en examinar, agotando todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas.

Pueden ser tres los tipos de sentencias en controversias constitucionales:

- I. Las de sobreseimiento: estas sentencias declaran que, en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente.
- II. Las estimatorias: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia atentan, en efecto, contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal; y
- III. Las desestimatorias: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado, en la votación, la mayoría requerida por la ley.

Las sentencias dictadas en los juicios de controversia constitucional deben contener los siguientes elementos:

- a) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tener o no por demostrados dichas normas o actos;
- b) Los preceptos que la fundamenten;
- c) Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados;
- d) Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente qué órganos están obligados a cumplirla, cuáles son las normas generales o los actos respecto de los cuales opere y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente;
- e) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, indicando el término para el cumplimiento de las actuaciones señaladas; y
- f) En todo caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

En cuanto el efecto que puede tener la Sentencia en una controversia, y en atención a ciertos supuestos y previo cumplimiento de requisitos establecidos en la Constitución y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible que, mediante una controversia constitucional, se declare la invalidez absoluta de una norma general, es decir, que la ley impugnada no volverá a tener efecto alguno para nadie.

Para ello es preciso que, en primer término, la controversia se haya promovido en contra de una norma de carácter general, o sea, una ley o un tratado internacional, más aún, debe tratarse de uno de los asuntos siguientes:

- a) Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente;
- b) Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
- c) Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

- d) Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio; o bien,
- e) Una controversia promovida por una Estado en contra de uno de sus Municipios.

En este supuesto es indispensable que la resolución emitida por el Máximo Tribunal funcionando en Pleno, cuente con el voto favorable de cuando menos, ocho Ministros.

Sólo en los cinco casos señalados con anterioridad, la sentencia dictada podrá tener efectos generales y en caso de que no se alcance la indicada votación, la Suprema Corte debe declarar desestimada la controversia. En todos los demás casos, la sentencia producirá efectos únicamente entre las partes.

Una sentencia de controversia constitucional surtirá efectos a partir del momento en que el Máximo Tribunal lo disponga. Por lo demás, las resoluciones no tendrán efectos retroactivos o sea, que se retrotraigan en el tiempo para cambiar todo lo que se había hecho bajo la ley que fue impugnada, con excepción de lo referente a la materia penal.

Por otro lado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación íntegra de todas las sentencias que se dicten sobre controversias constitucionales; ello se hace en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Ahora bien, cuando en la sentencia se declare la invalidez de una norma general, aquélla se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial donde la norma invalidada se hubiera publicado.

Como en toda sentencia esta debe ser cumplida, por tal razón las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida,

cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, se entiende sin perjuicio de que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los Jueces de Distrito se limitará a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad, de manera que no podrá ocuparse hasta ese momento si existió o no la comisión de un delito diverso.

No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

6. APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.

En los juicios de controversia constitucional sólo son admisibles los recursos de reclamación y queja.

El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

- I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;
- IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- VII. En los demás casos que señale la ley.

Conforme al artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el recurso de reclamación debe interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

Además, de promoverse ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

En términos de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Reglamentaria, el recurso de queja es procedente en los siguientes casos:

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

El recurso de queja se debe interponer, en el caso de exceso o defecto en la ejecución de la resolución que haya concedido la suspensión, ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y tratándose de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia definitiva, se debe promover ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte. Admitido el recurso se debe requerir a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

- I. Si se trata del supuesto de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

- II. En el caso de que trate de la sentencia definitiva, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. CONCLUSIONES .

De la elaboración del presente tema creo conveniente señalar las siguientes conclusiones

PRIMERA.- El Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento fundamental de política económica del país, ya que a través de él, se asignan los recursos que nos permiten atender los servicios generales del Estado; incrementar la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico; atender a los sectores más necesitados; cumplir los compromisos internacionales del país; mejorar la calidad de vida de la población, construir las obras y elementos que soportan las actividades necesarias para la producción; asegurar la prestación de servicios públicos; mejorar la seguridad pública; cuidar y proteger la integridad del territorio nacional, y distribuir de manera equitativa los recursos federales a Estados y Municipios, entre otros.

SEGUNDA.- En cuanto a la ley de ingresos puedo concluir que resulta un concepto conexo, y ligado al Presupuesto de Egresos, cuya importancia estriba en que mediante ella se proyecta las bases y fuentes por las cuales se allegara de los ingresos necesarios la Federación en el ejercicio fiscal correspondiente, para así poder satisfacer los gastos que esta debe solventar.

TERCERA.- En cuanto a las partidas presupuestales no admitidas en el presupuesto de egresos 2005, llegue a la conclusión que las partidas son modificadas, en términos de la facultad exclusiva de la cámara de diputados, el examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, por tal virtud la cámara puede en su caso modificar en la discusión algunas partidas que crea conveniente, modificando o adicionando la mismas.

CUARTA.- La modificación del Presupuesto de Egresos, el Presupuesto al seR una ley que por su singularidad, concretiza la asignación de gastos en un período determinado por lo que, por su carácter especial, debe prevalecer cuando exista antinomia con

respecto a otro ordenamiento, no siendo óbice a lo anterior el hecho de que solamente se apruebe por la Cámara de Diputados pues su fuerza de ley no se construye exclusivamente por quienes intervienen en su emisión, sino por el procedimiento democrático que sigue en su creación y por la naturaleza y valor jerárquico que otorga la propia Constitución.

QUINTA.- En ese orden de ideas, se estableció que el “veto presidencial” que es la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras competentes, no opera en tratándose del presupuesto de egresos, ya que el veto no procede cuando se trate de facultades exclusivas de las cámaras conforme la regla general que se infiere del artículo 72 Constitucional

SEXTA.- Aunado a lo expresado en el párrafo que antecede, el Presidente tiene facultad solo de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, por lo cual la Cámara de Diputados debe analizarlas, esto se desprende de la resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte respecto de la Controversia Constitucional interpuesta por el Ejecutivo Federal en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación.

SÉPTIMA.- Situación que desestimo por que el veto, supone la necesidad de contar con ambas Cámaras, por lo que es inexacto considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras, pues ello implicaría desvirtuar su naturaleza que conlleva un proceso dialéctico entre aquellas

OCTAVA.- En relación de lo anterior se analizó el artículo 105 Constitucional en sus respectivas fracciones I y II, que establecen la acción de inconstitucionalidad y la controversia Constitucional,, la cual fue materia de un estudio amplio en cuanto a la citada controversia respecto del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Aunque ambas tienen la finalidad de ser medios de control constitucional, así brindar un equilibrio de los Poderes de la Federación, respetando su ámbito de jurisdicción,

competencia, y facultades que les confieren expresamente como entes públicos, siendo la Suprema corte de justicia de la Nación, la competente para dirimir dichas controversias.

El presente trabajo se realizo mediante una ardua investigación, en torno a las posibilidades que tuve a las manos, y tratando de analizar todos puntos con el mayor abundamiento posible, y con el objetivo planteado al inició de la carrera, que es el de conseguir a base de un gran esfuerzo, dedicación y trabajo el Título de Licenciado en Derecho, por lo cual espero de la manera más atenta que este trabajo cumpla con los requisitos establecidos, para hacerme merecedor de tan anhelado grado.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004.
ACTOR:
PODER EJECUTIVO FEDERAL.

PONENTE: MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIOS: MARA GÓMEZ PÉREZ.
LOURDES MARGARITA GARCÍA GALICIA.
MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA.
MARÍA DOLORES OMAÑA RAMÍREZ.

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil cinco.

V I S T O S; Y
R E S U L T A N D O:

Cotejó:
María Dolores Omaña Ramírez.

PRIMERO. Por oficio presentado el veintiuno de diciembre de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por la autoridad que a continuación se señala:

"ÓRGANO DEMANDADO:--- La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (en adelante, la Cámara de Diputados), con domicilio en Avenida Congreso de la Unión número 66, colonia El Parque, Código Postal 15969, Delegación Venustiano Carranza, México, Distrito Federal.--- ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:--- Los actos de la Cámara de Diputados siguientes:--- 1.- El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.--- 2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 (en lo sucesivo, el Decreto PEF 2005) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:--- a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.--- 3.- Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de esta demanda".

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

"1.- El 8 de septiembre de 2004, dentro del plazo que establece el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

En dicho Proyecto se contemplaban a cabalidad todos y cada uno de los rubros fundamentales para la administración y desarrollo del país, dando cumplimiento, entre otros, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas derivados del mismo, cuya planeación y ejecución están a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

2.- El 18 de noviembre de 2004, en clara contravención a las normas constitucionales, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Decreto PEF 2005, incluyendo en el mismo serias ingerencias a las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Unión.

3.- Así las cosas, el 22 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados, mediante oficio número DGPL 59-II-5-724, de fecha 15 de noviembre de 2004, suscrito por los Secretarios de su Mesa Directiva, Diputados Graciela Larios Rivas y Marcos Morales Torres, envió al Ejecutivo Federal el Decreto PEF 2005.

4.- Tomando en consideración las serias violaciones a nuestra Carta Magna inmersas en el Decreto PEF 2005, el día 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal, en estricto ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, devolvió a la Cámara de Diputados el Decreto PEF 2005, con las observaciones que conforme a derecho corresponden.

5.- El 14 de diciembre de 2004, respecto a las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo de la Unión, el Pleno de la Cámara de Diputados 'acordó', mediante el voto favorable de trescientos treinta y dos de sus diputados, lo siguiente:

'PRIMERO.- No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta Soberanía, mediante oficio No. SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

SEGUNDO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quezada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.

TERCERO.- Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.--- CUARTO.- Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales'.--- 6.- El 15 de diciembre de 2004, mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276, de fecha 14 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados, por conducto de los ciudadanos MANLIO FABIO BELTRONES y MARCOS MORALES TORRES, en su carácter de Diputado Presidente y Diputado Secretario, respectivamente, informó al Poder Ejecutivo de la Unión el acuerdo tomado por esa Cámara, obviamente sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF 2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, las observaciones formuladas, todo ello en clara y flagrante contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- 7.- Con motivo de lo anterior, aun y cuando inconstitucionalmente la Cámara de Diputados se negó a analizar las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal e incluso no contó con los votos necesarios para superar dichas observaciones, en estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y en especial de la contemplada en el artículo 87 de nuestra Carta Magna, el Ejecutivo Federal publicó el pasado 20 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto PEF 2005 enviado por la Cámara de Diputados, sin que ello implique consentimiento alguno de los actos que aquí se impugnan, sirviendo como base el siguiente criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación:--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.- El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo'.--- Es de destacarse que la promoción de esta controversia constitucional debe entenderse como una forma de dar cumplimiento a la obligación que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene de guardar y hacer guardar la Constitución, según la protesta que prestó ante el Congreso de la Unión al asumir el cargo.--- Asimismo, al advertirse la existencia de serias afectaciones a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal por parte de la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto PEF 2005, así como violaciones graves a la Norma Fundamental, el Titular del Ejecutivo Federal no podía ni puede omitir su impugnación a través de la promoción de este medio de control constitucional; ya que hacerlo hubiese implicado no sólo consentir las violaciones constitucionales inherentes, sino afectar y poner en riesgo el logro de objetivos y metas establecidos en el Sistema de Planeación Nacional de Desarrollo establecido en el artículo 26 de la Constitución Federal y los programas derivados del mismo, cuya ejecución está a cargo del Poder Ejecutivo Federal.---Es por todo lo anterior que acudo ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía y términos planteados en el presente documento, ante la clara, grave y alarmante intromisión de la Cámara de Diputados en las obligaciones, facultades y atribuciones que por disposición constitucional corresponden al Poder Ejecutivo de la Unión, actor en la presente controversia constitucional".

CONCEPTOS DE INVALIDEZ

TERCERO. La parte actora hace valer, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL NO ACEPTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL "DECRETO PEF 2005", VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN Y, CONSECUENTEMENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

De conformidad con el artículo 72, apartados A, B, C y J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, la Cámara de Diputados resolvió no dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al “Decreto PEF 2005”, con base a los razonamientos siguientes:

a) El titular del Poder Ejecutivo sólo puede hacer observaciones a los decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, según lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Federal.

b) La aprobación anual del presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución Federal.

c) Del artículo 74, fracción IV, constitucional, se desprende que en el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la facultad del titular del Poder Ejecutivo se restringe a la presentación de la iniciativa.

De una interpretación integral y sistemática del procedimiento de iniciativa y formación de leyes previsto en la Constitución, principalmente de los artículos 70, 71, 72 y 74, así como de los antecedentes históricos de la facultad presidencial de hacer observaciones, se puede afirmar, válidamente, que la postura de la Cámara de Diputados contraviene la propia Constitución, en perjuicio del Ejecutivo Federal. Ello con fundamento en los razonamientos que se exponen a continuación.

1. El Presupuesto de Egresos de la Federación sigue el proceso legislativo.

El argumento principal de la Cámara de Diputados para no admitir las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, se reduce a que el artículo 72 de la Constitución, hace alusión expresa y constante a los casos de intervención de ambas cámaras y no a los casos en que participa de manera exclusiva una sola de ellas –que es el caso de la aprobación del Decreto PEF 2005-

Tal argumento se basa en lo previsto en el primer párrafo del artículo 72 constitucional, que establece textualmente lo siguiente:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”

Para determinar el verdadero alcance de dicho precepto, no basta hacer una interpretación literal y aislada del mismo, sino que es menester realizar una lectura integral y sistemática de los diversos artículos que desarrollan el proceso legislativo, en particular de los artículos 70, 71 y 72, en relación con los artículos 74 y 126 de la Constitución.

En primer término, nuestra Constitución regula el procedimiento legislativo en sentido amplio, es decir, el procedimiento de elaboración de leyes y decretos. Si bien en la gran mayoría de estos instrumentos intervienen ambas Cámaras del Congreso de la Unión, ello no implica que el procedimiento legislativo no sea aplicable, en lo conducente, a aquellas resoluciones que se emitan por una sola Cámara, en uso de facultades exclusivas.

El Constituyente estableció los principios del procedimiento que se enmarcan en el artículo 72 constitucional y que son aplicables a todos los actos formalmente legislativos (no sólo la elaboración de leyes): No hay, en consecuencia, un procedimiento específico para los actos unicamarales.

Cuando se trata de decretos bicamarales, la Constitución regula todos sus supuestos, cuando se trata de decretos únicamente, el procedimiento es más sencillo, ya que nada más se aplica en lo conducente. En consecuencia, no por ser unicamaral el procedimiento deja de haber una Cámara de origen, o deja de aplicarse la regla de mayoría.

El apartado F del citado artículo señala que ‘en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.’ Nadie podría negar que dicho principio tiene aplicación para todos los actos formalmente legislativos y no sólo para los bicamarales, independientemente de su ubicación en el artículo 72.

El artículo 71, que dispone que ‘las iniciativas’ presentadas pasarán desde luego a comisiones, obligación que las Cámaras aplican cuando ejercen funciones unicamarales, por tanto, en la presentación, aprobación, promulgación y publicación del Decreto se sigue el proceso legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución, sólo respecto a la intervención del Ejecutivo Federal y de una sola Cámara del Congreso, la de Diputados.

Este hecho ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia al determinar que el presupuesto de egresos es producto de un procedimiento legislativo, sujeto a las diversas etapas que la componen y que conforman una unidad indisoluble, conforme a la tesis de rubro

‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO’.

El propio legislador ha reconocido que el artículo 72 constitucional también es aplicable a actos unicamarales, conforme al artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

‘Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso A del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la Ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.’

Este artículo es la única disposición jurídica, emitida por el Congreso de la Unión, que interpreta el contenido del artículo 72, apartado A, de la Constitución. Este tipo de interpretación es conocida por la doctrina como la ‘interpretación legislativa’. Es decir, aquella que hace el órgano que discute y aprueba, en primera instancia, las reformas a la Constitución y que, por tanto, es el único que al legislar, determina en forma auténtica cual fue su voluntad.

En este contexto, el Congreso de la Unión, al expedir el artículo 144 del reglamento citado, interpretó que el artículo 72, apartado A, no sólo se refiere a aquellas resoluciones adoptadas por ambas Cámaras, sino también a aquellas aprobadas por una de ellas, cuando su resolución fuere de su exclusiva facultad (como es el caso del decreto citado).

2. El primer párrafo del artículo 72 constitucional, no califica a los apartados de dicho artículo.

La Cámara de Diputados, parte de una apreciación errónea, ya que el primer párrafo del artículo 72 es independiente de los apartados que dicho precepto constitucional contempla, es decir, ese primer párrafo no califica al resto de los apartados previstos en dicho artículo.

La expresión ‘cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras’, se refiere única y exclusivamente a que aquellos proyectos de ley o decreto que no sean exclusivos de alguna de las Cámaras se discutirán sucesivamente en ambas. Se trata, simplemente, de una frase circunstancial para clarificar que, en los asuntos en que deben intervenir ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva, en oposición a simultánea.

En este sentido, el párrafo en comento tiene como una construcción completa y lógica: únicamente pueden ser discutidos sucesivamente en ambas Cámaras, leyes y decretos que no sean exclusivos de alguna de ellas.

El argumento de que la facultad de hacer observaciones sólo procede contra actos emitidos por ambas Cámaras, pierde fuerza ya que no tendría sentido el que la Constitución mencionara en el apartado J del artículo 72 a las resoluciones ‘de alguna de las Cámaras’, si ninguna de estas resoluciones pudiera ser objeto de observaciones.

3. Las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución.

Al afirmar, que la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones sólo es aplicable a los actos formal y materialmente legislativos, la Cámara parece olvidar que la propia Constitución señala expresamente las excepciones a dicha facultad.

En efecto, el apartado J del artículo 72 constitucional, enuncia las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, sobre las que el Ejecutivo no puede hacer observaciones. Éstas son:

- Las que se emitan en funciones de cuerpo electoral o de jurado.
- Las que emita la Cámara de Diputados declarando que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y
- Las que emita la Comisión Permanente sobre la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Por su parte, el artículo 70 constitucional establece otra excepción a la facultad de veto, esto es, cuando el Congreso legisla sobre su estructura y funcionamiento interno.

Estas excepciones, son las únicas que prevé el texto constitucional vigente respecto a la facultad de formular observaciones a las leyes o decretos emitidos por el Congreso, en su conjunto o por alguna de sus Cámaras. En este sentido y de conformidad con el principio que establece que las normas prohibitivas o de excepción son de interpretación estricta, debe concluirse que si en estos casos de excepción no se contempla el Decreto de Presupuesto de Egresos, entonces éste sí puede ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo Federal.

Todo lo antes expuesto demuestra que la interpretación armónica que se hace de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, en relación con la facultad presidencial de hacer observaciones, es totalmente consistente, por lo que es válido concluir que:

a) La facultad de hacer observaciones no sólo es aplicable a las leyes formalmente hablando, sino que se aplica a todos los actos formalmente legislativos, emitidos por el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, independientemente de su naturaleza o contenido.

b) Al Decreto de Presupuesto de Egresos le es aplicable el proceso legislativo en su totalidad, incluyendo la posibilidad de formular observaciones.

c) Las excepciones a la facultad de observar se encuentran expresamente previstas en la Constitución, por ende, todo aquél acto legislativo que no esté previsto como excepción puede ser materia de observaciones.

d) Ello es acorde con el principio de división de poderes y con el sistema de pesos y contrapesos en el que se basa el sistema constitucional Mexicano.

4 La facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones garantiza un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Cuando se trata de dilucidar sobre las facultades de los Poderes de la Unión, la interpretación de un precepto constitucional debe estar orientada por la preservación del equilibrio entre dichos poderes.

Así, el intérprete del texto constitucional debe resolver en sentido negativo cuando exista una posibilidad, por más mínima que sea, de vulnerar este principio constitucional. De esta manera, en todo momento debe prevalecer una interpretación que preserve y defienda el equilibrio de poderes.

No hay que olvidar que la facultad del Presidente de hacer observaciones no es absoluta, ya que corresponderá o recaerá en el órgano legislativo la decisión definitiva sobre el texto observado. En cualquiera de estos supuestos, el Ejecutivo procederá a promulgar la decisión del legislativo.

De desconocerse la facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, la colaboración entre poderes quedaría truncada, ya que se le negaría la posibilidad de defender su proyecto de iniciativa o, en su caso, de propiciar una mayor reflexión sobre el principal instrumento de política económica del Estado. Además, se dejaría sin contenido jurídico y político la facultad del Ejecutivo Federal, de promulgar y publicar las leyes o decretos a que se refiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, al convertirse dichos actos en un mero trámite para darle publicidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, lo cual resulta contrario al régimen de pesos y contrapesos que establece la Constitución para un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.

5. La formulación de observaciones al Presupuesto de Egresos no contradice el mandato constitucional de anualidad.

Otro argumento que utilizan quienes consideran que el Ejecutivo Federal no puede realizar observaciones al Presupuesto de Egresos, es que por la naturaleza suspensiva de la medida, de no lograrse una mayoría calificada para rechazar las observaciones, no habría Presupuesto de Egresos de la Federación y, por tanto, no habría autorización para realizar gastos durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Tal postura desconoce la verdadera naturaleza de este mecanismo de equilibrio de poderes, ya que la finalidad de las observaciones del Ejecutivo no es provocar una suspensión definitiva o una parálisis, sino por el contrario, lo que se pretende es propiciar la discusión y análisis de puntos de trascendencia para el país.

Por lo que hace al supuesto específico de observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, cabe recordar que a partir de la reciente reforma aprobada por el Constituyente Permanente al artículo 74, se estableció que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, a más tardar, el quince de noviembre de cada año, por tanto, hay tiempo suficiente para que el proceso de formulación de observaciones por parte del Ejecutivo, así como de su análisis y estudio por parte de la Cámara de Diputados, pueda desahogarse antes de que inicie el siguiente año fiscal.

Así, la devolución del Presupuesto de Egresos, con observaciones, es la única manera en que la Cámara de Diputados puede enmendar decisiones inconvenientes o errores graves, pues una vez que aprueba el Decreto y lo envía al Ejecutivo pierde el control sobre el mismo. En consecuencia, cuando el Presidente de la República lo devuelve a la Cámara, le regresa la posibilidad de actuar para corregir defectos o realizarle mejoras que por virtud los plazos constitucionales, no se pudieron realizar.

6. Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, necesariamente implican la facultad de observaciones.

El treinta de julio del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, para prever expresamente la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, ya que anteriormente sólo se preveía la facultad de “examinar, discutir y aprobar”.

En este contexto, existía la polémica respecto a si la Cámara de Diputados contaba con la facultad de realizar modificaciones a la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos presentada por el Presidente de la República. Al precisarse la facultad expresa de modificar el proyecto del Ejecutivo, por un principio de equilibrio entre poderes, éste debe tener la posibilidad de formular observaciones a las modificaciones realizadas por los Diputados. De no ser así, estaríamos en presencia de una alteración gravísima a la división y equilibrio de Poderes que nuestra Constitución establece como fundamento de todo el sistema constitucional, ya que estaríamos admitiendo un proceso legislativo mutilado, en beneficio de un Poder de la Unión.

7. La facultad del Ejecutivo de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, es acorde con su facultad exclusiva de iniciativa.

El presupuesto de Egresos es el resultado de un procedimiento legislativo en el que intervienen dos poderes, con independencia de que el resultado sea una norma general o un acto, ya que existe una iniciativa y, posteriormente, la discusión en el ámbito del Poder Legislativo.

En el caso del Presupuesto de Egresos, la Constitución prevé expresamente la facultad exclusiva del Ejecutivo, de presentar la iniciativa de Decreto. Esta disposición reconoce que es el Ejecutivo Federal quien tiene el conocimiento técnico necesario para la elaboración de dicha iniciativa.

Luego, si el Ejecutivo Federal es el único facultado para presentar la iniciativa de Decreto de Presupuesto, resulta lógico que, asimismo, tenga el derecho de formular observaciones a un Proyecto de Presupuesto de Egresos modificado por la Cámara de Diputados. Esta es la única interpretación lógica a la facultad de iniciativa exclusiva por parte del Presidente.

Sería absurdo otorgar la facultad exclusiva de iniciativa al Ejecutivo Federal y no permitirle hacer observaciones a las modificaciones introducidas a su iniciativa. En este supuesto, se hace nugatoria la atribución del Ejecutivo Federal de presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos, ya que al contar la Cámara de Diputados con la facultad de modificar completamente la iniciativa, el Presidente no contaría con ningún mecanismo para intentar hacer valer su propuesta original.

8. La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos.

Una parte de la doctrina tradicionalista considera que la Cámara de Diputados tiene facultades absolutas para aprobar el Presupuesto de Egresos e incluso, para modificar en forma sustancial e ilimitada la propuesta del Ejecutivo Federal. Tal interpretación llevada al absurdo, implicaría que la Cámara de Diputados pudiera disminuir o, inclusive, suprimir las partidas presupuestarias de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos por disposición constitucional.

A pesar de que la Constitución y la Legislación secundaria establecen de manera expresa, que el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos elaboran sus propios presupuestos y los remitirán al Ejecutivo Federal para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados estaría en posibilidad de reasignar o suprimir las partidas relativas a dicho Poder y órganos constitucionales autónomos.

En este supuesto, ni el Poder Judicial de la Federación ni los órganos constitucionales autónomos estarían en posibilidad de observar y controvertir las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados a su presupuesto, ya que conforme al artículo 105 constitucional, el único facultado para entablar una controversia constitucional en contra de dicha Cámara, es el Ejecutivo Federal.

Siguiendo el supuesto señalado, el hecho de que el Ejecutivo Federal cuente con un contrapeso como sería la facultad de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados, resulta de suma importancia, pues ésta estaría en posibilidad de analizar las consecuencias de la reasignación o del recorte aprobado. En caso contrario y de impedir el ejercicio de este mecanismo de equilibrio de poderes, se llegaría a absurdos tales como dejar sin presupuesto al Poder Judicial o a algún órgano constitucional autónomo, siendo que, es claro que el ejercicio de la atribución de la Cámara de Diputados, a la que se ha hecho referencia no puede atentar contra la existencia y la operatividad de un Poder.

En consecuencia, con base en el principio de equilibrio de Poderes, resulta consistente que el Poder Ejecutivo Federal cuente con la facultad de observar el Presupuesto de Egresos de la Federación, de lo contrario, cabe el riesgo evidente de que se rompa el equilibrio de Poderes.

9. Antecedentes del veto del Ejecutivo Federal, respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, existen antecedentes que demuestran que la Cámara de Diputados ha reconocido la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de formular observaciones al Presupuesto de Egresos aprobados por dicha Cámara.

A este respecto, se considera necesario destacar varios casos en que el Ejecutivo Federal devolvió el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, con observaciones (derecho de veto). (Se narran siete casos).

En conclusión, se desprende que:

- En diversas ocasiones el Ejecutivo Federal ha devuelto a la Cámara de Diputados, con observaciones proyectos de Presupuesto de Egresos o Decretos con contenido presupuestario.
- En ninguno de los casos, la Cámara de Diputados ha cuestionado la facultad del Presidente de la República de formular observaciones a los presupuestos de egresos.
- En todos los casos, la Cámara de Diputados dio trámite a las observaciones.
- En la mayoría de los casos, se aceptó el contenido de las observaciones del Ejecutivo Federal y se realizaron las modificaciones conducentes.

- El mecanismo de observar disposiciones presupuestarias no es novedoso, sino que simplemente dejó de utilizarse hasta la actualidad, por las condiciones políticas imperantes del partido mayoritario.

Resulta ilustrativo, que los primeros cuatro escritos de observaciones que se presentaron después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, fueron formulados por el propio Venustiano Carranza, pues el hecho de que él haya interpretado que sí procedían las observaciones, le confiere a tal interpretación una gran autoridad moral.

También es relevante, que en la XXVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, que fue la primera en recibir, una vez vigente la Constitución de 1917, la devolución de un Presupuesto de Egresos de la Federación con observaciones, había 56 Diputados que fueron Constituyentes en los años 1916 y 1917 y que, por tanto, conocían de primera mano, la intención del Constituyente originario, porque la habían escrito y porque la habían aprobado. Dichos Diputados fueron partícipes, de la aceptación, revisión y valoración de las observaciones que en dichos años envió el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos, y cualquier interpretación que se haga del artículo 72 constitucional, no puede soslayar la circunstancia anterior.

10. Conforme al artículo 126 constitucional, en relación con el 72, el Presidente de la República tiene la facultad de observar normas en materia presupuestaria.

El artículo 126 constitucional establece que: 'No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.'

a) Sería incongruente pensar, que el Presidente de la República no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos por ser su aprobación de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, pero sí puede formularlas respecto de una Ley de Egresos posterior (discutida y aprobada por ambas Cámaras), la cual incluso podría modificar disposiciones del Presupuesto de Egresos.

b) Un principio jurídico señala que: 'quien puede lo más, puede lo menos'. Si el Presidente de la República puede formular observaciones respecto de cualquier ley y, en especial, una ley de presupuesto (que de conformidad con el artículo 133 constitucional tiene una jerarquía superior –por ser Ley Suprema de la Unión- a un decreto que contenga el presupuesto de egresos), obviamente también tiene facultades para hacerlo respecto del Presupuesto de Egresos.

11. El derecho de veto debe ser tanto para la Ley de Ingresos como para el Presupuesto de Egresos.

Es incuestionable la relación y congruencia que deben existir entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. En la mayoría de los países incluso constituyen un mismo documento, por tanto, resultan aplicables argumentos similares a los esgrimidos en el numeral anterior, especialmente los siguientes:

a) Sería inconsistente concluir, que el Presidente de la República no puede formular observaciones al Presupuesto de Egresos solamente por ser su aprobación de la competencia exclusiva de una Cámara, pero sí puede formularlas respecto de la Ley de Ingresos, discutida y aprobada por ambas Cámaras, siendo que ambos ordenamientos, desde el punto de vista material gozan de idéntica naturaleza: ambos constituyen presupuestos y ambos son estimativos de ingresos y de gastos, respectivamente.

b) Por su naturaleza, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se encuentran interrelacionados, por lo que no existe justificación para que en un caso proceda que el Ejecutivo Federal formule observaciones y en otro no.

12. La evolución histórica del procedimiento legislativo respalda la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

a) La Constitución de 1857 otorgó al Congreso de la Unión (conformado por una Cámara única) la facultad de aprobación del Presupuesto de los Gastos de la Federación (artículo 72, fracción VII). Respecto de este acto del Poder Legislativo, el Presidente de la República tenía la facultad de emitir su opinión, lo que la doctrina llama el derecho de veto.

En este contexto, la facultad de opinar las decisiones del Congreso de la Unión, además de ser un instrumento del Ejecutivo para participar en el proceso legislativo, se concibió también como un mecanismo para garantizar el equilibrio de Poderes.

El trece de noviembre de mil ochocientos setenta y cuatro, se reformó el artículo 71 de la Constitución de 1857 para establecer, en su parte conducente, lo siguiente:

“Artículo 71. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B...

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta

fuere sancionada con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. a H. ...

I. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.”

Partiendo del principio ya establecido, de que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes o decretos fungía y funge como una institución que equilibra los poderes, el Constituyente señaló expresamente en el último párrafo del artículo 71, los actos que no podían ser materia de aquéllas, entre los cuales se incluyen algunas facultades exclusivas de cada una de las Cámaras del Congreso, pero no la relativa a la aprobación del Presupuesto de Egresos.

En tal virtud, a partir de la reforma constitucional aludida, el Constituyente fijó como regla general la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a las leyes y decretos (incluidas las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras) y, por excepción, estableció los supuestos específicos en que tales observaciones no podrían ser hechas.

b) El Constituyente de 1917 partió de las mismas bases apuntadas en la reforma constitucional de 1874, toda vez que adoptó la posición de que la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones es un acto cuyo objeto es garantizar el equilibrio de poderes y no sólo hacerlo participar en el proceso legislativo en sí mismo. Al respecto, el texto original de la Constitución de 1917, en su artículo 72, en la parte conducente, señaló:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputara aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) a i). ...

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.”

Del texto constitucional transcrito se desprenden claramente las consideraciones siguientes:

- La Constitución del 1917 retomó la frase circunstancial del primer párrafo del artículo 72, incorporada en la reforma de 1874. Por tanto, se reitera que dicha frase se refiere única y exclusivamente a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras, en virtud de que la Constitución de 1917 conservó el sistema bicameral.
- El apartado J del citado precepto, se refiere tanto a resoluciones del Congreso, como a resoluciones de alguna de sus Cámaras, concretamente a las de cuerpo electoral o de jurado. No sólo ello, sino que expresamente se refiere a una función exclusiva de la Cámara de Diputados, consistente en la declaración para acusar a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Asimismo, se refiere a funciones de la Comisión Permanente, la cual evidentemente, no es equivalente al Congreso de la Unión y, por lo tanto, no puede emitir resoluciones con tal carácter.
- Se prevé expresamente en qué casos el Ejecutivo Federal no puede formular observaciones, reconociendo los existentes en la Constitución de 1857 y agrega el supuesto de que la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.
- A contrario sensu, se reconoció a la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones, como un mecanismo de equilibrio entre los Poderes y no sólo como una etapa del proceso legislativo. Tan es así, que en la Constitución de 1857 se incorporó de manera implícita dicha facultad, respecto de resoluciones exclusivas de las Cámaras y, en la Constitución de 1917, tales facultades del Ejecutivo Federal se reconocieron de manera expresa.
- El Constituyente no incluyó el Presupuesto de Egresos de la Federación en la lista taxativa de supuestos en que no procedería la formulación de observaciones del Ejecutivo Federal, dado que a éste corresponde de manera exclusiva la formulación y presentación del proyecto respectivo y, además, en virtud de que corresponde al propio Ejecutivo su ejecución y aplicación.
- Asimismo, el Constituyente no incluyó al Presupuesto de Egresos en los supuestos de excepción precisamente porque es un acto mixto en cuya formación intervienen el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, bajo el principio de la colaboración

entre poderes y, como se ha señalado, la facultad de hacer observaciones tiene el propósito de propiciar el equilibrio entre éstos.

- Finalmente, debe tenerse presente el principio general de interpretación consistente en que las normas de excepción deben interpretarse en forma estricta, por lo que no es dable extender los supuestos de excepción a casos no previstos expresamente. Tal principio es de particular trascendencia cuando la norma de excepción tiene carácter constitucional.

Además el artículo 72 constitucional ha sido reformado en una sola ocasión desde su inclusión en la Constitución de 1917. Dicha reforma, realizada en 1921 y publicada en el Diario Oficial del 24 de noviembre de 1923, tuvo por objeto prohibir al Ejecutivo Federal la posibilidad de realizar observaciones a la convocatoria a sesiones extraordinarias por parte de la Comisión Permanente, reformando el segundo párrafo del apartado J de dicho precepto.

En la discusión que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para reformar dicho precepto, el Diputado Vasconcelos intervino para señalar:

“... En general sabemos que cualquiera resolución de una de las Cámaras puede ser observada por el Ejecutivo de acuerdo con las disposiciones constitucionales y reglamentarias dentro del término que la misma Constitución y el Reglamento indican. El inciso (j) consagra precisa y claramente la facultad que tiene el Ejecutivo para hacer esas observaciones y segundo, o más bien, el inciso (i) indica que en determinados casos el Ejecutivo no tiene el derecho de hacer observaciones, y no tiene el derecho de hacer esas observaciones porque es punto de derecho público que en determinados casos la autoridad soberana para decidir sobre estos asuntos es la Cámara o las dos Cámaras en su caso.”

De lo expuesto se puede concluir: que la Cámara de Diputados, al emitir el acto impugnado y desconocer la facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, contenida en el artículo 72 constitucional, viola este precepto así como el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ:

a). La facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones a un decreto o ley del Congreso de la Unión, en términos del artículo 72 de la Constitución General de la República, es un acto de cooperación dentro del proceso legislativo, en virtud de que permite formular comentarios y cuestionamientos que pudieron no haberse considerado al discutir una iniciativa, o bien, para impedir injerencias o actos que no estén acordes o fundados en la Constitución Federal.

b). El derecho de formular observaciones se prevé como una facultad discrecional del Ejecutivo Federal y constituye una objeción constitucional al decreto legislativo que obliga a que se revise su texto, sin embargo, la Cámara de Diputados omitió dar trámite a las observaciones formuladas, así como la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, además de no haber obtenido la votación nominal de las dos terceras partes del número total de los integrantes de ese cuerpo legislativo, para así estar en posibilidad de superar el veto del Poder Ejecutivo de la Unión.

SECCIÓN SEGUNDA

CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELATIVOS AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005

I. Al modificar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal dos mil cinco, estableció una serie de actos de administración o ejecutivos que son de la competencia del Ejecutivo Federal, por lo que transgredió los principios de división de poderes y supremacía constitucional que derivan de los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

A). Al respecto, sostiene que la facultad de la Cámara de Diputados para modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación, no comprende la posibilidad de substituirse en la función administrativa, por las razones siguientes:

1.- De conformidad con los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función administrativa o de gobierno le compete al Presidente de la República, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.- No hay fundamento constitucional que permita a la Cámara de Diputados ejercer la función administrativa, afectando el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, pues según lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 8/2004 y 10/2004, en relación con la Ley de Ingresos, sostuvo que ni siquiera el Congreso de la Unión posee atribuciones constitucionales para emitir actos concernientes al desenvolvimiento de la Administración Pública Federal, la que en términos del artículo 90 constitucional, es competencia del Ejecutivo.

2.1. Si bien el Poder Legislativo está facultado para establecer bases generales de la Administración Pública, en la Ley Orgánica relativa, lo cierto es que no posee facultad alguna para desplegar la función administrativa o ejecutiva, aun y cuando dicha suplantación de funciones se diera en una ley que constitucionalmente le corresponde expedir al Congreso de la Unión, por tanto, al disponer que las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal deberán realizar ciertos actos, no sólo rebasa sus atribuciones, sino que además hace nugatoria la facultad del Poder Ejecutivo de conducir la Administración Pública Federal.

2.3. De la lectura del artículo 74, fracción IV, constitucional no es posible concluir que el examen, discusión y, en su caso, modificación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos sea una excepción al principio de separación de funciones, de tal suerte que autorice a la Cámara de Diputados para ejercer la función administrativa, ordenando una serie de obras, servicios o actividades, así como su magnitud y su ubicación.

2.4. Aun suponiendo, sin conceder, que la Cámara de Diputados pudiera modificar, sin limitación, las propuestas de asignación de gasto e incluso transferir tales asignaciones a un concepto diverso, lo que no puede legalmente aceptarse es que, en sustitución del Ejecutivo, la Cámara de Diputados tome decisiones sobre cuáles obras o servicios le corresponde realizar, so pretexto, de contar con una facultad para modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos.

2.5. Aunque el Presupuesto de Egresos de la Federación se considere como acto materialmente administrativo, tal consideración tendría sustento únicamente en cuanto a que, en esencia, constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que no cumple con las características inherentes a las normas generales, como la generalidad, abstracción e impersonalidad, pero ello no implica que la Cámara de Diputados, se encuentre facultada para substituirse en la función administrativa que corresponde al Poder Ejecutivo y a sus dependencias y entidades, en lo relativo a ordenar la adquisición de equipo de refrigeración para un centro cultural; la reposición de equipos para un Museo o la construcción de una alberca semi-olímpica.

3. La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que la Cámara de Diputados no está facultada para ejecutar, pues la distinción entre la autorización para gastar y la ejecución misma del gasto es un principio constitucional que garantiza el equilibrio de poderes, impidiendo decisiones arbitrarias, caprichosas o, incluso, partidistas.

3.1 El ejercicio de la función administrativa implica la obligación para la Administración Pública de ejercerla cumpliendo las normas y los procedimientos previstos en las leyes administrativas, sobre estudios y dictámenes de factibilidad técnica, rentabilidad financiera y social e impacto ambiental; licitaciones o concursos para la construcción, mantenimiento y administración de la obra y, por encima de todo, su congruencia con el programa sectorial, especial o regional. Además, cuando se decide descentralizar una función o servicio, las leyes exigen la celebración de convenios en los que se fijen los compromisos y metas para cada una de las autoridades que intervienen; los procedimientos de evaluación y, en su caso, las sanciones para quienes los incumplan.

3.2. Los anteriores procedimientos legales, no son competencia de la Cámara de Diputados, en primer lugar, porque constitucionalmente están reservados al ámbito del Poder Ejecutivo y, en segundo lugar, porque el órgano legislativo, evidentemente no cuenta con los elementos humanos y técnicos indispensables para ello.

B. Una vez establecido que la función administrativa corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo Federal y que, por ende, es inadmisibles que la Cámara de Diputados ejerza dicha función, al modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación dos mil cinco, a continuación se indican las disposiciones a través de las cuales la citada Cámara invade la esfera de facultades del Ejecutivo Federal, en contravención a los artículos 49, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los anexos, rubros, disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, respecto de los cuales el Ejecutivo Federal solicita su invalidez, son los siguientes:

1. Construcción, ampliación y conservación de carreteras y caminos.

En el Presupuesto de Egresos 2005, la Cámara de Diputados determinó la construcción, ampliación o conservación de diversas carreteras y caminos rurales, a saber:

- a). Anexos 4 –relativo a los Programas Regionales- (página 136 y ss).
- b). Anexo 19 A -relativo a la 'Infraestructura Carretera'- (página 179 y ss).

De acuerdo con el Programa Nacional de Construcción y Modernización de Carreteras Federales y conforme a los análisis y estudios realizados por la autoridad federal, con el objeto de asegurar la rentabilidad de las inversiones en la materia, se determinó realizar obras en (111) ciento once tramos de la red carretera federal, sin embargo, la Cámara de Diputados determinó que se construyeran (31) treinta y un tramos carreteros que no están contemplados por el Programa citado (precisados en el apéndice 6 del escrito de demanda), por un monto de 2.134.0 millones de pesos.

c). En lo que toca a los caminos rurales y carreteras alimentadoras, corresponde al Ejecutivo Federal definir los proyectos que se habrán de realizar en el ejercicio, para lo cual toma en cuenta criterios previamente establecidos para maximizar el impacto social y económico, sin embargo, la Cámara de Diputados determinó que se realizaran 274 proyectos por un monto de 2677.9 millones de pesos (apéndice 7).

Al respecto, la Cámara de Diputados pretende ejercer una función de orden administrativo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 36, fracciones I, XXI, XXII, XXV, y XXVII y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en sus artículos 1, 5, 22, 23, 24, 25, 30 y demás relativos, atribuyen expresamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por lo que se solicita declarar la invalidez de los anexos 4 y 19 A, relativos a la 'Infraestructura Carretera' (página 179 y ss, del "Decreto PEF 2005", únicamente en lo que hace a los proyectos carreteros enumerados en los apéndices 6 y 7 de este escrito).

2. Subsidios para obras y servicios en entidades federativas y municipios.

La Cámara de Diputados decidió financiar la realización de las siguientes obras y actividades específicas en algunas entidades federativas y municipios, substituyendo nuevamente al Ejecutivo en la función administrativa.

- a) 430.0 millones de pesos para el Metro de Monterrey (anexo 19-A, rubro Nuevo León, página 178);
- b) 130 millones para los corredores ferroviarios que integran el Metro del Estado de México (anexo 19-A, página 178), a saber:
 - 30 millones de pesos para el estudio de factibilidad y proyecto ejecutivo del corredor Los Reyes – Texcoco.
 - 30 millones de pesos para el estudio de factibilidad y proyecto ejecutivo del corredor La Paz – Valle de Chalco – Chalco.
 - 30 millones de pesos para el estudio de factibilidad y proyecto ejecutivo del corredor Chimalhuacán – Neza – Pantitlán.
 - 30 millones de pesos para el estudio de factibilidad y proyecto ejecutivo del corredor La Paz – Ixtapaluca.
 - 10 millones de pesos para el estudio de línea Buenavista – Cuautitlán y San Rafael– Tacuba (estos recursos se encuentran ya previstos en el proyecto del Tren Suburbano, por lo que duplican los recursos asignados).
- c) 800 mil pesos para equipo de refrigeración para un Centro Cultural en Tijuana (anexo 19, página 168).
- d) 197.0 millones para la Biblioteca del Centro Cultural Universitario de la Universidad de Guadalajara (anexo 19, página 167).
- e) 10 millones para la reposición de Equipos para el Museo de Antropología 'Carlos Pellicer' en Tabasco (anexo 19, página 168).
- f) 9.7 millones de pesos para la ciudad inteligente en el Estado de Nuevo León (anexo 19, página 167).
- g) 110.5 millones de pesos para 43 proyectos de infraestructura local de cultura física en 13 entidades federativas (anexo 19, página 168).
- h) 250,000.000.00 millones (sic) de pesos para la celebración de un Foro en Monterrey (artículo vigésimo séptimo transitorio, página 130).
- i) 20 millones para una Asociación Civil denominada 'Entidad Mexicana de Acreditación' (anexo 19, página 165).
- j) 9.7 millones para infraestructura en educación especial en el Estado de Michoacán (anexo 19, página 166).
- k) 9.7 millones para asignación especial para el área educativa del Municipio de Aguascalientes (anexo 19, página 167).

No escapa al Ejecutivo Federal, el hecho de que a través del referido Decreto de Presupuesto de Egresos, se autoriza la transferencia de recursos por diversos conceptos, sin embargo, tales transferencias, o bien son participaciones o aportaciones que el Gobierno Federal debe entregar, conforme a las fórmulas y previsiones de la Ley de Coordinación Fiscal; o bien, son subsidios conforme al artículo 2, fracción XXXV, del propio Decreto y, por tanto, en términos del artículo 28 constitucional, deben de otorgarse para actividades prioritarias y siempre y cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación.

En este contexto, la función administrativa implica que las autoridades administrativas encargadas de otorgar los subsidios consideran todos estos elementos, cuyo cumplimiento serán a la vez la base para la rendición de cuentas. Por ello, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal prevé como facultad del Presidente de la República otorgar los subsidios a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, así como determinar la forma en que deberán invertirse.

En virtud de lo anterior, se solicitada a esa Suprema Corte de Justicia declare la invalidez de las reasignaciones precisadas en los incisos a) a k) del presente numeral.

3. Áreas naturales protegidas.

En este rubro, la Cámara de Diputados "determinó" recursos por 57.5 millones de pesos, pero en lugar de limitarse a reasignarlos genéricamente al Fondo Patrimonial de Áreas Naturales Protegidas, realizó una distribución casuística para las áreas siguientes: Pantanos de Centra, Lagunas de Términos, Sierra Gorda, Calakmul, Montes Azules, Los Tuxtlas, Mariposa Monarca y Fondo Patrimonial Sian Kahan (Anexo 17, página 157, rubro 16 SEMARNAT, Fondo Patrimonial Área Natural Protegida).

Al efecto, el artículo 32-bis, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la SEMARNAT le corresponde organizar y administrar las áreas naturales protegidas y, a su vez, el artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente establece como facultad de la Federación, a través de la SEMARNAT, la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en la misma (entre los que se encuentra el financiamiento para el mantenimiento y protección); así como la regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Por tanto, cuando la Cámara de Diputados determina la asignación de recursos a determinadas áreas naturales protegidas, ejerce una función administrativa que sólo corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la SEMARNAT, por lo que debe declararse la invalidez del anexo 17, rubro 16 SEMARNAT. Fondo Patrimonial Área Natural Protegida del Decreto PEF 2005, únicamente en lo que ve a las referidas áreas.

4. Construcción de instalaciones y adquisición de equipo para la Armada de México.

En este rubro, la Cámara de Diputados destinó recursos hasta por 500 millones de pesos a la Secretaría de Marina, a efecto de que inicie la construcción del Sector Naval de La Paz, Baja California Sur, en la Isla Juan Nepomuceno, así como para que adquiera cuatro lanchas interceptoras (artículo trigésimo sexto transitorio, página 132).

Al emitir el artículo trigésimo sexto transitorio, la Cámara de Diputados toma una decisión propia de la función administrativa, ya que resuelve sobre la construcción de instalaciones de un sector naval, cuya determinación corresponde al Alto Mando de la Armada de México, en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

Además, se determinó la adquisición de cuatro lanchas interceptoras que, si bien pueden ser requeridas por las fuerzas navales, corresponde precisamente a la dependencia del Ejecutivo Federal competente determinar el equipamiento de la Marina, esto es, si con base en los objetivos y metas de los programas a su cargo, la adquisición de las lanchas es prioritaria o existen otros bienes o servicios indispensables que deben adquirirse o contratarse primeramente, así como la modalidad de dichas contrataciones y, en su caso, sus especificaciones técnicas.

Por tanto, la Cámara de Diputados ejerce la función administrativa que constitucionalmente no le corresponde, en sustitución del Ejecutivo Federal, por lo que debe declararse la invalidez del artículo trigésimo sexto transitorio del Decreto impugnado, únicamente en lo aspecto ya precisado.

5. Distribución de “Tiempos de Estado”.

En el artículo 29 del Decreto impugnado, la Cámara de Diputados determinó las reglas a que deberá sujetarse la distribución de los denominados “Tiempos de Estado”, los cuales constituyen una obligación legal que deriva directamente de una concesión de radio y televisión, consistente en otorgar gratuitamente a las dependencias del Ejecutivo Federal, treinta minutos de tiempo aire para la difusión de los temas educativos culturales o de orientación social que son relevantes para la sociedad.

Estos tiempos, se establecen y regulan por los artículos 10, fracción IV, y 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que expresamente facultan al Ejecutivo Federal para utilizar dichos tiempos con el material que le proporcionen las dependencias de la Administración Pública Federal, así como verificar la eficacia de las transmisiones; y no obstante ello, la Cámara de Diputados resolvió otorgar un (40%) cuarenta por ciento de los tiempos disponibles al Poder Ejecutivo, (30%) treinta por ciento al Poder Legislativo, (10%) diez por ciento al Poder Judicial y (20%) veinte por ciento a los órganos constitucionales autónomos.

Por lo anterior, la Cámara de Diputados hace nugatoria una atribución que el Congreso de la Unión otorgó al Poder Ejecutivo Federal, razón por la que se solicita la invalidez del párrafo segundo del artículo 29 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, pues inclusive la distribución de los tiempos de Estado no guarda ninguna relación con el contenido normativo que debe tener el Presupuesto de Egresos (autorizar el gasto), por lo que, en todo caso, la vía idónea para modificar la distribución de tales tiempos es una reforma a la legislación de la materia.

6. Robos de combustible.

En el artículo décimo transitorio del Decreto impugnado, la Cámara de Diputados instruyó a Petróleos Mexicanos para que adquiera en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, un equipo tecnológico que permita identificar los combustibles que suministra el mercado.

Tal tecnología que requiere PEMEX para combatir el robo de combustible, es una atribución que corresponde a la propia paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, fracción VI, y 13, fracción II, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Además, conforme al marco jurídico en materia de contrataciones gubernamentales, resulta imposible cumplir con el plazo de cuarenta y cinco días que se establece para adquirir la tecnología referida, situación que se agrava cuando se prevé el fincamiento de responsabilidades en caso de incumplimiento, por lo que se solicita la invalidez del artículo décimo transitorio del Decreto de Presupuesto de Egreso de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

7 Celebración de convenios de coordinación con entidades federativas.

En el artículo 61, párrafo octavo, del Decreto impugnado, la Cámara de Diputados determina la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas, así como las condiciones en que los mismos deben formalizarse, substituyéndose nuevamente en una función de orden

administrativo que corresponde al Ejecutivo Federal, en contravención a los artículos 28, 32, último párrafo, y 33 a 36 de la Ley de Planeación, ya que la Cámara de Diputados no tiene facultades para obligar al Ejecutivo a celebrar convenios ni para establecer los términos de los mismos.

Sobre el particular, el artículo 26 constitucional, en su tercer párrafo, señala expresamente que será la ley que emita el Congreso de la Unión, la que determine las bases para que el Ejecutivo Federal se coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, siendo los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación, los que señalan como atribución del Ejecutivo, la de convenir los términos en que habrán de suscribirse dichos convenios.

Por tanto, si el artículo 61, párrafo octavo, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, dispone de manera específica el contenido que deben tener los convenios que el Ejecutivo suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, al ordenar que en los mismos se establecerán la distribución de los recursos de cada programa o región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación y pobreza, indicando en lo posible la asignación correspondiente a cada municipio, entre otros aspectos, tal circunstancia invade la esfera de facultades del Ejecutivo Federal, sin perjuicio de que también se afecta, en lo conducente, la facultad de otros órdenes de gobierno, por lo que debe declararse la invalidez del referido precepto.

8 Creación del "Instituto de Capacitación Musical".

En el anexo 19 (página 167 del Decreto PEF 2005), se destinan recursos a una institución inexistente, no prevista en el Programa Nacional de Cultura, cuya creación no ha determinado el Ejecutivo Federal, con la intervención que, en su caso, correspondería a la Secretaría de Educación Pública, como autoridad educativa federal y al órgano desconcentrado competente (CONACULTA).

Por tanto, la asignación de 26.0 millones de pesos al denominado "Instituto de Capacitación Musical", supone la orientación de recursos a la creación de dicho Instituto, sin embargo, su creación, ya sea con el carácter de órgano administrativo desconcentrado, o bien, como un organismo descentralizado, conlleva el ejercicio de facultades previstas por las leyes a favor del Ejecutivo Federal, o bien, de éste y del Congreso de la Unión, tratándose de organismos descentralizados, según se desprende claramente de los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En consecuencia, la pretensión de la Cámara de Diputados de substituirse en la función administrativa afecta al Sistema Nacional de Fomento Musical que forma parte de las líneas de acción de Programa Nacional de Cultura 2001-2006, pues en éste no se identifica la creación de nuevas unidades y con ello se estarían creando plazas, lo que implica recursos que no están contemplados en las previsiones establecidas en esta materia, en el anexo 10 Previsiones Salariales y Económicas, que la propia Cámara de Diputados emitió, así como el incumplimiento de las disposiciones de los artículos 32 y 34 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Además, la creación del citado Instituto conduciría a la duplicidad de funciones que se realizan a través de unidades que operan servicios de naturaleza similar, en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, así como presiones de gasto en años subsecuentes para sostener su operación, por tanto, se solicita la invalidez del anexo 19, página 167 del referido Decreto, únicamente en la parte donde se determina la asignación de recursos para el Instituto de Capacitación Musical.

"SEGUNDO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MÁS ALLÁ DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIÓ COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTÍCULOS 49 Y 73), VIOLÓ EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE LAS NORMAS (ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIÓ EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL PEF."

Las adecuaciones al gasto y la aprobación de disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, contravienen diversos preceptos legales, con lo que la Cámara de Diputados.

- Invade la competencia del Congreso General, ya que es a éste a quien le compete emitir las leyes secundarias;
- Viola el principio de jerarquía de las normas establecido en el artículo 133 constitucional, e
- Infringe el principio de especialidad del Presupuesto de Egresos, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material que debe tener dicho instrumento.

A. Invasión de Competencias.

La facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos, previo análisis, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, no autoriza a concluir que, a través del mismo, ese órgano esté constitucionalmente facultado para emitir disposiciones que contradigan textos aprobados por el Congreso de la Unión, en su conjunto, invadiendo así la esfera de competencia del Poder Legislativo.

Sobre el particular, el artículo 50 de la Constitución Federal establece que el Poder Legislativo de la Unión se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Por su parte, el artículo 73 de la propia Constitución enumera las facultades que tiene el Congreso para expedir leyes y emitir otro tipo de resoluciones, actuando de manera conjunta ambas Cámaras.

Además, la Constitución también establece un régimen de facultades exclusivas para cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión. Las atribuciones de la Cámara de Senadores se prevén en el artículo 76, mientras que el artículo 74 enumera las de la Cámara de Diputados.

En este contexto, al ejercer sus facultades exclusivas, ninguna de las Cámaras puede, bajo ninguna circunstancia, alterar, modificar, reformar o contravenir una disposición legislativa emitida por el Congreso de la Unión, es decir, por ambas Cámaras, en ejercicio de sus facultades conjuntas, ya que no tienen facultades para ello.

Por tanto, diversas disposiciones del Decreto impugnado contravienen o exceden disposiciones expedidas por el Congreso General; establecen normas generales abstractas e impersonales, siendo que no es facultad de la Cámara de Diputados emitir las y, en algunos casos, constituyen órdenes concretas contrarias a lo dispuesto en leyes federales, lo cual invade la competencia del Poder Legislativo Federal, independientemente de la naturaleza jurídica que se quiera dar al Presupuesto de Egresos, pues si se le considera como un acto materialmente legislativo, su solo carácter unicamaral le impide invalidar o contradecir normas aprobadas por la mayoría del Congreso General; y si se le considera como un acto materialmente administrativo, el principio de legalidad lo subordina automáticamente a la ley.

B. Jerarquía de las Normas.

El artículo 133 constitucional establece que las leyes que expida el Congreso de la Unión serán Ley Suprema de toda la Unión. Este precepto consagra la supremacía de la Ley fundamental y es la génesis del principio que impone un orden jurídico al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Atendiendo al principio de jerarquía normativa, cualquier disposición emitida por una autoridad u órgano del Estado, que contravenga la Constitución, los Tratados Internacionales o las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, necesariamente rompe con dicho principio y constituye una violación al orden constitucional.

En estas condiciones, el Presupuesto de Egresos que es emitido por la Cámara de Diputados, en uso de las facultades exclusivas que le confiere el artículo 74 constitucional, no constituye una Ley del Congreso de la Unión, por tanto, no es ley suprema y sus disposiciones no pueden transgredir la Constitución, los tratados o las leyes federales, so pena de considerarse inválidas aquellas que se ubiquen en dicho supuesto.

Además, la aprobación de disposiciones que contravienen leyes federales, coloca al Ejecutivo Federal en una situación de incertidumbre jurídica, ya que las autoridades administrativas no tendrán la certeza necesaria para saber cuál precepto aplicar en el ejercicio de sus atribuciones: Si las disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión en leyes federales o las que emita la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo anterior, la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo Federal, no es absoluta e ilimitada, sino que las disposiciones emitidas por los otros Poderes Federales, en ejercicio de sus facultades constitucionales, constituyen el límite de dicha facultad, como es el caso de las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión.

C. Contenido normativo específico.

El hecho de que la Cámara de Diputados no se haya limitado a ejercer su responsabilidad de emitir autorizaciones para la erogación de cantidades, también contiene otro matiz de inconstitucionalidad, pues la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, cuando la propia Constitución impone un contenido específico para un determinado acto u ordenamiento, resulta inadmisibles que en el mismo se incluyan determinaciones o disposiciones que versen sobre materias distintas.

Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 10/2003, se determinó que en tratándose de la Ley de Ingresos, ésta tiene un contenido normativo específico (de carácter tributario, esto es, que se legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y que dicho contenido sea proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación) y que cuando el legislador incluye en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, los mismos resultan inconstitucionales.

Idéntico criterio es aplicable al Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que al ser un ordenamiento que se encuentra previsto en la Constitución, señaladamente en sus artículos 74 y 126, el mismo debe ceñir su contenido a lo previsto por la propia Carta Magna y por sus leyes reglamentarias, independientemente de que se le considere a éste como un acto materialmente legislativo o de índole administrativo.

En consecuencia, la Constitución y sus leyes reglamentarias imponen al Presupuesto de Egresos un contenido específico que no es dable modificar y la inclusión de disposiciones y contenidos distintos, convierte a dichos elementos en inconstitucionales.

“D Disposiciones del Decreto PEF 2005 que son inconstitucionales por contravenir leyes federales.”

Se solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declare la invalidez de las disposiciones del (Decreto PEF 2005) Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que se explican a continuación, por contravenir el contenido de diversas leyes federales e inclusive abordar materias ajenas a la distribución del gasto público, lo que implica una trasgresión a los principios de jerarquía de leyes, legalidad y división de Poderes, previstos en los artículos 16, 49 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. Los anexos 1, 18 y 19 son ilegales, toda vez que en ellos se omite autorizar recursos para llevar a cabo el Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes que, a propuesta de la propia Cámara de Diputados, por mandato expreso del artículo quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, debe implementar el Servicio de Administración Tributaria en el ejercicio fiscal dos mil cinco. Lo anterior, no obstante que el artículo 1º, fracción I, de la citada ley, prevé la percepción de (20) veinte mil millones de pesos por concepto de impuestos que se recaudarían como consecuencia directa de dicho Programa.

Tal omisión resulta violatoria de lo dispuesto en los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional, 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que se refiere a la obligatoriedad de prever los ingresos suficientes para cubrir los gastos públicos; además, resulta violatorio del artículo quinto transitorio de la última ley citada, el cual obliga al Servicio de Administración Tributaria a llevar a cabo el referido Programa en el año dos mil cinco.

2. Los anexos 1 y 18, en los que se redujeron los recursos para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), son ilegales. Dicha reducción contraviene lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ya que no se contará con los recursos suficientes para cubrir aquellas obligaciones devengadas, no pagadas y debidamente contabilizadas al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

3. El anexo 9, en el que se asignan recursos a los fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es ilegal, toda vez que los montos correspondientes a dichos fondos difieren de las fórmulas para su determinación establecidas en los artículos 36 y 39 de la Ley de Coordinación Fiscal, respectivamente; además, no observan la Recaudación Federal Participable (RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE) establecida en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación. Lo anterior, en virtud de que el Congreso de la Unión aumentó la estimación de ingresos para el año dos mil cinco, respecto de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, y con ello modificó la RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE, mientras que la Cámara de Diputados no consideró esta situación en el Presupuesto y adicionalmente asignó recursos sin observar lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

4. El anexo 17 es violatorio de los artículos 31, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer programas a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y, de Salud, que no recaen en el ámbito de competencia que les fija dicha ley.

5. El anexo 18, en el que se determinó ampliar el presupuesto del Ramo 38, otorgando 300.0 millones de pesos para Fondos Mixtos y 500.0 millones de pesos a los Fondos Sectoriales, viola lo dispuesto en los artículos 25 y 35 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que disponen que la aplicación de recursos del CONACYT a los fondos mixtos y sectoriales, se debe realizar bajo mecanismos de financiamiento compartido con las respectivas contrapartes. Ante la eventual falta de concurrencia de recursos, los montos establecidos específicamente para tal fin quedarán sujetos y sin posibilidad de ser ejercidos por el Consejo, propiciando un dispendio de los limitados recursos presupuestarios.

6. El anexo 19-A, en el que se prevén recursos para el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, para elaboración y financiamiento de los estudios de factibilidad del Metro de Monterrey e Infraestructura Ferroviaria para el Estado de México, es ilegal, porque con tal determinación se transgreden las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conferidas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3º de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

7. El anexo 19, en el que la Cámara de Diputados, indebidamente destina recursos:

a) Para infraestructura en educación especial en el Estado de Michoacán, lo que resulta violatorio del artículo 13 de la Ley General de Educación, ya que los servicios de educación especial competen de manera exclusiva a las autoridades locales;

b) Para apoyar acciones locales en materia deportiva, lo que resulta violatorio de la Ley de Cultura Física y del Deporte, ya que por ministerio de ley es la CONADE la responsable de conducir la política en materia deportiva, y

c) Para reposición de equipos del Museo de Antropología Carlos Pellicer, no obstante que la operación de este Museo está a cargo del Gobierno del Estado de Tabasco, no del Gobierno Federal.

También en este anexo se asignan recursos a universidades públicas estatales, en inobservancia a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

8. Los anexos 19 y 19-B, en los que la Cámara de Diputados asigna recursos a la Comisión Nacional del Agua, destinándolos a proyectos específicos e inclusive estableciendo de manera específica su ubicación en el territorio nacional, son ilegales, ya que contravienen lo dispuesto en el artículo 4 de la ley de Aguas Nacionales, que establece que corresponde al Ejecutivo Federal la administración en materia de aguas nacionales y de sus

bienes públicos inherentes, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua. También se atenta en contra de lo dispuesto en el artículo 25, último párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

9. El anexo 19 es ilegal, toda vez que la Cámara de Diputados, sin facultades para ello, crea un nuevo programa denominado Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México; las acciones que para tales efectos se atribuyen a la Secretaría de Desarrollo Social se duplican con las conferidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores por el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que es a dicha dependencia a quien compete la impartición de protección a los mexicanos e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y naturalización.

10. Los anexos 1, 9, 18 y 19, son ilegales, toda vez que las asignaciones autorizadas para los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y de Aportaciones Federales para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), incumplen lo dispuesto en la Constitución, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación.

11. El artículo 29 del “Decreto PEF 2005”, contraviene la Ley Federal de Radio y Televisión al distribuir los “Tiempos del Estado” y establecer diversas obligaciones de regulación administrativa a dependencias y entidades en materia de comunicación social, las cuales no tienen sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni en otras leyes.

12. El artículo 61, párrafo octavo, del “Decreto PEF 2005”, en el que la Cámara de Diputados pretende obligar al Ejecutivo Federal a suscribir convenios de coordinación con las entidades federativas y determinar las condiciones en que los mismos deben formalizarse, viola lo dispuesto en los artículos 28, 32, último párrafo, y 33 a 36 de la Ley de Planeación, ya que la Cámara de Diputados no tiene facultades para obligar al Ejecutivo a celebrar convenios ni para establecer los términos de los mismos.

13. Los artículos transitorios cuarto y trigésimo segundo del “Decreto PEF 2005”, relativos al “Programa Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” son violatorios de los artículos 2º, apartado B, de la Constitución, 2º y 9º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al prever la ejecución del Programa directamente a través de las entidades federativas.

Además, se impone al Ejecutivo Federal la obligación de entregar los recursos a las entidades federativas, sin que medie convenio, estableciendo la distribución específica y los periodos de entrega, en contravención al esquema de coordinación previsto en los artículos 2º, Apartado B, y 26 de la Constitución; 28, 32, último párrafo, y 33 a 36 de la Ley de Planeación; 2º y 9º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

14. Los artículos transitorios trigésimo sexto y trigésimo séptimo del “Decreto PEF 2005”, son ilegales, debido a que:

El artículo 21, fracción I, inciso j), del citado Decreto, aprobado por la Cámara de Diputados, establece la aplicación que se le deberá dar a los ingresos excedentes que, en su caso, se generen durante el ejercicio fiscal, provenientes de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos a los hidrocarburos, otras contribuciones pendientes de liquidación o de pago, así como de algunos aprovechamientos. Los destinos que se fijan en esta disposición son (25%) veinticinco por ciento para el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros; (25%) veinticinco por ciento a mejorar el balance económico del sector público y (50%) cincuenta por ciento para gasto de inversión en Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

No obstante que el (100%) cien por ciento de dichos excedentes cuentan con un destino específico conforme a la disposición anteriormente señalada, la Cámara de Diputados incluyó los artículos transitorios trigésimo sexto y trigésimo séptimo, los cuales prevén destinos distintos para los mismos recursos.

Existe contradicción entre el artículo 21, fracción I, inciso j), y el transitorio trigésimo sexto, al no señalar regla alguna sobre la prelación que debe darse a los destinos señalados en ambas disposiciones, los cuales son excluyentes entre sí, sin perjuicio del destino que deban darse a los fines señalados en los transitorios octavo y séptimo.

El artículo trigésimo séptimo, contraviene lo dispuesto en el artículo 272 de la Ley del Seguro Social, al asignar al Instituto mayores recursos a los aprobados en el artículo 5 del propio Decreto y al referirse a conceptos distintos a los previstos en dicha ley.

Se infringe el artículo 275, fracción IV, inciso b) y duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social, al pretender darse a los recursos un destino distinto.

Dicho transitorio también contraviene los artículos 16 y 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues no existe fundamento legal para otorgarle recursos adicionales provenientes de ingresos excedentes distintos de los generados por el mismo, definidos por el artículo 21, fracción I, inciso a), del Decreto impugnado.

15. El artículo décimo transitorio del Decreto impugnado establece que con la finalidad de abatir la pérdida de ingresos por el robo de combustible, Petróleos Mexicanos deberá adoptar a más tardar en los primeros cuarenta y cinco días del año siguiente, los sistemas de tecnología de punta que identifiquen los combustibles que suministra el mercado. Con dicha disposición, la Cámara de Diputados pretende regular cuestiones ajenas al gasto público federal, lo que además de ser inconstitucional atenta contra los artículos 15 y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por no ser materia del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

16. El artículo transitorio décimo noveno del “Decreto PEF 2005”, al prever un subsidio para el Estado de Campeche, viola el requisito de generalidad en el otorgamiento de subsidios previsto en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución, así como la Ley de Coordinación Fiscal, al alterar la forma en que debe llevarse a cabo la distribución de las Participaciones Federales a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Además, otorgar recursos adicionales a dicho Estado, por la vía propuesta, representaría un factor de inequidad para las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que no reciban dicho beneficio.

17. El artículo trigésimo tercero transitorio, al destinar los recursos del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos a proyectos determinados, contraviene los artículos 77 BIS 29 y 77 BIS 30 de la Ley General de Salud, los cuales establecen de manera específica el destino que debe darse a los recursos provenientes del citado fondo. También se contraviene lo dispuesto en el artículo 77 bis 5, inciso A), fracción III, de la Ley General de Salud, que señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, constituir, administrar y verificar el referido Fondo.

18. El artículo Trigésimo Quinto Transitorio y el Anexo 16.A., establecen una compensación por 2.100.0 millones de pesos para el Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, bajo el argumento de que existe una diferencia por dicho monto entre la Recaudación Federal Participable aprobada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y la estimación de la RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE que se contempló en una minuta que la Cámara de Diputados envió a la Cámara de Senadores el pasado 28 de octubre del año en curso.

Tal compensación es ilegal, pues al reconocer validez a la estimación de RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE contenida en la minuta de veintiocho de octubre, la Cámara de Diputados; i) da efectos jurídicos a un documento que no cumple con los requisitos del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional; ii) viola el artículo 1 de la Ley de Ingresos que si cumplió con el procedimiento legislativo y que contempla una estimación distinta de RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE; iii) viola el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, porque estableció una compensación basada en un cálculo superior en 2,100.0 millones de pesos que no cumple con lo previsto en dicho precepto legal.

E. Conclusión.

1. El Presupuesto de Egresos de la Federación es emitido por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 74 constitucional y, por tanto, no constituye una ley suprema en términos del artículo 133 constitucional.

Diversas disposiciones del “Decreto PEF 2005” contravienen disposiciones de leyes federales, lo cual infringe el artículo 133 constitucional.

2. Al contravenir el “Decreto PEF 2005” diversas disposiciones de leyes federales, en la práctica está modificando dichas normas, por lo que la Cámara de Diputados invade las facultades que tiene el Congreso de la Unión en términos del artículo 73 constitucional.

3. El contenido material de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos de la Federación (autorizaciones para realizar gastos, está determinado la propia Constitución, por lo que las instrucciones de realizar determinadas acciones van más allá de su contenido.

TERCERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL MODIFICAR EL PROYECTO DEL “DECRETO PEF 2005”, HACIENDO TOTAL ABSTRACCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN. VIOLÓ EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN.

A. La planeación y el Presupuesto por Programas.

En el Estado moderno, las funciones públicas no pueden quedar condicionadas al ánimo o arbitrio de los órganos de decisión correspondientes, sino que deben sujetarse a los principios de eficiencia, productividad, continuidad, equidad y transparencia con el supremo propósito de beneficiar a la colectividad.

En términos generales, el Presupuesto por Programas vincula los aspectos financieros con los programas de trabajo a cargo de los diversos Poderes de la Unión, según su respectivo ámbito de competencia, y se desarrolla en atención a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas aprobados y mostrando las tareas necesarias para su realización.

Con ánimo de fortalecer y de proveer de los elementos necesarios para organizar de manera más eficaz y efectiva la actividad administrativa del gobierno, en el año de 1983 el Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 26 de la Constitución Federal, a efecto de establecer el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, señalando lo siguiente:

“Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

Por virtud de esta reforma, se ordena que el Estado organice un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, con el fin de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Además, se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo que recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad y se formulará con la participación de los diversos sectores, previendo la obligación de que los programas de la Administración Pública Federal se sujetaran a dicho Plan.

Para tales efectos, la Ley de Planeación, reglamentaria de las disposiciones constitucionales referidas, señala en su artículo 1º, que toda la actividad de la Administración Pública Federal se debe encauzar en función de la Planeación Nacional del Desarrollo, de la que derivan el Plan Nacional, los programas sectoriales, especiales, institucionales y anuales.

Por tanto, la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, concebido en la Constitución y desarrollado, entre otras disposiciones, en la Ley de Planeación, se traduce concretamente en la obligación de contar con un Plan Nacional de Desarrollo y con programas específicos, de ahí que la programación y, en consecuencia, la presupuestación y aprobación del gasto público federal debe basarse en las directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social, previamente establecidos.

La planeación no debe entenderse como un marco normativo abstracto y general, sino que es una importante política pública, entendida como una responsabilidad compartida de todos los niveles de gobierno y de la sociedad, encaminada a velar por la supremacía de los intereses colectivos, por encima de los particulares. Por lo tanto, la planeación debe recoger las necesidades y carencias reales y prioritarias de la sociedad mexicana para incorporarlas en las acciones y políticas gubernamentales que busquen satisfacerlas. Es por ello que planear significa limitar las posibilidades de elección disponibles para cumplir un objetivo determinado y que éste sea efectivamente realizable, lo que debe ser observado, tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

B. En el proceso presupuestario el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar congruentemente con el sistema nacional de planeación.

Para la aprobación del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución dispuso un procedimiento de corresponsabilidad en el que participan, por un lado, el Ejecutivo Federal principal ejecutor del gasto y, por otro lado, la Cámara de Diputados.

Durante el desarrollo de este procedimiento ninguno de los dos Poderes puede hacer abstracción, tanto del Sistema de Planeación Democrática descrito, como de los demás ordenamientos jurídicos que rigen el gasto público o que necesariamente concurren con el, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Planeación y, desde luego, la Ley de Ingresos.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste prepara su iniciativa a partir de un complejo proceso de planeación y programación, en el que se conjugan los esfuerzos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, persiguiendo una visión global y por sectores y partiendo de los objetivos y metas previamente establecidos.

Si bien la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de modificar el proyecto del Ejecutivo y realizar adecuaciones al mismo, ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el resto del marco constitucional, en el caso, el artículo 26, así como el marco legal que lo reglamenta; no puede recibir la iniciativa del Ejecutivo, soslayándola en su totalidad y autorizando una distribución del gasto como si el “Decreto PEF 2005” fuera un todo, aislado e independiente, cuando en realidad es sólo una parte del proceso integral e interrelacionado de planeación-programación-presupuestación-aprobación-ejecución- evaluación del gasto.

En este orden de ideas, la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos debiera ejercerse precisamente para asegurar que los ejecutores del gasto, principalmente el Ejecutivo, se abstengan de:

- Financiar actividades, obras o servicios que sean el resultado de la improvisación o la ocurrencia:

- Solicitar y aplicar recursos que impliquen duplicidad de acciones o actividades, y
- Aplicar el gasto con criterios que obedezcan a consideraciones electorales, políticas, subjetivas o cualquier otra contraria a la equidad y efectividad en la aplicación de recursos públicos.

Con las modificaciones al Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados infringió dichos supuestos que paradójicamente estaba llamada a prevenir o evitar. En suma, la facultad de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos, no puede entenderse como absoluta e ilimitada. Su contenido y alcance es amplio, pero en todo caso debe de ejercerse de manera congruente con el resto del orden constitucional y legal en materia de planeación, presupuestación y rendición de cuentas.

C. Reasignaciones y programas en los que la Cámara de Diputados viola el artículo 26 constitucional.

A continuación se señalan las asignaciones de gasto y programas que aprobó la Cámara de Diputados en violación al artículo 26 constitucional y de las leyes que lo reglamentan, solicitando a esta Suprema Corte de Justicia que declare la invalidez de dichas asignaciones o programas.

1. Creación de nuevos programas.

- Programa denominado Incubadoras de Negocios para Jóvenes (Anexo 17, página 160 del PEF).
- Instituto de Capacitación Musical (Anexo 19, página 167 del PEF)
- Abriendo Espacios (Anexo 19, página 172 del PEF).
- Integración Laboral con Perspectiva de Género (Anexo 19, página 172 del PEF).
- Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos Migrantes en Territorio Nacional (Anexo 19, página 172 del PEF).

La creación de tales programas, sin llevar a cabo los procedimientos de programación correspondientes, sin fijar la población objetivo, fines e indicadores de los mismos, ni el análisis costo-beneficio para conocer si el programa traerá el mayor beneficio para la sociedad, contraviene el artículo 26 de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que facultan únicamente al Ejecutivo Federal para crear programas, y que obligan a las dependencias y entidades a programar sus actividades mediante el establecimiento de metas, objetivos, estrategias y prioridades y la asignación de responsables y tiempos de ejecución.

2. Carreteras que no cumplen con el Programa Sectorial.

En el Anexo 4 del “Decreto PEF 2005”, se determinó la construcción de treinta y una carreteras, relacionadas en el apéndice 6 de la demanda, las cuales no están previstas en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, el que de conformidad con el artículo 26 de la Constitución, es obligatorio para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el desarrollo de sus funciones.

Dicho programa sectorial ha definido los proyectos carreteros que se consideran prioritarios para el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones del país, con base en parámetros tales como: si se trata de zonas marginadas, si se tiene acceso a la cabecera municipal, si se trata de ejes carreteros de las redes troncal y secundaria o si se contribuye a la conectividad de las mismas. Por tanto, la determinación de obras carreteras al margen de lo dispuesto en el Programa Sectorial, viola el artículo 26 de la Constitución, así como los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ya que no se realizaron las acciones necesarias para garantizar un ejercicio eficiente y efectivo de los recursos públicos, además de que se imposibilita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a cumplir con su obligación constitucional de seguir el Programa correspondiente a su sector.

3. Caminos Rurales y Alimentadores que no cumplen con los criterios de planeación.

En el Anexo 19 del “Decreto PEF 2005”, también determinó la realización de otras doscientas setenta y cuatro obras de infraestructura carretera, relacionadas en el Apéndice 7 de la demanda, las cuales no cumplen con los “Criterios para la Distribución de Recursos a los Estados para la Atención y Desarrollo de los Caminos Rurales y Alimentadores”, emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y entregados a las comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Tales criterios buscan, entre otras cuestiones, maximizar el impacto económico y social de las obras, garantizar el costo-beneficio de las mismas y atender a las comunidades más necesitadas, y se integran de la siguiente manera:

- Grado de marginación.
- Microrregiones.
- Zonas indígenas
- Otros(...)

Considerando tales factores, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estableció las siguientes prioridades de atención:

- Prioridad 1. Se aplica a los municipios clasificados como micro regiones de muy alta marginación y que al mismo tiempo son municipios de alta presencia indígena.
- Prioridad 2. Municipios clasificados como micro regiones de alta marginación y al mismo tiempo de alta presencia indígena.
- Prioridad 3. Son aquellos municipios clasificados como micro regiones de alta marginación únicamente, y los municipios de alta presencia indígena restantes.
- Prioridad 4. Son el resto de los municipios del país.

La determinación de estos criterios significa realizar la planeación a que obliga la Constitución y sus leyes reglamentarias, para garantizar la aplicación eficiente y equitativa de los recursos públicos, sin embargo, no fueron considerados y se contravienen los artículos 26 de la Carta Magna y 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

4. Programas nuevos que duplican otros ya existentes.

a) Se estableció el Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas y el Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos, como programas independientes de otro de mayor envergadura que ya los incluye denominado Programa de Apoyo al Empleo. (Anexo 14, página 148 del PEF).

b) Se crea un nuevo programa a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas denominado Fondo de Tierras para Desplazados Internos de Chiapas, mismo que duplica las acciones que se realizan bajo el programa Fondo de Tierras operado por la Secretaría de la Reforma Agraria (Anexo 17, página 159 del PEF).

c) Se crea el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en el ramo administrativo 20 Desarrollo Social, cuyas acciones duplican las de los programas que ejecuta el Instituto Nacional de las Mujeres que es la entidad de la Administración Pública Federal encargada de diseñar los programas y acciones encaminados a fomentar la no discriminación e igualdad de oportunidades de las mujeres en el país (Anexo 14, página 149 del PEF).

Al crear la Cámara de Diputados una serie de programas nuevos que duplican las acciones, metas y objetivos de otros programas de la Administración Pública, genera una aplicación ineficiente de los recursos públicos y transgrede el artículo 26 de la Constitución y los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

5. Programas nuevos asignados a dependencias que no tienen competencia en la materia.

a) A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Anexo 17, página 160).

- Fondo para el Desarrollo Productivo de Regiones Marginadas.
- Fondo para pago de adeudos a braceros migratorios.
- Subsidio a la prima del seguro Agropecuario.

b) A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: (Anexo 17, página 154).

- Fondo de Combate a la Pobreza.

c) A la Secretaría de Salud (Anexo 17, página 156):

- Convenio PEC-SAGARPA para los Ingenios Independencia, la Concepción y Santo Domingo- FIRCO.
- Convenio PEC-SAGARPA Caña de Azúcar-FIRCO
- Seguridad Social Cañeros Convenio IMSS (Prod. menos 3.5 ha).
- Seguridad Social Jornaleros.
- Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS.

d) A la Secretaría de Desarrollo Social (Anexo 189, página 172):

- Apoyo al Transporte de migrantes en extrema Pobreza que deseen regresar a México.
- Apoyo a Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica de Frágil Economía.

Con la creación de estos programas, la Cámara de Diputados violó, por un lado, la distribución de competencias que el Congreso General asignó –en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- a cada una de las Secretarías de Estado, al asignar recursos a determinadas dependencias para la realización de acciones que no se encuentran dentro del ámbito de sus atribuciones.

Además, los programas no responden a los objetivos, metas e indicadores de los Programas Sectoriales de las dependencias del Ejecutivo Federal, a las cuales son atribuidos, violando con ello el artículo 26 de la Constitución y los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación que señalan que los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, como lo son los Programas Sectoriales, son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal que los ejecuten.

----- O -----

Las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violadas son las consagradas en los artículos 26, 49, 70, 71, 72, 74, fracción IV, 80, 89, fracción I, 90, 126 y 133.

CUARTO. Por acuerdo de veintidós de diciembre de dos mil cuatro, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaron formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 109/2004, y por razón de turno designaron como instructor del procedimiento al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Considerando que el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se encontraba disfrutando de su periodo vacacional, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de este Alto Tribunal acordaron proveer lo conducente, hasta en tanto el Ministro instructor se reincorporara a sus actividades; por tanto, mediante proveído de veintidós de diciembre de dos mil cuatro, admitieron a trámite la demanda, reconocieron el carácter de demandada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la que ordenaron emplazar para que formulara su contestación y dieron vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que su representación correspondiera.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

QUINTO. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su escrito de contestación de demanda, en síntesis manifestó:

FALTA DE PERSONALIDAD

Se hace valer la falta de personalidad del promovente, licenciado Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Consejero Jurídico del Titular del Ejecutivo Federal, quien pretende actuar en representación de éste, tomando en consideración que en asuntos de esta envergadura, el Representante del Ejecutivo Federal debe de ser el Procurador General de la República, tal como se desprende del artículo 102 constitucional, párrafos tercero y cuarto, y del artículo 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Además, el propio funcionario actuó como promovente sin acreditar su personalidad, pues únicamente podría haber interpuesto este juicio por acuerdo expreso del Presidente de la República, en términos del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

I. EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO TIENE FACULTADES PARA HACER OBSERVACIONES AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

La fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las controversias constitucionales son improcedentes, además de los supuestos señalados en las anteriores fracciones, cuando resulte de alguna disposición de esa misma ley. Por otra parte, la fracción IV del artículo 74 del ordenamiento fundamental, señala que la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 72 de nuestra Ley Suprema, señala que el Presidente de la República, solamente goza de la llamada facultad de veto en el caso de los proyectos de Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, más no en el caso del referido presupuesto.

En conclusión, como aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por determinación de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de concluir que en este juicio se ha actualizado la causal de improcedencia señalada en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. EL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, ES UN ACTO CONSUMADO, POR LO QUE EL ACUERDO DEL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 14 DE DICIEMBRE DE 2004, ES UN ACTO CONCLUIDO.

La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y cuando se realiza, es un acto concluido y perfecto, por ello, se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como el acuerdo transcrito es un acto concluido y emitido conforme a derecho, jurídicamente no es posible anularlo. A mayor abundamiento, la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, se encuentra prohibida en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. LOS ACTOS QUE IMPUGNA LA ACTORA SON ACTOS CONSENTIDOS, AL NO HABER REALIZADO LAS OBSERVACIONES A LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

La parte actora, al pretender que se declare la invalidez de una parte de los anexos y artículos transitorios del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, pasa por alto que no es posible y resulta incongruente, pretender nulificar asignaciones y partidas, sin modificar la Ley de Ingresos que lo posibilitó, tanto como antecedente jurídico como condición financiera de recaudación.

Al constituir una unidad los ordenamientos de ingresos y egresos, en la lógica constitucional, para una eventual modificación de los egresos, la vía procedente no es otra que la del ordenamiento regulatorio de los ingresos, a través de la formulación de observaciones a partidas de ingresos, conforme al procedimiento contenido en el artículo 72 constitucional; esto es, solamente es objetable el gasto a través de la objeción a los ingresos que lo soportan.

El Ejecutivo Federal, en lugar de plantear la controversia constitucional y solicitar la suspensión de partidas de egresos, debió haber vetado la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, con el fin de evitar el desequilibrio presupuestal que provocaría el eventual obsequio a su solicitud de suspensión, y al no hacerlo así, consintió el destino que la Cámara de Diputados determinó para los ingresos.

Además impugna partes específicas del referido Decreto, sin haber observado la Ley de Ingresos, vulnerando el principio de unicidad de ambos mandamientos, toda vez que la Ley de Ingresos consigna el monto de recursos exactamente necesarios para financiar el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos.

La eventual resolución favorable a la impugnación del Ejecutivo Federal respecto de determinadas partidas de gasto, obligaría a una disminución neta del Presupuesto, ya que si se resolviera la invalidez de tales asignaciones, los recursos correspondientes quedarían sin destino, con lo que afectaría el sustento constitucional de toda la recaudación federal.

El desequilibrio que provoca la impugnación parcial del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, tienen como consecuencia que los ingresos que se recauden quedarán sin sustento constitucional. En conclusión se puede decir:

Primero. El desequilibrio que provoca la impugnación parcial del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, tiene como consecuencia que los ingresos que se recauden quedarán sin sustento constitucional, toda vez que los recursos aprobados en el Presupuesto impugnado, presuponen el equilibrio financiero entre Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos, de manera que, para mantener el equilibrio presupuestal, el Ejecutivo Federal debió haber vetado la Ley de Ingresos haciendo los ajustes que consideraba necesarios y al no haberlos realizado, consintió los actos que ahora impugna.

Segundo. La Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos son un todo indisoluble, que deben estar en concordia; de lo contrario, existe una ruptura del principio justificatorio de la carga contributiva a la población, toda vez que los ingresos deben ser iguales a los egresos para que exista un equilibrio presupuestal.

Tercero. El Poder Ejecutivo Federal, al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 en todos sus términos y, con ello, las diversas modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto original, toda vez que tuvo conocimiento de los términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el veintidós de noviembre del año pasado, antes de que promulgara y publicara la Ley de Ingresos, renunciando así a la facultad de veto para buscar el reajuste de los ingresos tendientes a cubrir el presupuesto ya aprobado por mi representada; es decir, estando dentro del margen de los diez días para poder hacer observaciones a la Ley de Ingresos de la Federación, la publicó el veinticuatro de noviembre. Las observaciones respecto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación las presentó hasta el treinta de noviembre de dos mil cuatro, mediante oficio número SEL/300/4599/04, contra toda lógica constitucional.

Cuarto. Siendo la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, un acto consecuencia del consentimiento del Ejecutivo a la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, que se puso de manifiesto con el acto de su publicación y, con la omisión de formularles observaciones o impugnaciones, carece de sentido lógico y validez jurídica el pretender hacerlo por la vía de la controversia constitucional. Asimismo, carece de eficacia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin la Ley de Ingresos, por lo que "resulta ociosa y una aberración jurídica" su impugnación constitucional en forma aislada.

Por lo expuesto, deberá declararse el sobreseimiento de la presente controversia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de un acto consentido al momento de la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El impugnante pretende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre los siguientes aspectos:

- a) La existencia de la facultad de veto del Presidente de la República, respecto del citado Decreto.
- b) La invalidez de preceptos, anexos y rubros de asignación de gasto, contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Ante dichos planteamientos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está imposibilitada jurídicamente para satisfacer las pretensiones del actor, por las siguientes razones:

1. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento de planeación regulador del gasto público, con alto sentido social y alcance de interés colectivo, por su carácter eminentemente vinculatorio entre gobernantes –ejecutor de acciones de beneficio público- y gobernados –obligados al pago de contribuciones en términos del artículo 31 constitucional-, lo que debe concretarse con absoluta rigurosidad técnica y constitucional, pues su cabal cumplimiento involucra diversos órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera.

La planeación nacional de desarrollo no es una facultad que competa en exclusiva al Ejecutivo Federal, tampoco se agota en la expedición de un Plan Nacional de Desarrollo, sino que se surte también, anualmente, con la expedición de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que son los instrumentos primarios encaminados a la ejecución de los programas y acciones que el Plan importa.

Es inexacto pretender la inconstitucionalidad del referido Decreto, por no ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que concibe el actor como la base de toda actividad de planeación y, por ende, de la asignación de gasto público que se hace en el decreto aludido, en virtud de que al expedirse el decreto que habría de regir para el primer año de ejercicio del Presidente de la República, éste aún no contaba con el Plan Nacional correspondiente a su administración sexenal. Así, el actual Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, sin haber integrado aún el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su administración, lo que, de ser cierta la afirmación del actor, lo colocaría, en sus propios términos, en un grado de responsabilidad reprochable por haber incurrido en una violación constitucional.

La expedición anual del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, implica la revisión, análisis y aprobación, no sólo de una lista de asignaciones de gasto público, sino de las actividades en que éste debe aplicarse; así se desprende del artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que obliga al Ejecutivo Federal a presentar, como componentes del proyecto de Decreto, diversos documentos relativos a la aplicación que se pretende de la asignación de gasto solicitada a la Cámara de Diputados, entre ellos, la descripción de los programas, señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Es insostenible la pretensión de que la Cámara de Diputados deba limitarse a la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobando sólo las asignaciones propuestas por el Ejecutivo Federal en su proyecto, o bien rechazando sólo algunas de ellas, ya que esta acción de rechazo de alguna asignación, repercute necesariamente en los programas que involucre la asignación de que se trate y amerita también, necesariamente, una reasignación. Aun cuando la reforma constitucional del día treinta de julio de dos mil cuatro, facultó expresamente a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ello ha venido ocurriendo regularmente; basta señalar las modificaciones que ha determinado en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1999 a 2004.

En ninguno de los años mencionados, el Ejecutivo Federal ha sostenido la imposibilidad de que la Cámara de Diputados pueda modificar el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a su consideración, ni tampoco ha puesto en entredicho los alcances de esa facultad modificatoria que necesariamente siempre ha impactado en programas, por ser éstos componentes-base del presupuesto.

El hecho de que la Cámara de Diputados determine la asignación del gasto público en forma diferente a la propuesta por el Ejecutivo Federal, no implica que se arrogue facultades o funciones ejecutivas, toda vez que no pretende para sí la atribución de su aplicación, sino sólo el ejercicio de su facultad exclusiva de aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Presidente de la República.

2. El Constituyente Permanente, como poder reformador de la Constitución, ha determinado como contenidos obligatorios del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación lo dispuesto en los artículos 2, Apartado B, fracción IX (partidas para atención de pueblos indígenas); 74, fracción IV, párrafos primero, cuarto y quinto (previsiones de ingresos, partidas secretas necesarias, criterios para la gestión financiera); 75, 126 y 127 (retribuciones de empleos).

Los límites constitucionales a las facultades de la Cámara de Diputados que aplican al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que le somete el Ejecutivo, son los contenidos en los artículos expresados en el primer párrafo de este numeral, e incluso la modificación sólo puede referirse a la prohibición de su supresión, no a la determinación de reasignaciones, reducciones ni ampliaciones del gasto público propuesto por el Ejecutivo Federal.

Respecto de los programas y rubros de gasto público propuesto por el Ejecutivo Federal, diferentes de los enunciados en el primer párrafo de este numeral, no existe limitación constitucional específica alguna, toda vez que el Ejecutivo Federal somete a la consideración de la Cámara de Diputados, un proyecto integrado por una serie de documentos que sustentan la proposición de gastos, siendo dable, en lógica elemental, que todo ello está sujeto a la facultad modificatoria; sustentar lo contrario implicaría objetar la obligación del Ejecutivo Federal de remitir a la Cámara de Diputados un proyecto integral como lo obliga el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La atribución de “aprobar” el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, nunca se ha entendido unívocamente como la obligación de emitir una determinación en sentido positivo o negativo; por ello, para efectos de eliminar cualquier duda al respecto, es que en julio de dos mil cuatro, se introduce al artículo 74, fracción IV, constitucional, la facultad expresa de modificar el proyecto de dicho Decreto, misma que tiene como mandato constitucional, no dejar de contemplar los temas previstos en los artículos citados en el primer párrafo de este numeral.

Desde el punto de vista jurídico, no es factible que la facultad modificatoria respecto del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, enfrente limitaciones constitucionales o legales, toda vez que la reforma de julio de dos mil cuatro, no importó otra modificación constitucional ni legal específica adicional; más aún, previo a la existencia del texto mencionado, no existía, ni existe, disposición constitucional o legal que haya establecido, ni establezca, limitaciones a las modificaciones de que se puede ser objeto, lo que conlleva necesariamente el consentimiento del mismo al alcance que a dicha facultad modificatoria le estableciera mediante su ejercicio la propia Cámara.

3. La Constitución Federal establece un sistema de separación de funciones, dentro del cual se prevé la atribución de facultades exclusivas para los órganos del Estado, enfatizando algunas de ellas con ese carácter, como es el caso de la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, según dispone el artículo 74, fracción IV, constitucional.

En el proceso de creación de ese Decreto interviene el Ejecutivo Federal, en las etapas siguientes:

- a) Remisión a la Cámara de Diputados del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 74, fracción IV, constitucional).
- b) Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados (Art. 74, fracción IV, constitucional)
- c) Promulgación y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación emitido por la Cámara de Diputados (Art. 89 fracción I, constitucional)

Por su parte, a la Cámara de Diputados le corresponde el examen, discusión y, si así lo juzga, modificación del proyecto del Ejecutivo Federal y su remisión a éste para la promulgación y publicación (Art. 74, fracción IV y 89, fracción I, constitucionales)

En el proceso de creación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, no existe disposición alguna que prohíba la práctica de modificaciones del proyecto presidencial, más aún, se permite expresamente; tampoco existe norma constitucional alguna que determine el alcance de esas eventuales modificaciones.

4. El carácter constitucional del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como producto del ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, impide que sea objeto de observaciones por parte del Presidente de la República, lo cual se desprende de la simple lectura del texto del artículo 72 constitucional, pues el primer párrafo exime del procedimiento contenido en el mismo a los proyectos de ley o decreto, cuya resolución sea exclusiva de alguna de las cámaras.

Los asuntos que se excluyen del procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional, por ser de la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, se expresan en los artículos 74 y 76 constitucionales, entre otras, las decisiones camarales relativas a:

- El acto de dar a conocer la declaración de Presidente electo (Art. 74, fracción I).
- La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 74, fracción IV).
- La aprobación de la Cuenta Pública (Art. 74, fracción IV).
- La declaración de procedencia (Art. 74, fracción V).
- La aprobación de tratados internacionales (Art. 76, fracción I).
- La ratificación de nombramientos de Procurador General de la República, cónsules generales y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Art. 76, fracción II).
- La declaración de desaparición de poderes (Art. 76, fracción V).
- El nombramiento y remoción de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Art. 76, fracción IX).

La exención que se hace en el primer párrafo del artículo 72, de las facultades camarales exclusivas, respecto del procedimiento que el mismo precepto regula, queda claramente evidenciada al expresarse que dicho procedimiento involucra una cámara de origen y una cámara revisora, tal como se manifiesta en sus incisos a), b), c), d), e) y g).

Por tanto, resulta absurdo pretender la sujeción del producto del ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, a un procedimiento del cual se encuentra excluido expresamente, tanto por su origen formal como por su proceso de creación; es decir, primero, por tratarse de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y segundo, porque su proceso de formación no involucra una cámara de origen y una revisora.

5. El modelo de planeación – programación - presupuestación – revisión – evaluación del gasto público en México, que es sólo una cara de la unidad económica ingresos – egresos, dispuesta constitucionalmente, contemplada la colaboración de poderes, bajo la perspectiva de que “La programación económica y financiera de las actividades del gobierno federal es, además de una técnica de organización, un compromiso político y ético de jerarquizar las necesidades nacionales y de optimizar, con inteligencia y sensatez, los recursos humanos, económicos y técnicos”.

Al efecto, a la Cámara de Diputados corresponde aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que presente el Ejecutivo Federal, y previa la aprobación por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación, de las contribuciones necesarias para cubrirlo.

No es válido cuestionar ahora el producto de esa colaboración como pretende el Ejecutivo Federal, como se refleja en lo que a continuación se menciona:

a) La solicitud de la actora para que se declaren inválidas las asignaciones para obras y proyectos en el Ramo 11 Educación Pública, debe desecharse por incongruente, ya que impugna la ampliación en la asignación, alegando la violación a diversas disposiciones jurídicas, por un monto de 110.5 millones de pesos que representan el 73.4% del total de la ampliación presupuestaria aprobada, que es de 150.5 millones de pesos. Cabe entonces preguntarse, si la supuesta violación de las leyes puede cuantificarse al arbitrio de quien la arguye, cuáles son las razones, que evidentemente no expone la actora, para que, tratándose de igual asignación, los supuestos del concepto de invalidez sólo se configuren hasta el 73.4% del importe de la misma.

Al respecto, debe tenerse en cuenta el antecedente de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, en los cuales se asignaron, entre otras ampliaciones, la relativa al Ramo 11 Educación Pública de que se trata por 50 millones de pesos y la de 150 millones de pesos para la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

b) Por cuanto a FORTAMUN y FAM, debe considerarse el antecedente de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 en los cuales la Cámara de Diputados determinó ampliaciones a los programas FORTAMUN y FAM del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, por 1,783.3 y 56.9 millones de pesos respectivamente, para 2001, y para el siguiente año, de 2,105.5 al FORTAMUN y de 668.9 millones de pesos al FAM.

c) Para el concepto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es obligado considerar el antecedente del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2003, oportunidad en la cual se aprobó por la Cámara de Diputados, una ampliación de 300 millones de pesos para apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas.

6. La revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es también una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, y el Decreto relativo a ella, emitido por dicho órgano, le es enviado al Presidente de la República para su promulgación y publicación. Por tratarse también de una facultad exclusiva, este acto está excluido de la facultad presidencial de formular observaciones en términos del artículo 72 constitucional, lo cual es verificable año con año. En este Decreto, la Cámara de Diputados establece una serie de disposiciones vinculadas directamente con el desenvolvimiento de la función ejecutiva, a un detalle significativo, sin que ello implique la arrogación de esa atribución, y sin que el Ejecutivo Federal haya pretendido observarlas, por entenderlas invasoras de atribuciones.

Las resoluciones adoptadas por la Cámara de Diputados determinan acciones que debe llevar a cabo el Ejecutivo Federal, respecto de programas en que se ejercen asignaciones de gasto público, sin que se haya entendido que por ello, este órgano camaral asume funciones administrativas propias de aquél.

En conclusión:

A) La Cámara de Diputados no se limita a aprobar sólo una lista genérica de asignaciones de gasto público, sino que también determina las actividades en que debe aplicarse.

B) La facultad de “aprobar” el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, no obliga a adoptar una determinación fatal en sentido positivo del proyecto presidencial; dicha acción se refiere a la emisión del ordenamiento respectivo; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y eventual modificación de dicho proyecto, y la determinación de ingresos de la ley cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara.

C) Al integrarse el proyecto presidencial con una parte dispositiva (sustantiva y transitoria) y una parte programática, la facultad de “aprobar”, previo examen, discusión y modificación de dicho proyecto, se aplica a dicho articulado y a los programas que lo integran.

D) El Presidente de la República está facultado para observar los proyectos de leyes o de decretos expedidos por el Congreso de la Unión, excepto que sean expedidos en exclusiva por alguna de las Cámaras; al ser el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación producto de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no está sujeto a observaciones presidenciales.

E) La planeación nacional del desarrollo no compete en exclusiva al Ejecutivo Federal, sino que participan en ella otros órganos del Estado Mexicano; en particular, la Cámara de Diputados lo hace con la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenamiento que norma la aflicción del gasto público federal, encaminado al cumplimiento de los programas aprobados en el mismo. Así como, con la emisión del Decreto de revisión de la Cuenta Pública y con la formulación de observaciones al Plan Nacional de Desarrollo.

F) En la revisión de la Cuenta Pública que, como facultad exclusiva, realiza la Cámara de Diputados cada año, se han determinado la realización de programas y acciones concretas a cargo del Ejecutivo Federal, sin que éste haya pretendido observar el decreto que las contienen ni impugnar las respectivas determinaciones limitándose a su promulgación y publicación.

G) El Ejecutivo Federal determinó arbitrariamente los porcentajes y montos de las asignaciones que impugna, sin expresar en momento alguno la existencia de cualquier criterio que orientara la decisión de, por ejemplo, controvertir sólo una parte de una ampliación a un ramo concreto, como se evidencia en líneas anteriores.

En consecuencia, la actuación de la Cámara de Diputados se ajustó al marco constitucional que rige el proceso de creación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

CONTESTACIÓN A LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

El Poder Ejecutivo Federal promueve la presente Controversia Constitucional, con el objeto de obtener la declaratoria de invalidez de:

1. El acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo Federal mediante oficio DGPL 59-II-0-1276.

Al respecto, se contesta que el acto no existe en los términos expuestos, lo que existe es la resolución del Pleno de la Cámara de Diputados, de fecha catorce de diciembre del año próximo pasado, en la que se aprobó la proposición de acuerdo de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados del día nueve del mismo mes y año, relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, habiéndose aprobado que: “no es de admitirse con el carácter de observaciones” el documento enviado por el Titular del Ejecutivo Federal con relación al PEF-2005.

Las consideraciones legales que sustentan la resolución tomada por mi representada, en el sentido de no admitir las observaciones del Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos 2005, son:

“El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en forma clara y expresa que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar anualmente el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Por tanto, le es aplicable el procedimiento que en dicho artículo se señala, y no el que pretende la actora, y que está previsto en el artículo 72 constitucional. Ahora bien, en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional, no se establece facultad alguna al Ejecutivo Federal para formular observaciones al proyecto por él enviado, ni al Presupuesto aprobado por mi representada”.

En nuestro sistema jurídico, la facultad para vetar se encuentra expresamente establecida en el artículo 72 constitucional, para los proyectos de leyes y de decretos del Congreso de la Unión y para ejercerla es necesario que esté permitida expresamente en dicho ordenamiento, con independencia de los supuestos de prohibición de la facultad de veto, pues tales casos sólo enfatizan lo dispuesto en el primer párrafo del citado precepto, de que en ellos nunca, ni por excepción, podrá el Ejecutivo Federal asumir como propia esa facultad.

Esto, en el entendido de que el principio de derecho de que “lo que no está prohibido, esta permitido”, sólo aplica a los gobernados, más no a los gobernantes, como en la especie lo es el Ejecutivo Federal.

Así, cuando se trata de actos que emiten las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente les haga observaciones, por determinación expresa contenida en el primer párrafo del artículo 72 constitucional, debiendo el Titular del Ejecutivo Federal, sólo publicar, como ocurre, entre otros, en los siguientes casos:

1. La emisión del bando solemne, en virtud del cual se dé a conocer la declaración de Presidente electo.
2. Designación del Auditor Superior de la Federación.
3. La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, la afirmación del actor de que sus observaciones no se rechazaron por el voto de las dos terceras partes, carece del sustento originario indispensable, ya que no existe constitucionalmente la posibilidad de que el Ejecutivo Federal hubiera podido formular dichas observaciones, como se afirmó anteriormente y, por tanto, que la Cámara tuviera que cumplir con tal requisito. No obstante, el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados fue aprobado por 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones; es decir, su aprobación superó, en todo caso, las dos terceras partes del total de votos emitidos, requeridas para el caso del veto, según consta en la resolución del Pleno que se anexa en copia certificada, quedando suficientemente demostrado, lo infundado e inoperante de la solicitud del actor respecto de ese acto de mi representada.

2- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil cuatro, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

- A) El apartado B del primer concepto de invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.
- B) El apartado D del segundo concepto de invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.
- C) Los numerales 1 a 5 del apartado C del tercer concepto de invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la demanda.

Es pertinente señalar que la eventual declaración de invalidez de los apartados referidos por el Ejecutivo Federal, afectaría la unicidad presupuestaria definida constitucionalmente en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74, constitucional, toda vez que los ingresos estimados en la Ley de Ingresos, destinados a los rubros de gasto cuya nulidad se demanda, resultarían ociosos al carecer del destino específico dado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Las órdenes derivadas de los artículos transitorios y anexos del "Decreto PEF 2005" impugnado, por medio de las cuales pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades a ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal.

Al respecto, por ser falsas las afirmaciones del actor, no procede declarar la invalidez constitucional de los actos a que se refiere este correlativo, pues de la simple lectura de los artículos transitorios y anexos impugnados por la actora, se puede apreciar que los actos señalados en el citado punto, no constituyen órdenes que obliguen al Ejecutivo Federal o a sus dependencias o entidades, a ejecutar actos administrativos concretos, contrarios a la Constitución Federal. Dichas normas transitorias, son simples asignaciones presupuestales cuya ejecución o ejercicio corresponde al Ejecutivo Federal, y así se señala en dichos dispositivos y anexos, los cuales fueron aprobados por mi representada, en ejercicio de la facultad exclusiva contenida en el artículo 74, fracción IV, de la Ley Fundamental.

CONTESTACIÓN A LOS ANTECEDENTES DE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ DEMANDA LA PARTE ACTORA.

1. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta y lo cierto es que: el Titular del Ejecutivo Federal envió su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, en la fecha que indica, mismo que fue modificado por la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades exclusivas que constitucionalmente le corresponden.

2. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que: el Decreto impugnado fue aprobado por la Cámara en sesión plenaria del quince de noviembre del año próximo pasado, cuyo Pleno acordó constituirse en sesión permanente para efectos del examen y discusión del dictamen respectivo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de dicho órgano, según consta en el Diario de los Debates de fecha quince de noviembre de dos mil cuatro, Volumen I, que se acompaña en este escrito.

3. Es cierto el antecedente correlativo que se contesta. En efecto, la Cámara de Diputados, mediante oficio número DGPL 59-II-5-724 de fecha veinticinco de noviembre de dos mil cuatro, suscrito por los Secretarios de su Mesa Directiva, Diputados Graciela Larios Rivas y Marcos Morales Torres, envió al Ejecutivo Federal el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

4. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que el día treinta de noviembre de dos mil cuatro, la Cámara de Diputados recibió un oficio signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, de la misma fecha, mediante el cual se envían “las observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005”, sin que ello implique la existencia de facultad constitucional alguna del Titular del Ejecutivo Federal, para formular dichas observaciones, ni la aplicación del artículo 72 constitucional al procedimiento de aprobación del dicho Decreto y, por tanto, tampoco la obligación de la Cámara de Diputados para atribuirle ni reconocerle ese carácter del que carece, ni para seguir el procedimiento que dicho precepto dispone para su eventual superación.

5. Es cierto el correlativo a contestar, en virtud de que no corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la facultad de observar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación: en consecuencia, no aplica su eventual superación a través del procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional. Por tanto, con fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, el Pleno de la Cámara de Diputados resolvió no admitir, con el carácter de observaciones, el documento enviado con esa denominación por el Presidente de la República, y se lo devolvió para el efecto de su promulgación y publicación.

6. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que: mediante oficio DGPL 59-II-0-1276 de fecha catorce de diciembre del dos mil cuatro, se notificó al Titular del Ejecutivo Federal el acuerdo plenario a que se hace referencia en el numeral que antecede, sin haber sujetado las pretendidas “observaciones” al procedimiento previsto en el artículo 72 constitucional, por resultar inaplicable, toda vez que el Presidente de la República carece de facultades para observar el referido Decreto aprobado por mi representada conforme al procedimiento establecido en el artículo 74 constitucional.

7. Es falso lo señalado en el antecedente correlativo que se contesta, lo cierto es que: el Presidente de la República, en cumplimiento de la obligación que le impone el artículo 89, fracción I, de la Constitución, el día veinte de diciembre del año próximo pasado, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, no obstante la oposición a su contenido, concluyendo con esto el procedimiento legislativo previsto en nuestra Constitución.

CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DE CONSIDERACIONES PREVIAS.

A. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Es pertinente señalar, que las consideraciones previas mencionadas en este capítulo, son infundadas, improcedentes e inoperantes para sostener la existencia de una facultad presidencial de veto, respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En efecto, las aseveraciones sobre la teoría del Titular del Ejecutivo Federal, respecto de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de considerarlo como un acto complejo, formalmente legislativo y materialmente administrativo, son absolutamente incorrectas, en virtud de que no es propiamente una ley –porque las leyes son obra del Congreso de la Unión, que se discuten sucesivamente en ambas Cámaras-, sin embargo, sí es un acto legislativo exclusivo de la Cámara de Diputados, ajustado al procedimiento establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional, con la fuerza de ley.

Así, el Decreto de Presupuesto de Egresos es una norma emitida por la Cámara de Diputados, en ejercicio de facultades constitucionales, que tiene las características de impersonalidad, generalidad y abstracción, de manera análoga a una norma general en sentido formal y material.

En consecuencia, se puede afirmar que toda ley constituye una norma general, pero no toda norma general es una ley, como sucede con el “Decreto PEF 2005” que es un acto legislativo, y tiene carácter de norma general, sin ser ley. Los razonamientos que la actora hace para considerarlo como un acto administrativo, se basan en la vieja tesis de la dualidad de la Ley, sostenida por la doctrina ius-publicista alemana de la segunda mitad del siglo XIX, ya superada.

El actor asume que la Cámara de Diputados, al ejercer su facultad de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos, distorsiona e incluso hace nugatorio el Plan Nacional de Desarrollo, pretendiendo desconocer que, precisamente la asignación de recursos para la ejecución de programas y acciones realizada en dicho Presupuesto, constituye un instrumento primario de la planeación, como también lo es la estimación de los ingresos necesarios destinados a cubrir esa asignación.

Ese carácter de instrumento de la planeación, le es reconocido al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la Iniciativa de Ley de Planeación, presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y en cuya exposición de motivos se asienta lo siguiente, según consta en el Diario de los Debates Año I. T. I. No. 49, del día siguiente, LII Legislatura, páginas 52 y 53:

“Para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el proyecto de ley establece que el ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán

de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del plan y los programas a través de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, esta son; el Informe Presidencial; las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las iniciativas de leyes de ingresos; los proyectos de presupuestos de egresos; el informe que los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras en los términos de la Constitución y la Ley”.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal afirma que la Cámara de Diputados ha pretendido sustituirlo, y “ejercer en lugar de éste, la función administrativa que le corresponde conforme al artículo 89 de la Carta Magna”. En ningún momento se acredita que la Cámara de Diputados vaya a promulgar, publicar, reglamentar o elaborar proyectos, expedir licitaciones públicas, celebrar contratos, efectuar pagos, ni ninguna otra actividad propia de la administración pública federal.

Confunde el actor la asignación presupuestal con la realización de actos administrativos. Es evidente que el impugnante confunde la función normativa y presupuestaria con la función administrativa, pero además incurre en contradicciones sistémicas, pues por una parte afirma que la Cámara de Diputados “ordenó” al Ejecutivo una serie de medidas, y por otro lado reconoce que, conforme a los artículos 74, fracción IV, y 126 constitucionales, el presupuesto “es una autorización para realizar erogaciones”, (foja 9, segundo párrafo); que “...el presupuesto de egresos de la Federación no es una orden –el énfasis es del Presidente- (foja 10, párrafo séptimo); que “Por presupuesto de Egresos se entiende el Decreto que contempla y autoriza –el énfasis es del Presidente- las erogaciones...”, y que el presupuesto (foja 9, párrafo séptimo) “Constituye un acto de aplicación de la Ley del Presupuesto (sic), en cuanto autoriza –el énfasis es del Presidente- al Poder Ejecutivo la inversión de los fondos públicos”, en el que “...se contemplan y autorizan las erogaciones necesarias para la realización de obras y servicios públicos” (foja 9, párrafo quinto).

B. DIVISIÓN DE PODERES.

Con relación a este punto, es preciso señalar que el Ejecutivo Federal pretende en todos sus párrafos, en forma innecesaria, que como sus atribuciones son administrativas, la Cámara de Diputados está impedida para aprobar anualmente el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, aprobación y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, porque la única función que le corresponde es autorizar su propuesta, fundando ello en el principio constitucional de la división de poderes.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales transcritos por la parte actora a fojas 12, 13, 14 y 15 de su escrito de demanda, si bien se refieren a la división de poderes, resultan inaplicables a la presente controversia constitucional, ya que no favorecen a sus pretensiones.

Afirma la actora que las atribuciones del Congreso de la Unión establecidas en el artículo 73, las del Ejecutivo Federal, previstas en el artículo 89, y las del Poder Judicial consagradas en los artículos 103 a 107, todos de la Constitución Federal, no pueden entenderse como ilimitadas o absolutas.

Por lo que hace a la facultad de mi representada consagrada en la fracción IV del artículo 74 constitucional, concerniente a aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, la misma no es ilimitada o absoluta, al hallar límites en la propia ley fundamental, toda vez que siendo una facultad constitucional, sus restricciones tienen que ser también constitucionales. Tales restricciones se encuentran establecidas puntualmente en la fracción antes citada, así como en los artículos 75, 123, apartado B, fracción IV, 127 y 2, apartado B, fracción IX.

CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

SECCIÓN PRIMERA

CONCEPTOS DE INVALIDEZ RESPECTO AL ACUERDO IMPUGNADO

PRIMERO.- LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL NO ACEPTAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL “DECRETO PEF 2005”, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN Y CONSECUENTEMENTE VULNERA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Es infundado tal razonamiento del Ejecutivo Federal. Asimismo, cuando afirma que constitucionalmente tiene facultades para hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las Cámaras. Con esta aseveración, indudablemente se está refiriendo al proceso legislativo de iniciación y formación de leyes, regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución, en el cual participa ambas Cámaras y en donde el Presidente de la República tiene la facultad de veto.

Sin embargo, el procedimiento de aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, de nuestra Carta Magna. Es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en cuyo proceso de elaboración el Ejecutivo Federal no tiene atribución constitucional alguna para hacer observaciones, porque el texto constitucional no le confiere esa facultad. Su participación se limita a enviar el Proyecto relativo, a participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y a la publicación del referido Decreto.

Resulta insostenible el argumento del actor, en el sentido de que haciendo una interpretación más allá de la literalidad de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Carta Magna, se puede concluir que constitucionalmente tiene la facultad de hacer observaciones al Decreto aludido, pues una vez analizados tales preceptos, en forma literal, se aduce que la participación del Ejecutivo Federal, en el proceso legislativo que de que se trata, es la siguiente:

a) Proponer la iniciativa de la Ley de Ingresos, que en términos del artículo 72 constitucional, es competencia de ambas Cámaras (Senadores y Diputados) y en cuyo proceso legislativo el Presidente de la República tiene la facultad de veto, como medio de control político.

En el proceso legislativo de esta ley, el Ejecutivo Federal no ejerció su facultad de veto por estar conforme en los términos en que fue aprobado, procediendo a su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro.

b) Enviar, a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme lo señala el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual realizó el ocho de septiembre de dos mil cuatro, según consta en la Gaceta Parlamentaria, año VII, Número 1581-III, de fecha nueve de septiembre de dos mil cinco, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta del citado proyecto.

c) Participar, a través de sus representantes, en los trabajos de análisis del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos dispuestos por el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

d) Publicar el "PEF" aprobado por mi representada.

Determinada la participación del Ejecutivo Federal en el proceso de expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos, se evidencia que carece de la pretendida atribución para formular observaciones al mismo.

La parte actora parece desconocer que uno es el procedimiento de iniciación y formación de leyes previsto en la Sección II del capítulo II del Título Tercero de la Constitución Federal, al que pertenece el artículo 72 por ella invocada; y otro el de aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación regulado en la Sección III, correspondiente a las facultades del Congreso, establecido por el artículo 74, fracción IV, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y octavo, constitucional, y en el que se confiere al Presidente de la República la facultad de veto.

Así, la facultad de mi representada para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos, previo examen discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, no forma parte del procedimiento legislativo que regula el artículo 72 constitucional. Si lo fuera, no estaría en un precepto distinto (art. 74) y en una sección también diferente (Sección Tercera).

1. El Presupuesto de Egresos de la Federación sigue el proceso legislativo.

El Ejecutivo Federal al referirse al proceso legislativo, regulado por el artículo 72 constitucional, hace alusión al proceso para la creación de leyes y no al correspondiente a la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por tanto es falsa la afirmación del demandante en el sentido de que sus observaciones debieron haber sido aceptadas y remitidas a las comisiones correspondientes y posteriormente superadas por una votación mayoritaria del Pleno de la Cámara de Diputados, precisándose que:

a) No existe facultad del Presidente de la República para hacer observaciones respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos y, por ello, mi representada tampoco se las reconoció, por lo mismo, no se turnaron a comisiones.

b) Aun suponiendo, sin conceder, que hubiesen sido admitidas y discutidas dichas observaciones por el Pleno de la Cámara de Diputados, la votación que se alcanzó para rechazarlas fue de 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones, consecuentemente los votos a favor representan el 69%, de los 478 votos efectuados.

c) En el proceso legislativo de creación de leyes y decretos, lo fundamental es la aprobación de los mismos como resultado final, ya que dichos procedimientos obedecen a reglas propias de los parlamentos, en los que, para la validez del resultado, sólo se requiere que se hayan cumplido los requisitos de votación con quórum suficiente respecto de una materia en la cual la asamblea sea competente.

De acuerdo con lo anterior, es inaplicable el argumento de que no se sometió a la consideración de comisiones el conjunto de manifestaciones del actor y que éstas no fueron rechazadas por la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes, además, es infundada

la aseveración de que su derecho a hacer observaciones se puede inferir del contenido del artículo 144 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a este punto, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

El artículo 144 del reglamento citado se refiere al apartado a) del artículo 72 constitucional, por lo que hace a la formulación o reforma de leyes y no de decretos, como el presente Decreto de Presupuesto de Egresos, según el texto siguiente:

“Artículo 144. Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a) del artículo 72 de Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141”.

Aun cuando del texto del reglamento citado, la parte actora pudiera inferir una supuesta facultad de veto, es incuestionable que un ordenamiento de esa naturaleza no puede contravenir una disposición constitucional expresa, como es la referente a la exclusión de la facultad de veto, para el caso del Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por una sola Cámara.

2. El Primer párrafo del artículo 72 constitucional no califica a los apartados de dicho artículo.

Es infundado el argumento del actor, en el sentido de que pueda hacerse una interpretación independiente (aislada), del primer párrafo del artículo 72 constitucional, respecto de sus fracciones o incisos.

En la sintaxis gramatical básica, se ordenan y subordinan los enunciados. El encabezado del artículo de referencia subordina a los enunciados que le siguen. De ahí que el proemio no tenga numeral y los párrafos subsecuentes se identifiquen como incisos.

Por lo anterior, se puede afirmar que el encabezado del citado artículo constitucional se refiere única y exclusivamente a las facultades que no sean exclusivas de alguna de las Cámaras.

No es posible comprender que el encabezado del referido artículo 72, sea independiente de los siguientes párrafos, dado que éstos van precedidos de un signo de puntuación (dos puntos), que en las reglas básicas de la ortografía indican que lo que sigue es consecuencia o explicación de lo anterior.

Por otra parte, en el segundo párrafo de la foja 22 de su escrito de demanda, la actora se refiere a la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, indicando que esa expresión: “se refiere única y exclusivamente a los proyectos de ley o decreto”, reconociendo así el actor, que el único caso en el que procede el veto es respecto de “proyectos”, como lo dispone expresamente el encabezado del artículo 72.

En consecuencia, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no es vetable, por no constituir un proyecto que se envía al Ejecutivo, sino precisamente un acto definitivo, aprobado por la Cámara de Diputados.

Dentro de la misma estructura argumentativa, el Ejecutivo Federal, en la página 22, párrafo tercero, asegura que es una “frase circunstancial”, la inclusión que hace el artículo 72 constitucional respecto de las facultades que son exclusivas de una sola de las Cámaras.

Dicha afirmación no puede admitirse, en razón de que la interpretación de la Constitución deriva de una literalidad y, sólo en caso de que resultara dudosa, o en caso de que se diera una laguna de la Ley, podría pasarse a una interpretación sistemática y armónica, pero en ningún caso es aceptable una interpretación “independiente”, como lo pretende hacer valer el actor.

3. Las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución.

Las argumentaciones que hace la actora en los incisos a) y b) de este punto que se contesta, son falsas por las siguientes razones:

a) No es cierto que los artículos 72, inciso j) y 70 constitucionales, de manera taxativa señalen los únicos casos, en los que se niega al Presidente de la República el derecho a hacer observaciones.

b) Es insostenible, jurídicamente, que el Titular del Ejecutivo Federal afirme que tiene la facultad de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, interpretando a contrario sensu, el inciso j) del artículo 72 constitucional, argumentando que por no encontrarse dicho Decreto dentro de los supuestos mencionados, éste resulta materia de veto.

Sin embargo, la interpretación histórica, literal, lógica y jurídica del precepto y la fracción invocada por la actora destruyen este argumento, ya que es principio en la actuación de toda autoridad, que éstas se ciñan únicamente a aquellas facultades que constitucional o legalmente

les han sido otorgadas, y como esto no ocurre en el caso de que se trata, el Titular del Ejecutivo Federal intenta estructurar su facultad mediante una interpretación inadmisiblemente del texto constitucional.

La fracción XX prescribe que también son facultades y obligaciones del Presidente “Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”, lo que obliga a detenerse en la palabra “expresamente” cuyo significado es el de modo expreso, claro, patente, especificado. Modo que no se da por lo establecido en la primera parte del artículo 72 de la Carta Magna, a saber, que “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras...” Suponer siquiera lo contrario, es atentar contra el más elemental sentido de la lógica común y jurídica.

Por el contrario, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, para “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...” está expresamente establecida en la Constitución.

En conclusión, el Titular del Ejecutivo Federal no tiene facultad de formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, por no existir en nuestro marco jurídico constitucional una norma que lo faculte para hacerlo.

4. La facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones, garantiza un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.

El correlativo que se contesta demuestra que la parte actora tiene un total desconocido de los efectos del veto.

En efecto, a foja 8 de su escrito de demanda, señala que: “La propia Constitución deposita en el órgano legislativo la decisión definitiva, ya sea aceptando alguna o algunas de las observaciones, ya sea rechazándolas todas con el voto de las dos terceras partes de los votos.” (sic). En la foja 25 la confusión del Presidente es mayor cuando abandona la idea de que las observaciones sean aceptadas de manera parcial, y señala que deben serlo de una manera completa.

Ciertamente, cuando el veto procede, las Cámaras pueden superarlo, en cuyo caso el decreto se publica tal como fue aprobado por las Cámaras. El problema es un poco más complejo cuando, como señala en su demanda el Ejecutivo, las Cámaras sólo aprueban alguna o algunas de las observaciones, porque si subsisten otras observaciones sin aprobar y sin superar, el decreto no puede ser publicado.

Si la Cámara de Diputados hubiera dado trámite a las observaciones formuladas por el Presidente, sin que las hubiera superado o aceptado, el veto habría surtido sus efectos constitucionales y no se hubiera podido publicar el Decreto de Presupuesto de Egresos, como lo reconoce el Presidente de la República en las consideraciones que introdujo al mismo.

El Presidente también admite expresamente, en esas consideraciones, su obligación constitucional de publicar el presupuesto. ¿Es posible que esté constitucionalmente obligado a publicar el presupuesto y que pueda vetarlo y por ende no publicarlo? Es ostensible la contradicción en que incurre el Presidente de la República, y muestra hasta qué punto desconoce los efectos jurídicos del veto que intentó.

Tiene gran relevancia la confesión de la actora, en cuanto a que la Cámara carece de elementos para integrar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, “porque no dispone de los datos necesarios” (foja 26, “además, en...”); por lo cual es evidente que la parte que no cumplió su obligación constitucional de dar cuenta a la Cámara con el proyecto, es la promovente.

Esa comparecencia que ordena la Constitución, no es sólo la formalidad de la presencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ni se agota en el momento en que éste entrega el proyecto; por el contrario, comprende un proceso de suministro de datos, información y explicación, tendientes a contribuir a una mejor comprensión de las propuestas contenidas en el proyecto. Lo que así se reitera en el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, haciéndose ello imposible con el abandono de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las sesiones de trabajo con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Por otra parte, la actora aduce que en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, no existe ninguna razón lógica jurídica para que le sea negada la facultad de hacer observaciones, para establecer después, que al no reconocérsele ésta, la Cámara de Diputados interpretó erróneamente la Constitución y convalidó el desequilibrio entre poderes.

Estas afirmaciones las sustenta en un principio constitucional de equilibrio de Poderes que no funda, ni por supuesto argumenta, por lo que de la misma inconsistencia de su afirmación deviene la improcedencia de los argumentos con los que pretende demostrar la inconstitucionalidad de los actos de esta Cámara de Diputados. El extremo del absurdo de su tesis se manifiesta cuando señala: “Así, el intérprete del texto constitucional debe resolver en sentido negativo cuando exista una posibilidad, por más mínima que sea, de vulnerar este principio constitucional. De esta manera en todo momento debe prevalecer una interpretación que preserve y defienda el equilibrio de poderes”.

Supone, equivocadamente la parte actora, que la colaboración entre Poderes se manifiesta en la facultad del veto, y pretende abonar a ello, señalando: “en una cuestión tan técnica como lo es la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, es evidente que debe existir la

colaboración a la que se ha hecho referencia (el veto para “defender” su iniciativa), pues la Cámara de Diputados no dispone de los datos ni de la infraestructura necesaria para, por sí sola, procesar toda la información que debe contener el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

En síntesis, resulta inadecuado e infundado lo manifestado por la actora, bajo el numeral correlativo de su escrito de demanda, por las imprecisiones que cita y por la falta de sustento constitucional y legal. Lo cierto es que la facultad de ejercer el veto es una medida de oposición de un poder a otro, de tal manera que, de aplicarse en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación rompería el principio de colaboración contenida en la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que en lugar de favorecer el equilibrio de poderes, el reconocimiento del mismo tendría el efecto contrario.

5.- La formulación de observaciones al Presupuesto no contradice el mandato constitucional de anualidad.

El Ejecutivo afirma que reconocerle la facultad de hacer observaciones al “Decreto de PEF-2005”, no implica una medida paralizante, sin embargo, su intención en este juicio, es precisamente la contraria. Al nulificarse partes de dicho Decreto deja de realizarse el destino de los recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados que es la legítima representante de la Nación.

El simple hecho de que el Ejecutivo Federal iniciara este juicio de controversia constitucional, demuestra que su intención es que únicamente se ejerzan los rubros de gasto que considera pertinentes.

Si se hubiese reconocido al titular del Ejecutivo Federal, la facultad de hacer observaciones a algunos rubros del “Decreto de PEF-2005”, una vez aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, se hubiera violado el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero más grave es que inconstitucionalmente se le hubiese reconocido la facultad de hacer un veto parcial a la política presupuestaria del país, o bien, dejar la programación y ejecución del gasto público a la voluntad de una sola persona, el Ejecutivo Federal, lo que sería contrario a una sana política financiera federal.

Por otra parte, no es cierto el argumento del actor, en el sentido de que sólo reconociéndole la facultad de hacer observaciones al “Decreto PEF-2005”, es el único medio para “enmendar decisiones inconvenientes o errores graves”, que pudieran haberse cometido al aprobarlo. A fojas 28 del escrito que se contesta, la actora nuevamente señala que el único remedio para el eventual caso de que existan errores en el Presupuesto, es el veto. Esta interpretación ignora que los decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras pueden ser interpretados y reformados, en los términos del artículo 72, inciso f), constitucional.

En cuanto al argumento que señala la actora a foja 27, último párrafo, de su escrito de demanda, de que: “Hay tiempo suficiente para que el proceso de formulación de observaciones por parte del Ejecutivo, así como de sus análisis y estudio por parte de la Cámara de Diputados, pueda desahogarse antes de que inicie el siguiente año fiscal”, es de señalar que no se trata aquí de una cuestión de tiempo, sino de la falta de un precepto legal que faculte al Presidente de la República para formular observaciones al Presupuesto aprobado.

6. Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, necesariamente implican la facultad de observaciones.

Carece de sustento la afirmación del titular del Ejecutivo Federal, en el sentido de que el proceso legislativo para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lleve implícitamente la facultad de formular observaciones al mismo.

Esto es así, en razón de que desde su redacción original en la Constitución de 1917, la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación era una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto de la cual el Ejecutivo Federal carecía de la facultad de veto. Es de considerar que hubo algunos teóricos que propugnaron porque se añadiera a la fracción IV, del artículo 74, constitucional, la expresa facultad de modificar el presupuesto, sin embargo, durante toda la historia de México y desde la Constitución 1824, la representación popular ha tenido el derecho de modificar los proyectos de gasto que le envía el Ejecutivo.

La reciente reforma constitucional a la fracción IV del artículo 74, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil cuatro, que expresamente incorporó la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal, fue el resultado de la práctica correspondiente a la aplicación, nunca objetada de las facultades de la Cámara en la materia y del consenso uniforme que se dio entre los diversos teóricos del Derecho Constitucional, que coincidieron en que al ser su aprobación una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, incluía la facultad de modificarlo.

Nadie concebiría que la Cámara de Diputados al ejercer su facultad de examinar y discutir el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, funcionara como una oficina de simple trámite, para autorizar o no ese Proyecto que le enviara el Ejecutivo Federal. De acuerdo con lo anterior, el proceso de aprobación se encuentra precedido de una serie de actos como son: la rendición del informe de gobierno; la iniciativa de Ley de Ingresos; el envío del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el cual la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública trabaja de manera coordinada con los representantes del Ejecutivo Federal, para posteriormente emitir un dictamen que es sometido al Pleno de mi representada, que conforme a sus facultades aprobará previas sus eventuales modificaciones.

Dicho procedimiento es el mismo que se siguió para la aprobación del “Decreto de PEF-2005”, en el que estuvieron involucrados los actores políticos que autoriza la Constitución, para su creación, por lo que no procede intentar acciones que sólo retarden su ejecución, como las supuestas observaciones del Ejecutivo Federal una vez que ya fue aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La parte insiste en hacer derivar, la pretendida Facultad de Formular observaciones no de un texto expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de la facultad que se confiere a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto, no se debe pasar por alto que para llevar a cabo la reforma que incorporó el término “modificar”, a la fracción IV del artículo 74 constitucional, se valoraron todas las iniciativas sobre la materia, entre ellas la presentada por el Presidente de la República el cinco de abril de dos mil uno, en la cual propone reformar los artículos 74 y 75 constitucionales para conceder al Ejecutivo Federal, precisamente la facultad de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, proponiendo un mecanismo dentro del cual el Presidente tendría un plazo de tres días para hacer observaciones y la Cámara de Diputados otros cinco días para resolverlas. Esta propuesta, en sí misma, es un reconocimiento explícito del propio Presidente de la República de que no tiene facultades para realizar observaciones al Presupuesto. No obstante haberse valorado esta iniciativa, no se dictaminó en el sentido que el Presidente quería.

En el dictamen de fecha catorce de abril de dos mil cuatro, y publicado en la Gaceta Parlamentaria del día quince del mismo mes y año, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a las que fueron turnadas para su estudio y dictamen las diversas iniciativas, se dijo:

“Por décadas el Congreso de la Unión ha sido marginado del proceso de elaboración de las políticas públicas, cuyo principal instrumento de participación y vinculación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Tampoco se le debe ver sólo como una instancia para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. El Congreso es la expresión de la Soberanía Nacional, en donde por voluntad del Pueblo se encuentran representadas todas las corrientes de la vida nacional. En tal sentido, su voz debe ser escuchada, ya que conlleva las demandas, inquietudes y reclamos más sentidos de la ciudadanía.”

Asimismo, se indicó que se hacía necesario modificar las fechas de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y determinar una fecha límite para su aprobación, de tal manera que, su publicación y el inicio de su ejercicio en forma oportuna, beneficiara plenamente los grandes intereses nacionales.

Igualmente se señaló:

“De aprobarse, esta reforma permitiría:

a) Ampliar el tiempo de que dispondría el Legislativo para estudiar, discutir, proponer, modificar y en su caso aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos.

b) Vincular el examen y la discusión del Informe de Gobierno con el examen y discusión del Presupuesto.

c) Disminuir la incertidumbre que genera la cercanía de las fechas de fin del período ordinario de sesiones y de conclusión del ejercicio fiscal e inicio del nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado.

d) Permitir que el Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos locales y los sectores económico y social interesados, conozcan el resultado final del Presupuesto aprobado, con anticipación suficiente al inicio del ejercicio, con lo cual:

e) Se podrían realizar los trámites necesarios para la oportuna asignación de recursos y para que desde principios del mes de enero, dé inicio la operación de los distintos programas y proyectos y no en meses posteriores como actualmente sucede. Ello elevaría la eficiencia de la Administración Pública, permitiría dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el marco de Planeación – Presupuestación, evitaría la presencia de subejercicios en el gasto y beneficiaría a la Actividad Económica en su conjunto. En este sentido, debe aclararse que no se justifica la aplicación de medidas tendientes a la obtención de subejercicios de un gasto aprobado, con miras a alcanzar los objetivos macroeconómicos comprometidos y menos si con ello se impacta negativamente la actividad económica y el beneficio social.”

De una interpretación teleológica de los fines del Constituyente permanente, se advierte que no se desprende que su espíritu haya sido el de conceder facultad alguna al Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados. En cambio, si se nota su propósito de fortalecer las facultades de la H. Cámara de Diputados, la que no debe verse como una mera instancia de aprobación de las propuestas del Ejecutivo Federal.

7. La facultad del Ejecutivo de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, es acorde con su facultad exclusiva de iniciativa.

Resulta que en este punto de su demanda, fojas 29 y 30, la parte actora argumenta que la facultad de vetar deriva de la atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. Esta afirmación carece de todo fundamento y lógica jurídica, porque si la facultad de veto derivará de una facultad exclusiva de iniciativa, el Presidente de la República no tendría el derecho de veto en proyectos cuya iniciativa haya sido de algún diputado o senador al Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados, es decir, que hayan sido de otra persona.

El Ejecutivo Federal crea su argumento a partir de un silogismo falso, con el que pretende afirmar que si el artículo 71 constitucional le otorga el derecho a presentar la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos, con base en ese mismo derecho, tiene derecho de hacer observaciones al Presupuesto. Este argumento no puede ser aplicable al proceso legislativo del “Decreto PEF-2005”, porque existe una disposición expresa en nuestra Constitución Federal (el artículo 74, fracción IV), que de manera imperativa establece que la aprobación de dicho Decreto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Además, el Presidente no presenta el proyecto de Presupuesto de Egresos como su “derecho” de presentar iniciativas, según el artículo 71, sino de conformidad con una atribución de ejercicio obligatorio, consagrada en el artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y octavo de la Constitución Federal. Es decir, el Presidente de la República no tiene la facultad del Proyecto de PEF, sino un mandato constitucional que debe cumplir inexcusablemente.

Conforme al artículo 74, fracción IV, párrafo segundo constitucional, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día ocho del mes de septiembre, lo cual tiene como finalidad que sea la Administración Pública Federal, la que proponga las asignaciones presupuestarias que considere convenientes y que la Cámara de Diputados apruebe, a más tardar el día quince del mes de noviembre, el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso, la modificación al proyecto.

Después de cumplir con la atribución de presentar su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el actor sólo participa en el proceso legislativo del Decreto de Presupuesto de Egresos, en los términos en que lo establecen los incisos 4º y 5º del apartado III “Valoración de las iniciativas” contenidos en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto (publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha quince de abril de dos mil cuatro), correspondiente a la reforma Constitucional al artículo 74, fracción IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004 y el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que lo obligan a proporcionar toda la información que le requiere la Cámara de Diputados y a designar a los representantes que deben intervenir en los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos propuesto por el Ejecutivo Federal.

Carece de razón el actor, al afirmar que el artículo 71 constitucional, le confiere el derecho a presentar la “iniciativa de Presupuesto de Egresos”, porque lo que establece el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, constitucional es el deber del Ejecutivo Federal de hacer llegar el “Proyecto de Presupuesto de Egresos” a mi representada, a más tardar el ocho de septiembre, sin que se deba pasar por alto que en el citado artículo 74, se da el carácter de iniciativa únicamente a la Ley de Ingresos, no así al Proyecto de Presupuesto de Egresos al que lo denomina simplemente “proyecto”, reservando el calificativo de iniciativa a la Ley de Ingresos, y denominando Presupuesto de Egresos de la Federación al documento aprobado por mi representada.

El hecho que el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución, obligue al Ejecutivo Federal a hacer llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el ocho de septiembre, no implica facultad alguna de hacer observaciones al Presupuesto aprobado.

8. La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos.

El actor señala que no puede ser ilimitada la facultad de mi representada para modificar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues se llegaría a lo absurdo de que pudiera “disminuir o inclusive, suprimir partidas presupuestarias” de los otros poderes de la Unión. Ciertamente, la facultad de mi representada no es ilimitada, sin embargo, la aseveración del demandante se fundamenta en una “doctrina tradicionalista”, que no encuentra sustento en nuestro régimen constitucional, por lo que los peligros que presupone no tienen ninguna posibilidad de llegar a actualizarse.

Es cierto que el artículo 75 constitucional, que cita el demandante, garantiza la remuneración que le corresponde a los diversos servidores públicos del Estado, aun en el caso de que éstos no se comprendieran en el “Presupuesto 2005”.

El referido artículo 75, a la letra dice:

“Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.”

Sin embargo, es pertinente señalar que el argumento del actor es una exageración retórica, pues no existe posibilidad jurídica de que se supriman las partidas presupuestales que le corresponden a los Poderes de la Federación. Igualmente, es indudable que el argumento interpretativo que hace el actor está basado en supuestos que no pueden actualizarse en la vida real, mucho menos cuando se está hablando de un 2% del gasto aprobado. De ahí, que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa discusión y, en caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, no represente una amenaza de dictadura como lo quiere hacer ver el Ejecutivo Federal.

Atendiendo a la interpretación del artículo 75, es conveniente señalar que en el proyecto constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, se estableció el citado precepto como límite a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, señalando:

“...Y se nota que aunque en el artículo 65, parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados. En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país, como una facultad muy peligrosa de que pueda hacer mal uso la Cámara de Diputados, el proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar las retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte ese señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo, y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el golpe de estado”.

También halla límite la facultad de mi representada, en los artículos 123, apartado B, fracción IV, 127 y 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal. De donde se colige que las facultades de la Cámara de Diputados, ciertamente no son ilimitadas o absolutas, pero sus límites se encuentran en la propia Constitución Federal, pues una facultad constitucional sólo halla límites en la propia Constitución.

Por otra parte, es posible que las asignaciones presupuestarias que aprobó la Cámara de Diputados, no hayan cumplido plenamente con las expectativas o planes de mejora de los otros poderes, pero esa es una de las consecuencias, no tanto de presupuesto aprobado, sino de la escasez de los ingresos y de la política general restrictiva del gasto desplegada por el Ejecutivo Federal, en su administración.

9. Antecedentes del veto del Ejecutivo Federal respecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

No es cierto el razonamiento que hace el actor, en el sentido de que una práctica parlamentaria, que supuestamente se ha seguido durante años, le otorga la facultad a hacer observaciones al Presupuesto de Egresos impugnado. No es aceptable la estructura argumentativa del demandante, porque implicaría que una costumbre que se pudo haber dado en el pasado, por diversas razones políticas o meta-constitucionales, pudiera derogar el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le otorga al órgano legislativo que represento la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; y que no le otorga al Presidente la facultad de formular observaciones.

Lo anterior es así, porque contra la observancia de una ley o precepto constitucional no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario (artículo 10 del Código Civil Federal). Y es que en nuestro sistema jurídico una ley sólo pierde vigencia por voluntad del legislador (artículo del Código Civil Federal). Así, la costumbre derogatoria está excluida de nuestro ordenamiento jurídico, de otra manera la mutación y flexibilidad histórica de la costumbre contraria al derecho, propiciaría la inseguridad de las relaciones jurídicas.

Otro argumento del Ejecutivo Federal que resulta infundado, es cuando afirma que los vetos que realizó el Presidente Venustiano Carranza, los hizo sobre la base de una interpretación que él mismo realizó y que, dada su gran autoridad moral, sin lugar a duda es necesario que se le reconozca la facultad de hacer observaciones al “PEF-2005”. Dicha consideración interpretativa es infundada, ya que la facultad de interpretación auténtica de nuestra Constitución Federal, no puede recaer en individuos, sino en las instituciones, en este caso como ya hemos dicho, en el Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 72, inciso f) Constitucional. En el mismo sentido, el argumento del actor que resulta inatendible, es cuanto afirma que no puede soslayarse el hecho de que en la legislatura XXVII de la Cámara de Diputados, que fue la primera legislatura en recibir observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, entre sus integrantes se encontraran cincuenta y seis diputados que también habían participado en el Constituyente de 1917.

Aun suponiendo sin conceder, que en la práctica parlamentaria el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados, en el pasado hubiesen aceptado las observaciones del Ejecutivo Federal con relación al presupuesto de Egresos de la Federación, esas prácticas no deben estar por encima de

lo que expresamente se aprobó en la reforma constitucional del día treinta de julio de dos mil cuatro, mediante la cual el constituyente permanente facultó expresamente a mi representada para modificar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente le presenta para su consideración el titular del Ejecutivo Federal.

PARA CONCLUIR CON LAS RESPUESTAS A LAS CONCLUSIONES DEL ACTOR, SE HACE NOTAR QUE DESDE EL AÑO DE 1935, EL NÚMERO DE VETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL SE REDUJO EN FORMA CONSIDERABLE. Esto demuestra que los titulares del Ejecutivo Federal llegaron a comprender que la negociación y consenso era una vía apropiada para examinar, discutir y modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual siempre se ha identificado como un instrumento de alta dirección de economía, política y financiera, que requiere conjuntar las voluntades de los ciudadanos, de sus representantes, de las fuerzas actuantes, para alcanzar su validez jurídica, que se da a través de la aprobación que hace la Cámara de Diputados.

10. Conforme al artículo 126 constitucional, en relación con el 72, el Presidente de la República tiene facultad de observar normas en materia presupuestaria.

El planteamiento argumentativo que hace el actor en este apartado, es confuso e ininteligible, sin embargo, procedo a dar respuesta a las aseveraciones precisadas en los incisos a) y b), de la siguiente forma:

a) Al tratarse de dos instituciones jurídicas diferentes, resulta válido que el Presidente de la República no pueda hacer observaciones al Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación, independientemente de que sí pueda formularlas en casos diversos a éste.

b) Por lo que respecta al principio jurídico a que se refiere el actor, “el que puede lo más puede lo menos”, éste pertenece a las primera épocas de la ciencia del derecho, y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho, como: el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo. Tal argumento es inaceptable porque entre el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y “otros leges”, como los previstos en el artículo 126 constitucional, no hay relación de subordinación o independencia, sino que se trata de realidades jurídicas totalmente diferente.

11. El derecho de veto debe ser tanto para la Ley de Ingresos, como para el Presupuesto de Egresos.

El planteamiento argumentativo que hace el actor en este apartado es el mismo que hace en el apartado anterior, con la única diferencia que aquí se refiere a la Ley de Ingresos; sin embargo, abundo en lo siguiente:

Efectivamente, la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación están íntimamente relacionados; por ello se les atribuye un principio de unicidad, sin embargo, como ya se dijo en el apartado anterior, la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos son de naturaleza diversa, aunque éste último, se debe considerar como un Decreto con fuerza de Ley, eso se debe a su obligatoriedad coercitiva.

Otra diferencia que existe entre la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, es que la primera va dirigida a imponer obligaciones tributarias a los gobernados en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, según el cual no hay tributo sin ley; en tanto que el Decreto de Presupuesto, en calidad de programa de gasto, como ya se dijo, va dirigido a los responsables del Estado, encargados de aplicar y administrar los recursos recaudados.

La justificación que existe para que el Presidente de la República no pueda hacer observaciones al “Decreto PEF-2005”, parte de dos consideraciones:

a) Con relación a la Ley de Ingresos, el Titular del Ejecutivo Federal funge como una entidad política y administrativa que tiene a su disposición la información y diversos instrumentos legales y financieros que le permiten conocer con certeza el monto de los ingresos necesarios para alcanzar las metas y programas que señala el artículo 26 constitucional; por ello, constitucionalmente se le autoriza la facultad de veto.

b) En cambio, cuando se trata del Presupuesto de Egresos de la Federación, que por ser el programa de gasto de las contribuciones por derecho histórico le corresponde a los ciudadanos (a través de sus representantes), decidir su destino; por lo tanto, el constituyente plasmó ese derecho en el contenido de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución, al señalar que la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de mi representada.

c) El Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de mi representada.

12. La evolución histórica del procedimiento legislativo respalda la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

En contestación a cada uno de los incisos a que hace referencia el actor, se contesta lo siguiente:

- a) Con relación a la Constitución de 1857.

Independientemente de los argumentos que ya se expusieron en el punto 2 del capítulo que corresponde a la contestación de los conceptos de invalidez, manifestó lo siguiente:

En primer término, la Constitución de 1857, no le otorgaba al titular del Ejecutivo Federal la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez que éste fuera aprobado por el Congreso, que en ese tiempo era unicameral; sólo se permitía formular opiniones al proyecto y era una facultad del Congreso permitir hacerlas.

Al restituir el sistema bicameral, el constituyente tuvo especial cuidado en que se conservara como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que la facultad de veto contenida dentro del proceso legislativo para la formación de leyes, resultó inaplicable para el Decreto de Presupuesto de Egresos.

- b) Texto original de la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917, se mantuvo la misma estructura, de manera que el Ejecutivo puede vetar los proyectos de leyes emitidas por el Congreso mediante la acción sucesiva de ambas Cámaras, pero no respecto de la aprobación del Presupuesto de Egresos (previo su examen y eventual modificación), que permaneció siendo una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

La reforma constitucional de 1977, ratificó en el artículo 74, fracción IV, la facultad exclusiva de mi representada en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, indicando que: “El control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada con la representación popular”.

A mayor abundamiento, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio de dos mil cuatro, adicionó la facultad de mi representada de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, además, hizo la clara distinción entre el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que es aquel que aún no ha sido aprobado, al señalar:

“Artículo 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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto del 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.”

De lo anterior se colige, necesariamente, que el Constituyente Permanente ha mantenido su postura de que el Ejecutivo Federal no pueda vetar el Decreto de Presupuesto aprobado, sino únicamente los proyectos de leyes o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras.

Otro argumento del actor, es que los casos en que el Ejecutivo no puede vetar, están tácitamente señalados en el inciso j) del artículo 72 constitucional. Dicho argumento es falso, ya que como se mencionó en un apartado anterior, su argumento lo construye a partir de una interpretación que hace a contrario sensu, que para el caso de las autoridades no es aplicable, en razón de que éstas se rigen por el principio de legalidad que señala que sólo pueden hacer aquello a lo que expresamente están facultadas.

Dicho principio, por lo que respecta al titular del Ejecutivo Federal, está consagrado en el artículo 89, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con toda claridad señala que las facultades del Presidente son las estipuladas en ese numeral y las que expresamente le señalen las leyes. Además, entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, claramente definidas en las fracciones del artículo 89 constitucional, ninguna lo faculta para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

A mayor abundamiento, de la interpretación conocida como “contrario sensu”, o sea que en caso contrario el Presidente si puede hacer observaciones, es un planteamiento a toda luces desmedido, que se desvirtúa con las disposiciones expresas del artículo 72 constitucional, que sólo autoriza al Presidente la facultad de veto respecto de “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras,,”. No respecto de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, de “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”

SEGUNDO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL NO HABER SUPERADO LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, AL DECRETO PEF 2005, VIOLA LOS ARTÍCULOS 72 Y DEMÁS RELATIVOS Y APLICABLES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Es infundado el razonamiento expresado por la actora, al afirmar que no se superaron las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo al "Decreto del PEF-2005", toda vez que el Presidente de la República no puede vetar ese decreto, y la Cámara de Diputados no tiene la obligación de superarlo conforme al procedimiento consagrado en el artículo 72 constitucional.

El acuerdo de la Cámara de Diputados en el que se establece que no es de admitirse con el carácter de observaciones el documento enviado por el titular del Ejecutivo Federal, dice:

"DE LA MESA DIRECTIVA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, CON PROPOSICIÓN DE ACUERDO PARA LA RESOLUCIÓN DEL DOCUMENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, VICENTE FOX QUESADA, RELATIVO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005.

LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 20, NUMERALES 1 Y 2, INCISO B) Y 23, NUMERAL 1, INCISO F), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON BASE EN LOS SIGUIENTES.

Antecedentes (...)

Y considerando

I. Que según lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo sólo puede hacer observaciones a los decretos cuya resolución no sea exclusión de alguna de las Cámaras.

II. Que, en virtud de lo que dispone el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

III. Que del referido artículo 74, fracción IV, se desprende que en el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la facultad del titular del Poder Ejecutivo se restringe a la presentación de la iniciativa.

IV. Que, con base en los razonamientos expuestos, no puede atribuirse el carácter de observaciones al documento remitido por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados el pasado 30 de noviembre de este año, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por lo que es imposible encuadrarlo en el supuesto previsto en el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no existe fundamento alguno para que deba ser turnado a una comisión.

V. Que si bien corresponde al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en términos de lo que establece el artículo 23, numeral 1, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara, dicha normatividad no es precisa acerca de qué trámite debe recaer por el Ejecutivo Federal.

VI. Que para dotar de sentido a la normatividad aplicable, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 20, numeral 2, inciso b), de la propia Ley Orgánica para realizar la interpretación de las normas relativas a dicha Ley y a los demás ordenamientos que rigen la actividad parlamentaria, ha determinado que el trámite que debe proceder para la comunicación remitida por el Ejecutivo, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, aprobado por la Cámara de Diputados, es que sea el propio Pleno quien conozca y resuelva sobre el asunto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, adoptó el siguiente Acuerdo y lo somete a la consideración de esta Soberanía:

ACUERDO

PRIMERO. No es de admitirse con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el Presidente de la República a esta soberanía, mediante oficio No. SEL/300/4599/04, suscrito por el Lic. M. Humberto Aguilar Coronado, Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y fechado el 30 de noviembre de 2004, en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

SEGUNDO. Devuélvase al Ejecutivo el original del documento suscrito por el Presidente Vicente Fox Quesada en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, que fue remitido a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de este año.

TERCERO. Devuélvase al Ejecutivo el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, con las firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva, para que proceda a su publicación.

CUARTO. Comuníquese al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los nueve días de diciembre de 2005”.

Tal acuerdo de la Mesa Directiva fue aprobado por 332 votos a favor, 146 en contra y 0 abstenciones, dando un total de 478 los votos emitidos, representando el 69% del número total de votos, más de las dos terceras partes, que en su caso hubieran sido necesarias para superar las pretendidas observaciones del Ejecutivo Federal.

En materia de presupuesto no existe el veto, porque el artículo 72 constitucional establece sólo la posibilidad de vetar los proyectos de ley o proyectos de decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras: El Presidente no veta leyes o decretos, objeta proyectos, pero la aprobación del Presupuesto, por disposición del artículo 74, fracción IV, constitucional, corresponde sólo a mi representada, y una vez aprobado, ya no es un proyecto, sino un acto concluido, por lo que no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente le haga observaciones, en primer lugar porque no se trata de un proyecto, y en segundo, porque no es una resolución de ambas Cámaras, sino de la facultad exclusiva de mi representada. Por consiguiente, no resultan aplicables las normas previstas para el veto en el artículo 72.

No debe pasar por alto el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contravienen uno de los postulados centrales del estado de derecho, la seguridad jurídica. Y que en el caso, el Ejecutivo Federal carece de facultad expresa para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por mi representada, pues no existe disposición constitucional ni legal alguna que lo faculte expresamente para hacer esas observaciones.

A mayor abundamiento, el artículo 74 constitucional, que es el que regula el procedimiento de aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, no establece como una facultad, sino como una obligación del Ejecutivo Federal la de hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día ocho de septiembre, o el 15 de diciembre, en el caso de inicio de encargo.

El Presidente no presenta el Proyecto de Presupuesto en atención a un “derecho” de presentar iniciativas, según el artículo 71, sino de conformidad con una obligación señalada en el artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y octavo, de la Constitución, no tiene una facultad general de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, sino un mandato constitucional que debe cumplir inexcusablemente, a diferencia de su derecho de iniciar leyes y reformas a las mismas, lo cual puede ejercer o no ejercer.

A mayor abundamiento, el veto opera para proyectos de ley, pero no porque lo diga el primer párrafo del artículo 72 constitucional, sino porque lo dice el nombre de la sección en que encuentra inserto dicho precepto. Así, cuando el artículo 72 menciona la palabra “decreto”, se refiere a aquel que reforma una ley y no a cualquier decreto. No es vetable, por ejemplo, el decreto que confiere permiso a un mexicano para prestar servicios a un gobierno extranjero (acto positivo bicamaral), ni el nombramiento de los consejeros del IFE (resolución unicamaral), entre otros supuestos que no están comprendidos en el inciso j) del artículo 72, y mucho menos el decreto con el que se revisa la cuenta de la Hacienda Pública Federal, por lo que no es que siempre sea vetable todo lo bicamaral, sino que no es vetable todo decreto, que no esté comprendido en el proceso legislativo estrictamente, es decir, en la formación y reforma de las leyes que corresponde a la sección II en que se encuentran estas reglas.

SECCIÓN SEGUNDA

CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELATIVOS AL DECRETO PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005.

PRIMERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS PRESCRIBIÓ EN EL DECRETO PEF 2005, LA REALIZACIÓN DE ACCIONES CUYA DETERMINACIÓN CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL, VIOLANDO CON ELLO LOS ARTÍCULOS 49, 74, FRACCIÓN IV, 89, FRACCIÓN I, 90 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN Y, CONSECUENTEMENTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN DE PODERES Y DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

A. La facultad de la Cámara de Diputados para modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación no comprende la de substituirse en la función administrativa.

1. La función administrativa compete al Poder Ejecutivo.

Con relación a este punto, no existe la violación al principio de división de poderes, invocada por el Titular del Ejecutivo Federal, como ha quedado debidamente sustentado en el capítulo correspondiente “B División de Poderes”, toda vez que la Cámara de Diputados fundó su actuar para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación-2005, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, en las atribuciones que le otorgan el artículo 74, fracción IV, de nuestra norma fundamental.

Tampoco el órgano legislativo que represento, invade la facultad administrativa que le compete al Poder Ejecutivo, por disposición expresa de los artículos 80 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la aprobación de las partidas presupuestales

llevadas a cabo por la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no constituyen actos, órdenes o lineamientos de naturaleza administrativa, sino disposiciones presupuestales que contienen asignaciones de recursos para la ejecución de actividades concretas que reclama la dinámica social y la justicia distributiva de los ingresos públicos y que son acordes con el principio de especialidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, en la parte correspondiente a partidas presupuestales.

Esa función presupuestal que realiza mi representada, es reconocida por el propio demandante, quien en su Glosario de Términos más usuales de la Administración Pública, emitido por la SHyCP, la define de la siguiente forma:

PRESUPUESTO ORIGINAL AUTORIZADO

“Estimaciones de gasto autorizadas por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son el resultado de la iniciativa que el ejecutivo envía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar las actividades de la Administración Pública Federal incluidos el Poder Legislativo y Judicial y demás ejecutores del gasto durante el periodo de un año a partir del primero de enero”.

Por lo que se refiere a la función administrativa el Titular del Ejecutivo Federal, en dicho documento, la define de la siguiente forma:

“Función administrativa

Conjunto de actividades afines, dirigidas a proporcionar a las unidades de una organización los recursos y servicios necesarios para hacer factible la operación institucional. Actividad preponderante que desarrolla la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones.

Conjunto de actos administrativos realizados en cumplimiento de normas o leyes llevadas a cabo por un órgano legislativo responsable del sector público”.

Bajo este contexto, la Cámara de Diputados hace uso de sus atribuciones presupuestales, para la asignación de recursos públicos a objetivos concretos, previamente contenidos en programas de la Administración Pública Federal, quien en última instancia es la facultada para ejecutarlos, determinando las acciones concretas para ello bajo diversas condiciones que puedan presentarse, esto para manejar y aplicar los recursos, ministrar fondos, pagar obligaciones y celebrar compromisos, acciones que de ninguna manera está realizando dicha Cámara. Además, las leyes de la materia otorgan al Poder Ejecutivo Federal, a sus dependencias y entidades, facultades para reordenar y redistribuir las partidas presupuestales, que con cargo al gasto público les hayan sido asignadas, conforme a las disposiciones de gasto aplicables.

Por otra parte, la función administrativa compete al Poder Ejecutivo, y es éste quien debe, en ejercicio de esa función, ministrar fondos, pagar obligaciones y celebrar compromisos, acciones, lo que de ninguna manera realiza mi representada con las modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, pues ni ministra fondos, ni paga obligaciones, ni celebra compromisos.

Ahora bien, el artículo 74, fracción IV, constitucional otorga a mi representada la facultad Hacendaria de aprobar el Presupuesto de Egresos, previo examen, discusión y, en su caso modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, y desde mil novecientos setenta y siete, año en que se presentó una iniciativa de reforma y adición a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el 74, se dijo que:

“De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencia y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular”.

Y es que un signo de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe las obras y servicios públicos propuestos en el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, y, en su caso, lo modifique, como una facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades exclusivas que la Constitución Federal le confiere en el control financiero de la Administración Pública.

2. No hay fundamento constitucional que permita a la Cámara de Diputados ejercer la función administrativa.

La Cámara de Diputados al emitir el “PEF 2005”, no ejerce funciones administrativas.

Erróneamente, el titular del Poder Ejecutivo Federal invoca intromisión de mi representada, en la funciones administrativas que le corresponden, ya que como quedó expresado en el numeral que antecede, la Cámara de Diputados en ningún momento asume la facultad administrativa del Poder Ejecutivo Federal, ni invade su esfera constitucional de competencia en esa materia con la emisión del Decreto PEF-2005, de donde resulta ocioso lo expuesto por el titular del Ejecutivo Federal, en el sentido de que: “No existe fundamento constitucional que permita a la Cámara de Diputados ejercer la función administrativa”.

Se reitera que las asignaciones presupuestales contenidas en el “Decreto PEF-2005”, expedido por la Cámara de Diputados, constituyen asignaciones de recursos públicos enfocados a la ejecución de acciones concretas, consignadas en dicho instrumento, en ejercicio de las atribuciones constitucionales que en materia presupuestaria le otorga el artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, cuya planeación, administración y ejecución, se encuentran a cargo de la Administración Pública Federal.

La función que realiza la Cámara de Diputados al aprobar el “Decreto PEF-2005”, implica la asignación de diversas partidas presupuestales disponibles para el ejercicio del Ejecutivo Federal y a esto se le denomina “Presupuesto Original Autorizado”, que es diferente al ejercicio de ese gasto autorizado, lo que sí corresponde realizar a la Administración Pública.

Dicha función de determinar el presupuesto original, es una etapa previa al ejercicio del gasto que le corresponde desarrollar a la Administración Pública Federal, en consecuencia, no puede argumentarse que existe la supuesta invasión de facultades administrativas que imputa la actora a mi representada.

De lo anterior, se puede advertir que también resulta falsa la afirmación del demandante, en el sentido de que las asignaciones presupuestarias adicionales constituyan órdenes administrativas, puesto que como condición previa par ejercer dicho gasto, es necesario que el Ejecutivo realice una serie de actos administrativos dentro de su estricto ámbito de competencia, lo cual de ninguna manera puede realizar la Cámara de Diputados al aprobar, en su respectivo ámbito de competencia, montos determinados de recurso federales para propósitos derivado de las necesidades sociales.

Las conclusiones de la parte actora, en cuanto a que la Cámara de Diputados asume la conducción de la Administración Pública, son falsas y es tanto como concluir que la modificación que hiciere el Congreso de la Unión, al analizar y discutir una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, constituye no el ejercicio de facultades expresas, propias y plenas, como lo son, sino la asunción por excepción, de atribuciones previstas en otros dispositivos a favor del Ejecutivo, al que corresponde ejecutar esa ley.

La parte actora pretende denunciar, que “la Cámara de Diputados dispuso de manera imperativa, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar ciertos actos, con lo cual no sólo rebasa sus atribuciones, sino que además hace nugatoria la facultad del Poder Ejecutivo de conducir la Administración Pública Federal” (Página 49) Lo anterior ignora que existen casos en que nuestro orden jurídico permite que se ordene al Poder Ejecutivo, la realización de acciones o programas.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal regula la preparación del proyecto que el Ejecutivo somete a la Cámara de Diputados, la cuenta que del mismo da el Secretario de Hacienda, así como el gasto público que se realiza con base en el presupuesto aprobado, y son estos actos los que sí son relativos a la aplicación de la referida ley, no así el proceso concerniente a la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es un acto de concreción del artículo 74, fracción IV constitucional, conforme a los dispositivos que señalan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, pero nunca podría serlo de la multicitada ley.

Aun suponiendo, sin conceder, que la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, precisamente en el artículo 15 que cita la promovente (Página 50), se establece exactamente lo contrario a lo que pretende demostrar. No se prevé que la Cámara de Diputados sustituya al Ejecutivo, sino precisamente que el presupuesto que aprueba la Cámara, expensa “las actividades, las obras y los servicios previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”, por lo que en todo caso, la aplicación de este precepto y demás relativos del ordenamiento al que se alude, no pueden considerarse una “intromisión” en las facultades administrativas que ejerce la Administración Pública.

Tal pareciera que para la actora, el examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto de Presupuesto de Egresos que la Constitución ordena a la Cámara de Diputados, se restringe al simple consentimiento y autorización del proyecto presentado por el Ejecutivo, sin que sea posible para mi representada, realizar consideración o modificación alguna. Esta pretensión se dirige a conculcar la facultad constitucional de la Cámara de Diputados, que la ejerce motivada por la conjunción de intereses y necesidades sociales que se concilian en la propia representación popular que ostentan sus integrantes, y que ahora pretende soslayar la actora; y, con ello, negar incluso las razones históricas que motivaron la intervención de los órganos legislativos en el conocimiento de los asuntos estatales de ingresos y egresos. En este sentido se ha pronunciado ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98 cuando manifiesta:

“...Sobre ese particular ..., debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto de egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese presupuesto de egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la cuenta pública del ejercicio anterior, a raíz de la

cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas...”.

En efecto, la facultad de la Cámara de Diputados prevista en la fracción IV del artículo 74 constitucional, no se reduce a un simple consentimiento de la propuesta del Ejecutivo Federal. Esto que puede resultar obvio, quedó plenamente consagrado con la reforma del año dos mil cuatro, al citado precepto, para establecer la facultad de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos.

3. La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que la Cámara de Diputados no está facultada para ejecutar.

No es atendible el argumento del Titular del Ejecutivo Federal, de que en la ejecución de los actos administrativos que constitucional y legalmente le compete, concurren diversas leyes, y que la aplicación de éstas no es competencia de la Cámara de Diputados.

Resulta tendencioso para desconocer el alcance constitucional que tiene la Cámara de Diputados para encauzar, asignar o determinar recursos públicos a acciones concretas, ya contenidas en los programas de la Administración Pública Federal, a quien, efectivamente, le corresponde ejecutar y poner en práctica, conforme a las diversas leyes que concurren para dar eficacia y validez a los actos administrativos, siendo cuestionable el que se niegue a desempeñar sus funciones aduciendo invasión de facultades.

En otras palabras, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, constituye en sí, una provisión presupuestal, una determinación en numerario del gasto público, cuya administración corresponde a la Administración Pública; así, la Cámara de Diputados asigna los recursos y el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades: programa, administra y ejecuta los actos correspondiente, y debe hacerlo cumpliendo con las disposiciones legales de la materia y con apego a los instrumentos de planeación correspondientes.

Al señalar la parte actora que: “La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que la Cámara de Diputados no está facultada para ejecutar.” (Página 51), pretende dar por sentado que la Cámara de Diputados realizó o pretende realizar esos ‘procedimientos legales’: estudios y dictámenes de factibilidad técnica, rentabilidad financiera y social e impacto ambiental, licitación o concurso para la construcción, mantenimiento y administración de obras, de celebración de convenios, que corresponden a la autoridad ejecutiva, sin que argumente o razone su afirmación ni mucho menos intente acreditar que alguno de los preceptos o anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación prevea dicha realización por parte de la Cámara de Diputados, o tan siquiera manifieste la intención de su realización, por lo que debe desestimarse de plano el señalamiento.

B. La Cámara de Diputados prescribió en el Decreto PEF 2005 la realización de acciones cuya determinación corresponde al Ejecutivo Federal.

Por las razones expuestas en el inciso que antecede, resulta inexacta la afirmación del titular del Poder Ejecutivo Federal, en el sentido que: “las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, de las cuales se desprende que la Cámara de Diputados prescribió la realización de acciones cuya determinación corresponde al Ejecutivo Federal, por lo que indebidamente invadió su esfera de facultades y, por lo tanto, violó los artículos 49, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución.” En esta afirmación, la parte actora confunde la asignación de partidas, propia de todo presupuesto, con la realización de actos administrativos; y, en consecuencia, otorga igual significado a la función normativa del presupuesto y a la función administrativa.

1. Construcción, ampliación y conservación de carreteras y caminos.

Como en el resto de la demanda, en este rubro el Titular del Ejecutivo Federal, parte de una premisa falsa para intentar imputar a la Cámara de Diputados violaciones constitucionales y legales inexistentes.

Así, dolosamente argumenta que: “En este sentido, es de manifestar que la red federal de carreteras es atendida en su totalidad por el Gobierno Federal”, afirmación que omite hacer referencia a la necesaria asignación presupuestal; pero cabe preguntarse ¿en qué o cuál sentido se hace la afirmación?; ¿cuál es el fundamento jurídico que acredita tal manifestación?; ¿qué argumento lógico jurídico la sustenta?, y observaremos que ninguno de estos cuestionamientos se acredita con el contenido de la demanda.

El demandante sustenta sus argumentos en afirmaciones falsas tales como afirmar que uno de los objetivos del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, es “ampliar la cobertura y accesibilidad de la infraestructura carretera para lo cual se desarrolla el Programa Nacional de Construcción y Modernización de Carreteras Federales” y sin mayor nexo lógico, concluye en señalar que con las determinaciones de la Cámara de Diputados, ésta pretende ejercer una función de orden administrativo, atribuida a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

La tesis sustentada por el Titular del Ejecutivo Federal, cae por falta de consistencia y fundamento constitucional y jurídico, pues no existe norma alguna en materia de comunicaciones y carreteras, que faculte al Poder Ejecutivo para subordinar a su esfera constitucional y legal de competencia, el actuar de la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de la Federación.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal pretende imputar a la Cámara de Diputados, el ejercer, las funciones previstas en los artículos 36 fracciones I, XXI, XXII, XXV y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1, 5, 22, 23, 24, 25, 30 y “demás relativos” de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. El que la actora invoque estos preceptos como violados por la Cámara de Diputados. (Página 53 de la demanda), sin enumerar los actos, ni argumentar las razones por las cuales los considera violatorios, es suficiente para demostrar la improcedencia de tal imputación.

En efecto, la actora no enuncia cuáles son las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, con las que la Cámara de Diputados pretende asumir acciones que son de su competencia, dentro del marco conceptual del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación se transcribe, en lo conducente:

“Artículo 36. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; sino tampoco aquéllas;
- XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal;
- XXII. Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;
- Cuidar de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación;
- Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.”

De la simple lectura de las fracciones arriba transcritas, se puede concluir que la Cámara de Diputados no invade ni asume facultad alguna del Poder Ejecutivo Federal, con la aprobación del Decreto Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, pues no reserva para sí acciones de construcción o conservación de caminos, ni mucho menos de cuidado ecológico o de planeación del desarrollo.

El actor omite vincular las facultades de su competencia con las que considera pretende asumir en su perjuicio la Cámara de Diputados, con motivo de las disposiciones concretas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, y en este supuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no podrá suplir dichas deficiencias en la expresión de los hechos y, por tanto, en la configuración de los actos que supuestamente invaden su esfera de competencia.

En este contexto, resulta también insuficiente la simple mención de diversas disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal a que se hace referencia en la demanda (Página 53), por que de su texto, no se desprende qué disposiciones, ni cómo es que la Cámara de Diputados, pretende ejercer, en perjuicio del Poder Ejecutivo, las facultades que esta ley consigna a su favor.

La lectura de las disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, hace evidente la imposibilidad, ya no jurídica, sino incluso lógica y material, de que la Cámara de Diputados intente siquiera ejercer las facultades atribuidas por dicha ley.

No pasa inadvertido para esta Representación, que el Titular del Ejecutivo Federal en este apartado, en el antepenúltimo párrafo, página 53, califica a los integrantes de la Cámara de Diputados como arbitrarios al resolver que se realizaran 274 proyectos por un monto de 2677.9 millones de pesos. Al respecto, manifiesto que de ninguna manera puede calificarse a los Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales como arbitrarios, ni al producto de ese ejercicio como un acto arbitrario, ya que en todo momento se pretendió atender las demandas de diversos sectores sociales que reclaman esos proyectos; por eso, mi representada decidió hacer la asignación presupuestal para que fuera el Titular del Ejecutivo Federal, quien culminara con la atención al reclamo de esas demandas sociales, mediante los actos administrativos de su competencia.

Por lo que se refiere a los treinta y uno tramos carreteros que autorizó la Cámara de Diputados, y que no estaban originalmente contemplados en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001 2006, debo manifestar que al Titular del Ejecutivo Federal se le autorizaron asignaciones presupuestales para ejecutar las obras de todos los tramos carreteros que pretende hacer. Los treinta y uno tramos carreteros de los que se duele sí son adicionales a los que se refiere en su proyecto de Presupuesto de Egresos, y sin duda, dichos tramos carreteros serán de gran utilidad para un buen número de comunidades que reclaman una mejor atención en las vías de comunicación y cuyos legítimos representantes populares integrados en las comisiones de esta Cámara, requirieron asignación presupuestal, como condición básica para que el Ejecutivo Federal pudiera ejecutarlos.

Por último, es necesario aclarar que la facultad constitucional que tiene la Cámara de Diputados, para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, conforme al artículo 74, fracción

IV, constitucional, no puede estar sujeta a lo que dispone un programa del sector de comunicaciones y transportes, elaborado por una Secretaría del Ejecutivo Federal; admitirlo sería hacer nugatoria la facultad de mi representada para modificar el citado proyecto de presupuesto.

SEGUNDO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL INCLUIR UNA SERIE DE DISPOSICIONES QUE VAN MÁS ALLÁ DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, INVADIÓ COMPETENCIAS DEL CONGRESO GENERAL (ARTÍCULOS 49 Y 73), VIOLÓ EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE LAS NORMAS (ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL) Y EXCEDIÓ EL CONTENIDO NORMATIVO ESTABLECIDO AL “DECRETO PEF-2005”.

El Titular del Ejecutivo Federal, parte de afirmaciones sin fundamento e interpretaciones erróneas de las disposiciones constitucionales, dado que no aporta elementos normativos o doctrinarios que sustenten sus argumentos.

La Cámara de Diputados, a lo largo de su contestación ha demostrado que:

- Su actuar en la aprobación, previo examen, discusión y modificación del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2005, siempre estuvo ceñido al marco de atribuciones que en esta materia le confieren el artículo 74 fracción IV, de nuestra Carta Magna.
- En ejercicio de esas atribuciones asignó recursos para la realización de acciones concretas, cuya ejecución reclama la vida nacional, como parte integrante de la justicia distributiva de los ingresos públicos.

Por tanto, los argumentos del titular del Ejecutivo carecen de sustento constitucional y legal, pues no pueden coexistir, por una parte, el ejercicio de las atribuciones constitucionales desplegada por un Poder Público, y por la otra, la invasión a la esfera constitucional, enunciada pero no acreditada por otro Poder Público.

A. Invasión de competencias.

De acuerdo con los términos de la demanda, la Cámara de Diputados debe limitarse a proveer los recursos necesarios para aplicar el Plan Nacional de Desarrollo (foja 16, “Es decir...”, foja 79, concepto tercero). Ahora bien, en la elaboración de este Plan, al que se pretende sujetar a la Cámara de Diputados, los representantes de la Nación, según la actora, apenas tienen una intervención marginal.

Al respecto, la formulación de dicho Plan, conforme a la Ley de Planeación (artículo 14), corresponde a la Secretaría de Hacienda. En los términos de la argumentación presidencial, la Cámara debe subordinarse a esa Secretaría. Es evidente que esta interpretación carece de base constitucional.

El Presidente también pretende que la Cámara se subordine a los programas sectoriales adoptados por las secretarías (foja 53, “En el programa...”; foja 85, rubro completo No. 2). No existen fundamentos constitucionales ni lógicos para sustentar una tesis de ese género.

El rubro de invasión de competencias es altamente abstracto. Por ejemplo (foja 16, “También es...”) cuando afirma que... “no existen disposiciones constitucionales que permitan a la Cámara de Diputados abstenerse de las limitaciones mencionadas...” (para la elaboración del presupuesto). Esta referencia a “las limitaciones mencionadas” se repite posteriormente (foja 10, “Como se.”) En realidad, no hay determinación de esas “limitaciones mencionadas”. Por otra parte, sí existe la facultad expresa para que la Cámara modifique el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo.

El Presidente argumenta que la Cámara carece de elementos para integrar el presupuesto, “porque no dispone de los datos “necesarios” (foja 26, “Además, en...”). Aquí se presenta una confesión de gran relevancia: El Ejecutivo no proporcionó a la Cámara de Diputados, como era su obligación derivada del párrafo segundo del artículo 74, fracción IV, constitucional y del artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la información suficiente para ejercitar las atribuciones dispuestas en dicho artículo.

En Conclusión:

Primero: Jurídicamente no es dable la invasión de competencia que la actora imputa a mi representada, pues ésta únicamente actuó dentro del marco de atribuciones que le confieren el artículo 74, fracción IV, de nuestra Carta Magna;

Segundo: El Ejecutivo Federal, al incumplir los términos de colaboración previstos en el artículo 74, fracción IV, constitucional y 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pretendió boicotear o impedir el desempeño de la atribución constitucional de la Cámara de Diputados, por lo que ésta debió recurrir a sus procesos parlamentarios previstos en la normativa que la rige, para suplir el defecto de información generado por la ausencia del Ejecutivo Federal, al hacerlo no invadió la esfera de competencias del Poder ausente;

Tercero: Es del todo improcedente, que el Ejecutivo pretenda impugnar el producto del ejercicio constitucional de una atribución, imputando a la Cámara de Diputados al haber resuelto, por sus propios procedimientos, lo que el propio Ejecutivo se negó a aportar, como era su obligación constitucional y legal, retirándose de las sesiones de examen, discusión y modificación del proyecto del Ejecutivo, que conforme a la normativa se realizan en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, lo cual se acredita con las copias certificadas de la versión estenográfica de fecha once de noviembre de dos mil cuatro y de la respectiva acta de la sesión.

Al retirarse de las mesas de trabajo el Ejecutivo, puede afirmarse que otorgó por anticipado su plena conformidad con la forma en que la Cámara de Diputados realizó el procedimiento de examen y consecuentemente modificación del proyecto de que se trata.

Jerarquía de las Normas.

En este apartado, el impugnante asevera que por el hecho de que el Presupuesto de Egresos lo haya expedido la Cámara de Diputados, impide que tenga el carácter de ley suprema y, por tanto, sus disposiciones no pueden transgredir la norma constitucional, los tratados u otras leyes federales. Por otra parte, se limita a enunciar una serie de leyes que a su juicio contienen normas contravenidas por el Decreto de Presupuesto de Egresos, sin expresar de cuáles se tratan ni en qué consisten las supuestas violaciones, dejando en estado de indefensión a mi representada.

Con lo expuesto, el titular del Ejecutivo Federal, interpreta indebidamente el precepto contenido en el artículo 133 constitucional, al sostener que de acuerdo al principio de supremacía constitucional, el Decreto de Presupuesto de Egresos es una disposición de rango menor, por no emanar del Congreso General, argumentando para tal efecto que: "el Presupuesto de Egreso que es emitido por la Cámara de Diputados, en uso de las facultades exclusivas que le confiere el artículo 74 Constitucional, no constituye una ley del Congreso de la Unión, por lo tanto no es ley suprema y sus disposiciones no pueden transgredir la Constitución, los tratados o leyes federales, so pena de considerarse inválidas aquellas que se ubiquen en dicho supuesto".

Sobre el particular:

- Es incuestionable que el Decreto de Presupuesto de Egresos que emitió la Cámara de Diputados, no constituye una ley que dimana del Congreso de la Unión, ni por tanto se rige por lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Derivado de su origen en el artículo 74, fracción IV, constitucional, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, encuentra en la misma Norma Fundamental su alcance, estando obligada a agotarlo conforme a los procedimientos establecidos en la normativa interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Finalmente, la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones presupuestarias, no violentó ninguna disposición constitucional o legal, ya que en la emisión del Decreto de Presupuesto de Egresos, se limitó a aprobar recursos para la realización de acciones concretas que habrán de ejercer los ejecutores del gasto, una vez examinado, discutido y modificado el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En referencia a la afirmación del actor, en el sentido de que la facultad constitucional que ejerció mi representada para modificar el proyecto de "Decreto PEF-2005", fue utilizada de manera "ilimitada", se contraponen con su propia afirmación, en el sentido de desconocer la existencia de la facultad modificatoria, al señalar que debe constreñirse a la aprobación del proyecto. Tal señalamiento es infundado, ya que la Cámara de Diputados enfrentó una vez más su obligación constitucional en los términos en que siempre ha ejercido su facultad, con pleno respeto a los principios que señala la propia Constitución y las leyes federales y, como prueba de ello, se anexan los cuadros comparativos de los proyectos de presupuesto y los decretos aprobados en los años de mil novecientos noventa y nueve a dos mil cinco, de cuyo análisis se desprende, sin duda alguna, que ha sido una práctica regular la modificación del proyecto presidencial de presupuesto. Lo anterior, confirma lo expresado en la iniciativa, exposición de motivos y dictamen de la reforma constitucional del treinta de julio de dos mil cuatro, en el sentido de que la inclusión de dicha reforma no hace más que reconocer expresamente, en el texto constitucional, lo que implicaba necesariamente en el examen, discusión y aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por último, no pasa inadvertido que en este concepto de invalidez, en específico, a foja 66, tercer párrafo, de su escrito de demanda, que el Ejecutivo de la Unión no alegue una invasión de su esfera competencial, de donde resulta que carece de legitimación activa en la presente controversia, ya que no sufre agravio o perjuicio en su esfera competencial, como lo reconoce expresamente la actora.

C. Contenido normativo específico.

Es falso lo argumentado en este apartado por el Ejecutivo Federal, pretendiendo que la Cámara de Diputados actúe como una simple oficina de trámite de aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos, haciendo nugatoria la atribución constitucional de ésta.

Es de señalar, que la doctrina mexicana coincide en que el presupuesto se rige por el principio de la especialidad, que radica en que la asignación de partidas no está expresada en términos genéricos o abstractos, sino en detalle, esto es, los gastos no son globales, sino específicos.

Los tratadistas Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, refiriéndose al principio de la especialidad, al que también denominan de especificación de gastos, indican que consiste en: “que la asignación de partidas presupuestales se haga en forma detallada y concreta. Esto es, que los gastos públicos no deben otorgarse en forma global, sino detallando hasta donde sea posible, para cada caso”.

Lo anterior no podría ser de otra manera, porque sólo con una relación pormenorizada de partidas presupuestales, la representación popular puede aquilatar que el empleo de los ingresos públicos corresponden a las verdaderas necesidades públicas, lo que conlleva a que las modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, sean en el grado de especificidad requerido para cada caso.

Consecuentemente, resulta infundada la afirmación del Ejecutivo Federal, en el sentido de que la Constitución y las leyes reglamentarias imponen al Presupuesto de Egresos un contenido específico que no es dable modificar, ya que ello es contrario a la facultad que la fracción IV del artículo 74 constitucional, confiere a la Cámara de Diputados.

El argumento del actor, parte de una interpretación errónea de la tesis jurisprudencial P./J. 80/2003, al afirmar que: “si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, y concluir que si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales”.

Tal afirmación, no resulta aplicable al caso, ya que la tesis referida por la actora es un criterio que atañe a la Ley de Ingresos, no al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que se deba soslayar que ambos ordenamientos jurídicos tienen una naturaleza diferente, rigiendo para este último el principio de especialidad en cuanto a la asignación de partidas presupuestales, lo que no sucede con la Ley de Ingresos.

D. Disposiciones del “Decreto PEF 2005”, que son inconstitucionales por contravenir leyes federales.

1. Bajo este numeral, el impugnante reputa de “ilegales” los Anexos 1, 18 y 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, afirmando que en ellos se omite autorizar recursos para llevar a cabo el Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, que por disposición del artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, debe implementar el Servicio de Administración Tributaria.

Esgrime esta afirmación, y sostiene que se violan en su perjuicio los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional, 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 1 fracción I y Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación.

La “ilegalidad” reputada, presenta un defecto de formulación en cuanto a sus alcances, toda vez que no expresa específicamente la parte de dichos anexos cuya invalidez pretende, siendo imposible para el juzgador supremo adoptar esa determinación.

Lo que no hace el Titular del Ejecutivo Federal, es exponer la razón y motivo de la supuesta omisión, ya que no hace referencia a que en su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, no consignó ninguna medida sobre el particular, pues no formuló petición alguna para el citado programa.

El Anexo 1 contiene el Gasto Neto total autorizado para los tres Poderes de la Unión en el ejercicio fiscal de dos mil cinco, sin que pueda apreciarse en el listado que constituye, la alusión o la omisión supuesta al Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, por lo cual, al no ser claro, el rubro cuya inconstitucionalidad se reclama, no puede la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidir, de dicho Anexo 1, cuál rubro o rubros declararía como tal, y por lo mismo tampoco podría resolver la inconstitucionalidad de todo el Anexo 1.

Al impugnar el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos que contiene las adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, una vez más el titular del Ejecutivo Federal omite señalar el rubro específico cuya constitucionalidad impugna. Suponer bajo estas circunstancias, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la inconstitucionalidad de dicho Anexo, implicaría dejar sin efecto el resultado del ejercicio de la facultad modificatoria llevada a cabo por la Cámara de Diputados, y en general su facultad presupuestal, en detrimento de las atribuciones constitucionales que le corresponden, a mi representada.

En el mismo caso se encuentra la impugnación del Anexo 19 que alude a la reasignación del gasto 2005, ya que en identidad de circunstancias el actor no señaló específicamente el rubro cuya inconstitucionalidad pretende hacer valer, de suerte que, tanto para mi representada, como para esa autoridad resolutora, es material y jurídicamente imposible determinar el alcance de la inconstitucionalidad que se reclama.

Según el impugnante, el artículo 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, prevé la percepción de (20) veinte mil millones de pesos por concepto de impuestos que se recaudarían como consecuencia directa del Programa de Ampliación y

Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, afirmación temeraria que no se desprende del precepto mencionado, dado que la cantidad consignada en dicho dispositivo por concepto de recaudación de impuestos, importa la cantidad de \$864,830.7 millones de pesos, sin que en el mismo se aluda ni exprese ni implícitamente, que una fracción de tal cantidad será recaudada por efecto directo del programa señalado.

Los recursos a emplearse en la instrumentación del Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, están comprendidos en el programa operativo de la dependencia de que se trata, en virtud de que no se hace mención especial sobre un monto específico para llevarlo a cabo en el “Análisis Funcional Programático Económico” ni en las “Metas Presupuestarias” del Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público”, contenidos en el Tomo III del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. Más aún, la dependencia de que se trata, dispondrá de mayores recursos que los proyectados por el Ejecutivo Federal, según consta en el Anexo 18 del “Decreto PEF”.

En el supuesto de que la Cámara de Diputados hubiera omitido la asignación de recursos para la ejecución del programa antes aludido, ello no sería violatorio del artículo 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional, al no existir la posibilidad jurídica de su violación con las razones expuestas por el impugnante, dado que las acciones exigibles en el procedimiento de creación del Decreto de Presupuesto de Egresos, señaladas en los incisos a) y b) anteriores, fueron cumplidas en sus extremos; es decir, la Cámara de Diputados examinó, discutió y modificó el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal y expidió el decreto correspondiente, y si no le asignó recursos al referido Programa, es porque el Ejecutivo Federal no solicitó tal asignación.

Concerniente al artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dado su contenido y ubicación en el ordenamiento de que se trata, es jurídicamente imposible que pueda ser violado por la Cámara de Diputados al examinar, discutir y modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, ni al aprobar el Presupuesto de Egresos, dado que su observancia o inobservancia sólo puede reputarse de las entidades que integran su respectivo proyecto, para ser enviado al Presidente de la República.

En efecto, el capítulo III de la Ley de que se trata, denominado “De los Presupuesto de Egresos”, se integra por los artículos 13 a 24, de los cuales sólo los artículos 15 y 16 se refieren a aspectos vinculados con el Decreto que corresponde aprobar a la Cámara de Diputados. Los restantes artículos 13, 14 y 17 a 24 regulan los supuestos vinculados con la integración del proyecto que el Ejecutivo Federal debe enviar a ese órgano camarl, de tal manera que la obligación contenida en el artículo 22 aplica sólo en esta etapa; es decir, que las entidades que planteen el argumento o la creación de partidas al proyecto, deben agregar la correspondiente iniciativa de ingreso, sólo si con dicho aumento o creación se pudiera afectar el equilibrio presupuestal.

Finalmente, resulta infundada la afirmación de la existencia de una violación al artículo 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, toda vez que dicho dispositivo establece conceptos y cantidades estimadas por los que se percibirán ingresos por concepto de impuestos, sin que en el mismo proceda señalar que ello será como consecuencia directa o indirecta del Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes.

En consecuencia, es infundada la afirmación del impugnante, en torno a la violación de los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional; 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

E. Conclusión.

Las conclusiones a que hace referencia el demandante, quedan debidamente contestadas al responder el “Capítulo de Consideraciones Previas” del escrito de demanda, sin embargo, se hace notar que sus aseveraciones deben ser inatendibles, en razón de que no encuentran sustento jurídico, ante lo señalado de manera expresa en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de reservar a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para examinar, discutir y, en su caso, modificar el proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, el cual goza del Principio de Unicidad con la Ley de Ingresos de la Federación.

TERCERO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AL MODIFICAR EL PROYECTO DEL “DECRETO PEF 2005”, HACIENDO TOTAL ABSTRACCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN, VIOLÓ EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN.

A. La planeación y el Presupuesto por Programas.

En este apartado, el titular del Ejecutivo Federal, afirma que el Presupuesto de Egresos se contrae a la “distribución de recursos” y que al hacer modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, está sujeta y firmemente limitada a las directivas que establezca el Ejecutivo Federal, a quien le corresponde llevar a cabo la planeación nacional, de conformidad a la Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Ingresos y al Plan Nacional de Desarrollo vigente, respecto del que la Cámara de Diputados, como integrante del Congreso de la Unión, únicamente tiene facultad de “realizar observaciones” durante su ejecución y, a lo más ‘evaluar el cumplimiento de los programas.’

La anterior interpretación del sistema de planeación desconoce la naturaleza del presupuesto de egresos y el papel importantísimo que juega en el desarrollo de las funciones gubernamentales, así como el que la función estatal no se reduce a la función de la administración pública del Ejecutivo Federal.

Pretender que la facultad exclusiva que otorga el Constituyente a la Cámara de Diputados, quede sujeta a los reglamentos y programas que son emitidos por el Ejecutivo Federal, resulta insustancial ante la consideración de que el artículo 26 constitucional estatuye que el Plan Nacional de Desarrollo lo emite el Ejecutivo Federal como guía para su gestión de gobierno y el órgano legislativo tiene facultades constitucionales para hacer adecuaciones a dicho Plan, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De dicho precepto constitucional se deduce que el Ejecutivo Federal, al aplicar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y su Plan Nacional al inicio de su gestión, necesariamente debe ajustarse a las adecuaciones que anualmente ha hecho la Cámara de Diputados, a los Presupuestos de Egresos anteriores, a fin de que su Proyecto pueda ser congruente con las finanzas públicas del país.

Por lo que respecta al planteamiento del actor, en el sentido de que la Cámara de Diputados está limitada para hacer modificaciones a su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en razón de la evolución que ha tenido la Planeación por programas hasta llevarnos a lo que hoy conocemos como el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, es importante aclarar que este último sistema no se creó con el objeto de limitar la facultad constitucional de aquella, respecto a la aprobación del referido Decreto, sino que su creación se debe a que en la década de los años de mil novecientos ochenta, además de la modernización y mejoramiento de las funciones estatales, principalmente la administrativa, se reconoció la necesidad política de incorporar en la toma de decisiones estatales, a amplios sectores de la sociedad, para que participaran de manera más activa, en razón de que se percibió su indiferencia hacia la actividad estatal, lo que representaba el peligro de exacerbar los desacuerdos sociales, provocando la ineffectividad de convocatoria del Estado, de ahí que se haya dado inicio a la planeación democrática del desarrollo.

Dado que es precisamente el Congreso de la Unión el que elabora las leyes, el texto constitucional abre la puerta para que el Poder Legislativo intervenga, tanto y cuanto lo determine necesario en la planeación democrática; esto es, en lo que prevea la Ley de Planeación, lo que significa, sin duda, equilibrio de Poderes, ya que es el propio Congreso el que elabora la ley, o la deroga o reforma en su caso.

En adición a lo anterior, debe destacarse el papel central del Presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva que le otorga el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, en la configuración política de la planeación del desarrollo, puesto que el proyecto del Ejecutivo Federal queda sometido al examen, discusión y, en su caso, modificación, antes de ser aprobado el presupuesto, lo cual implica un ajuste dinámico y permanente a la orientación y a la participación del hacer gubernamental en la consecución de los propósitos del desarrollo indicados por la planeación.

La planeación implica necesariamente al presupuesto, pues éste no sólo se refiere a los objetivos y propósitos, sino que también indica el qué, el quién, y el cuánto, para alcanzar los resultados que la Planeación se plantea; el presupuesto relaciona el plan general con las acciones específicas de gobierno, ya que según la misma ley, la planeación nacional del desarrollo se define como la ordenación racional y sistemática de acciones, que con base en el ejercicio de las atribuciones, contiene estimaciones de recursos, metas y responsables de su ejecución.

B. En el proceso presupuestario el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar congruentemente con el Sistema Nacional de Planeación.

Las disposiciones integradas en el Decreto de Presupuesto, son una responsabilidad compartida entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, según las disposiciones constitucionales, y en ellas se determinan medidas que ajustan la planeación y la programación, además de que regulan aspectos específicos del ejercicio del gasto público federal.

Debe considerarse al Presupuesto de Egresos de la Federación, como una calificación de aprobación o de rechazo, a la conducción económica del Ejecutivo en la cuenta pública del año anterior. Por ello, cuando la Cámara de Diputados emite una censura a través de realizar modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejecutivo Federal, dicho acto de calificación no puede ser susceptible de impugnaciones jurídicas.

Este conocimiento y participación del Legislativo de la Unión y sus Cámaras en las tareas de planeación, está reconocida expresamente en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Ley de Planeación (Diario de Debates. Año I. T. I. No. 49, Cámara de Diputados. Diciembre 11, 1982, págs. 48 a 60).

De todo lo anterior, claramente se puede demostrar que la verdadera intención del Ejecutivo Federal, al inconformarse con las modificaciones que realizó mi representada, es sujetarla a sus propios acuerdos y programas, pretextando violaciones a la Constitución Política y a diversas leyes, pero lo cierto es que la Cámara de Diputados dejó incólumes los diferentes componentes del Plan Nacional de Desarrollo vigente para el sexenio que transcurre.

C. Resignaciones y Programas en los que la Cámara de Diputados viola el artículo 26 constitucional.

Son inatendibles los argumentos del actor, con los que afirma que las reasignaciones y programas que supuestamente aprobó mi representada violan el artículo 26 constitucional. Como ya se ha manifestado a lo largo de este escrito de contestación a la demanda, la Cámara de Diputados sólo ejerció su facultad constitucional que lo autoriza para examinar, discutir, en su caso modificar y aprobar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Ejecutivo Federal. Ello no constituye una invasión a la esfera constitucional de competencia del Ejecutivo Federal, ya que realiza asignaciones de recursos disponibles para que el actor ejecute los programas que la población le demanda conforme a los lineamientos que señalan los artículos 26 y 134 constitucionales.

1. Creación de nuevos programas.

- a) Incubadoras de negocios para jóvenes
- b) Instituto de Capacitación Musical
- c) Abriendo Espacios
- d) Integración laboral con perspectiva de género
- e) Programa de apoyo a mujeres e hijos de migrantes en territorio nacional.

Es de señalarse que la apreciación del Ejecutivo es del todo equivocada, ya que no se trata de nuevos programas, sino de asignaciones de gasto que adicionan los que vienen ejecutándose.

2. Carreteras que no cumplen con el programa sectorial.

Este punto se encuentra debidamente contestado en el punto 1 (Construcción y ampliación de carreteras y caminos), del apartado B, de la sección segunda (conceptos de invalidez respecto del "PEF-2005").

3. Caminos Rurales y Alimentadores que no cumplen con los criterios de planeación.

Este punto se encuentra debidamente contestado en el punto 1 (construcción y ampliación de carreteras y caminos), del apartado B, de la sección segunda (conceptos de invalidez respecto del "PEF-2005").

4. Programas nuevos que duplican otros ya existentes.

Dentro de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados asignó recursos para que, dentro de los programas que ya están establecidos, se atienda prioritariamente a los conceptos señalados, por lo que no existe tal duplicidad de programas como equivocadamente afirma el Ejecutivo Federal. Dichos programas son los siguientes.

Los apoyos a la movilidad laboral de jornaleros agrícolas, así como a los trabajadores migrantes temporales mexicanos, no deben ser considerados como programas independientes del Programa de Apoyo al Empleo, a menos que el Ejecutivo Federal decida crearlos como nuevos programas, para lo cual tendría que llevar a cabo los procedimientos de programación correspondientes, e informar de ello a esta Soberanía.

Fondo de Tierras para desplazados internos en Chiapas, pueden ser aplicados dentro de los programas que tiene a su cargo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sectorizada en la SHCP, ya que se trata de recursos destinados a aliviar las condiciones de la población indígena, sin que esto signifique una duplicidad con los programas que lleva a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria. De ser esa la perspectiva del Ejecutivo, todos los programas que atienden a sectores de la población específicos, duplicarían los programas generales de las dependencias.

Los apoyos a las instancias de mujeres en las entidades federativas, no se puede considerar que duplican, sino que complementan los programas del Instituto Nacional para las Mujeres. Tal es el caso de todas las demás asignaciones presupuestales en las distintas dependencias que tienen por objeto apoyar la atención con perspectiva de género a determinados grupos de la población.

5. Programas nuevos asignados a dependencias que no tienen competencia en la materia.

Igualmente en este punto, el actor equivoca sus argumentaciones, ya que las asignaciones presupuestales autorizadas por mi representada no fueron erróneamente ubicadas, por las siguientes razones:

- a). Las asignaciones de gasto aprobadas por la Cámara de Diputados para Fondos para el Desarrollo de Regiones Marginadas, para el Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Migratorios y para los Subsidios a la Prima del Seguro Agropecuario, se ubicaron en la SHCP debido al carácter financiero de tales asignaciones y en razón de que la administración y coordinación de estos instrumentos de carácter financiero sustantivamente se encuentran dentro de las atribuciones de esta dependencia, misma que en su caso las asignara a otras dependencias o programas del Ejecutivo.

b). El Fondo de Combate a la Pobreza a la que se refiere el Ejecutivo y que se ubicó en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en la asignación de la Cámara de Diputados, se llama "Fondos Regionales de Combate a la pobreza" y se refiere a dos programas: el Programa Normal Rural y el Programa Pesquero. Este último, a su vez, se divide en Pescadores de la Tercera Edad e Infraestructura Social para Comunidades Pesqueras Indígenas. Visto así, resulta evidente que la ubicación de este programa debe ser dentro del sector que coordina la SAGARPA.

c). El Ejecutivo Federal señala que en la Secretaría de Salud se ubican los siguientes programas, para los cuales dicha dependencia no tiene competencia:

- Convenio PEC-SAGARPA para los Ingenios Independencia, la Concepción y Santo Domingo-FIRCO.
- Convenio PEC-SAGARPA Caña de Azúcar-FIRCO.
- Seguridad Social Cañeros Convenio IMSS (Productores menos 3.5 ha).
- Seguridad Social Jornaleros.
- Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS.

Es importante señalar que todos estos convenios y actividades del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2005, consisten en proporcionar servicios de salud y seguridad social a trabajadores del medio rural, por lo que su ubicación dentro del sector coordinado de la Secretaría de Salud, corresponde al ámbito de atribuciones de ese sector.

d). Los recursos que la Cámara de Diputados aprobó para apoyar el Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México, así como para el Apoyo a Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica de Frágil Economía, se ubicaron en la Secretaría de Desarrollo Social por tratarse de asignaciones destinadas a grupos en condiciones de marginalidad y pobreza que atiende la dependencia mencionada.

En todo caso, suponiendo sin conceder que las asignaciones presupuestales autorizadas por mi representada, fueron indebidamente asignadas a una dependencia distinta a la que legalmente le correspondía, se debe tener en cuenta que el Titular del Ejecutivo Federal cuenta con una serie de atribuciones que la Ley confiere a la SHCP, para reubicar esas asignaciones, teniendo sólo la obligación de informarlo a la Cámara de Diputados.

SEXTO. Mediante proveído de siete de febrero de dos mil cinco, el Ministro instructor reconoció que son terceros interesados en esta controversia las siguientes entidades federativas: 1. Baja California. 2. Baja California Sur. 3. Campeche. 4. Chiapas. 5. Chihuahua. 6. México. 7. Guanajuato. 8. Guerrero. 9. Hidalgo. 10. Jalisco. 11. Michoacán. 12. Morelos. 13. Nuevo León. 14. Oaxaca. 15. Puebla. 16. Sinaloa. 17. Sonora. 18. Tabasco. 19. Veracruz y 20. Distrito Federal; así como los Municipios que a continuación se relacionan: De Baja California: 21. Tecate y 22. Tijuana. De Baja California Sur: 23. La Paz. Campeche: 24. Campeche. De Chiapas: 25. Jiquipilas. 26. Reforma y 27. Palenque. Chihuahua: 28. Valle de Zaragoza y 29. Hidalgo del Parral. Del Estado de México: 30. Mexicaltzingo. 31. Tianguistenco. 32. Chapultepec. 33. Nezahualcóyotl. 34. Metepec. 35. Cuautitlán. 36. Ecatepec de Morelos. 37. Naucalpan de Juárez. 38. Toluca. 39. Lerma. 40. La Paz. 41. Texcoco. 42. Chalco. 43. Chimalhuacán. 44. Ixtapaluca. 45. Ixtapan de la Sal. 46. Tejupilco. 47. Atlacomulco. 48. Tecámac y 49. Huixquilucan. De Guanajuato: 50. León. De Guerrero: 51. Atoyac Álvarez. 52. Cocula. 53.- Cuetzala del Progreso. 54. Tepecoacuilco de Trujano. 55. Acapulco de Juárez y 56. Taxo de Alarcón. De Hidalgo: 57. Actopan. 58. Atotonilco el Grande. 59. Tepetitlán. 60. Huichapan y 61. Teconautla. De Jalisco: 62. Ahualulco de Mercado. 63. Atotonilco el Alto. 64. Zapotlán el Grande. 65. Poncitlán. 6. Unión de San Antonio. 67. Talpa de Allende. 68. Tlaquepaque. 69. Tonalá. 70. Zapopan y 71. Tepatitlán de Morelos. De Michoacán: 72. Ixtlán. 73. Jacona. 74. Tangamandapio. 75. Zamora y 76. Morelia. De Morelos: 77. Jotutla. 78. Puente de Ixtla y 79. Miacatlán. De Nuevo León: 80. San Nicolás de los Garza y 81 Monterrey. De Oaxaca: 82. Oaxaca de Juárez. De Puebla: 83. Yaonáhuac. 84. Amozoc. 85. Puebla y 86. Tepeaca. De Sinaloa: 87. Guasave. 88. Navolato y 89. Culliacán. Sonora: 90. Hermosillo. De Tabasco: 91. Jonutla. 92. Emiliano Zapata. 93. Nacajuca. 94. Paraíso. 95. Hiiumanguillo. 96. Tenosique. 97. Comcalcalco. 98. Jalapa. 99. Cunduacán. 100. Cárdenas. 101. Centra y 102 Centro. De Veracruz: 103. Ángel R. Cabada. 104. Coatzacoalcos. 105. Coacoatzintla. 106. Tres Valles. 107. Tancoco. 108. Tlachichilco y 109. Tuxpan. También le reconoció carácter de terceros interesados a las Delegaciones del Distrito Federal: 110. Cuauhtémoc. 11. Coyoacán y 112 Gustavo A Madero.

SÉPTIMO. Una vez agotado el trámite respectivo, con fecha treinta de marzo de dos mil cinco, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se admitieron y se tuvieron por recibidas las pruebas ofrecidas por las partes, con excepción de la inspección judicial que se estimó ociosa y se tuvieron por expresados sus alegatos.

En la misma audiencia se tuvo por presentado el oficio número PGR/185/2005, del Procurador General de la República, recibido el veintinueve de marzo de dos mil cinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, mediante el cual formuló la

opinión que a su representación corresponde, en el sentido de que deben declararse procedentes las pretensiones deducidas por el Ejecutivo Federal y declararse la invalidez de los actos que impugna.

El Síndico del Municipio de León, Estado de Guanajuato, en su carácter de tercero interesado, se apersonó a juicio mediante oficio registrado con el número 406328; manifestando que solicita se declare la invalidez de los actos impugnados por el Poder Ejecutivo Federal, toda vez que éste tiene facultades para realizar observaciones al Decreto impugnado.

Por otro lado, los representantes de las diversas Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones del Distrito Federal, a los que se les reconoció el carácter de terceros interesados y que se apersonaron en la presente controversia mediante escritos presentados ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; manifestaron, en términos generales, que es improcedente la controversia constitucional, que son inoperantes e infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Ejecutivo Federal y que, por ello, debe reconocerse la validez del Decreto materia del juicio.

C O N S I D E R A N D O :

COMPETENCIA

PRIMERO. 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, por tratarse de un conflicto entre el Titular del Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

SEGUNDO. La demanda fue presentada oportunamente.

El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia, que precisa el plazo para la promoción de controversias constitucionales tratándose de actos, señala:

"ARTÍCULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;..."

Por lo que respecta al Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro, que se reclama, el Poder actor expresamente señala en su oficio de demanda, que le fue notificado el quince del propio mes y año, mediante oficio DGPL 59-II-0-1276; por otra parte, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cinco, también reclamado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil cuatro.

Por tanto, la presentación de la demanda en la Oficina de Certificación Judicial y correspondencia de este Alto Tribunal el martes veintiuno del mes y año citados, fue oportuna.

LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES

TERCERO.- La legitimación de las partes se encuentra debidamente acreditada:

a) Legitimación activa: Por el Poder Ejecutivo Federal comparece el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el que acreditó su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento, expedido el diecisiete de noviembre de dos mil cuatro (fojas ciento ocho del expediente); asimismo dicho funcionario cuenta con facultades para representar al titular del Ejecutivo Federal en atención al Acuerdo del Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno (fojas ciento diez y ciento once del expediente), por el que determinó que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación de aquél ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que expresamente se otorgue esa representación a algún otro servidor público, así como en lo dispuesto por el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé:

"ARTÍCULO 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

...

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas".

Asimismo, el Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso c) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

El análisis anterior da lugar, además, a desestimar el argumento de la autoridad demandada, en el sentido de que el promovente no acreditó su personalidad ni tampoco haber sido instruido mediante el acuerdo respectivo; puesto que, como ya se indicó, la designación del Consejero Jurídico quedó acreditada en términos de su nombramiento, cuya copia fotostática certificada obra agregada a fojas ciento dieciocho del expediente y su legitimación procesal deriva, tanto del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, como de lo dispuesto por el mencionado artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En apoyo a lo anterior, se invoca la tesis de jurisprudencia número P./J. 70/97, publicada en la página quinientos cuarenta y seis, Tomo VI, Septiembre de mil novecientos noventa y siete, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo".

Por tales razones es que tampoco asiste razón a la autoridad demandada al señalar que, en asuntos como el presente, el representante del Ejecutivo Federal debe ser el Procurador General de la República, como se desprende de los artículos 102, de la Constitución Federal y 6º, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los mencionados preceptos en lo que interesa señalan:

"ARTÍCULO 102.- A...

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes...".

"ARTÍCULO 6º.- Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

...

II.- Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables...".

Como se desprende de estos numerales, el mandato que contienen es en el sentido de que el Procurador General de la República debe intervenir en todas las controversias constitucionales, función que debe ejercer en forma personal, pues el propósito fundamental de que se le reconozca como parte autónoma en este medio de control constitucional, radica en que dicho funcionario coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, y de modo alguno prevén que se le faculte para representar al titular del Ejecutivo Federal.

Además, el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, limitativamente establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sólo podrá ser representado en esta vía constitucional por el Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente. Dicho numeral textualmente dispone:

"ARTÍCULO 11.- (párrafo tercero). El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos 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. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan".

Por tanto, al no estar previsto que el Procurador General de la República pueda tener el carácter de representante del titular del Poder Ejecutivo Federal en controversias como la presente, procede desestimar los argumentos que sobre el particular hace valer la parte demandada.

Cabe agregar que las consideraciones anteriores no implican desconocer aquellos supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva, en términos de lo establecido en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Legitimación pasiva. Por la autoridad demandada, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comparece el Presidente de la Mesa Directiva, acreditando tal carácter con el acta en la que se declara integrada la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el Segundo año de Ejercicio de la Quincuagésima Novena Legislatura, publicada el treinta de agosto de dos mil cuatro en el Diario de los Debates de esa Cámara (cuya copia fotostática certificada obra de la foja veintiocho a la treinta y uno del Tomo II del expediente); quien está facultado para acudir en representación de la Cámara de Diputados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"ARTÍCULO 23.-

1.-Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;...".

Asimismo, la Cámara de Diputados cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia, al ubicarse en el supuesto de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que fue la que emitió los actos combatidos.

PROCEDENCIA

CUARTO. La autoridad demandada aduce las siguientes causas de improcedencia:

a) La prevista en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, toda vez que el Presidente de la República no puede ejercer el derecho de veto en relación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Procede desestimar la anterior causa de improcedencia, en atención a que el análisis de los argumentos que la sustentan será materia del fondo del asunto.

Sirve de apoyo a la consideración anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en la página setecientos diez, Tomo X, Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucre una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas".

b) Asimismo, se aduce que es improcedente la presente controversia constitucional en términos de lo establecido en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, porque el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto consumado y, por ello, el Acuerdo del

Pleno de la Cámara de Diputados de catorce de diciembre de dos mil cuatro, es un acto concluido y, a mayor abundamiento, la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, está prohibida en el artículo 45 de la citada Ley Reglamentaria.

Es infundado el argumento en análisis, en virtud de que entre las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra establecida la improcedencia de la controversia constitucional cuando los actos que la motiven tengan el carácter de concluidos o consumados; además de que tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.

Por lo que, no obstante que la emisión de un decreto o una ley por parte del Congreso de la Unión, de alguna de sus Cámaras o de algún Congreso Local pueda estimarse como consumado por haber concluido el procedimiento legislativo, ello no da lugar a la improcedencia del juicio, siempre y cuando el Decreto impugnado continúe produciendo sus efectos.

En el caso, por cuanto hace a las partidas y artículos transitorios que expresamente se han impugnado, de manera alguna puede estimarse que dichos efectos se hayan consumado, ya que se encuentra sub iudice su aplicación, por virtud de la suspensión decretada por este Tribunal Pleno.

Por otro lado y, por cuanto hace al argumento relativo a que “la aplicación retroactiva de las consecuencias de las nulidades que resulten en las controversias constitucionales, está prohibida en el artículo 45, de la citada Ley Reglamentaria”, es de señalarse que si bien es cierto que la norma invocada de manera expresa prohíbe los efectos retroactivos de la declaratoria de invalidez, salvo que se trate de asuntos en materia penal; también es cierto que en la misma se establece que “las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, motivo por el cual, la circunstancia de que a las resoluciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no se les deban imprimir efectos retroactivos, no significa que las acciones de controversia constitucional sean improcedentes, porque los efectos de las nulidades que resulten en el juicio, válidamente pueden producirse hacia el futuro.

En apoyo a lo anterior se invoca, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación se citan enseguida.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Septiembre de 1997. Tesis: P./J. 74/97. Página: 548).

c) Por último, se señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con las fracciones II y III del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que el Ejecutivo Federal, al no haber vetado la Ley de Ingresos, consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos en sus términos, incluidas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, toda vez que tuvo conocimiento del Decreto de Presupuesto de Egresos, el veintidós de noviembre de dos mil cuatro, antes de que promulgara y publicara la referida ley, lo que tuvo lugar el día veinticuatro del mes y año citado.

Agrega la demandada que la publicación del Presupuesto de Egresos es un acto consecuencia del consentimiento de la Ley de Ingresos, por lo que carece de validez jurídica su impugnación vía controversia constitucional; además de que, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación carece de eficacia sin la Ley de Ingresos, por lo que resulta ociosa su impugnación constitucional en forma aislada.

También deben desestimarse tales argumentos, en virtud de que su análisis involucra el examen de cuestiones que serán materia del fondo del asunto.

Sirve de apoyo a la consideración anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, publicada en la página setecientos diez, Tomo X, Septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucre una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.

Otra razón para excluir el análisis de las manifestaciones hechas valer por la parte demandada, reseñadas en párrafos precedentes, atiende a que los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no prevén el consentimiento tácito del acto (salvo aquél que deriva de la presentación de la demanda fuera de los plazos previstos en el artículo 21), como causa de improcedencia ni de sobreseimiento; sino solamente el que consta en un desistimiento expreso.

Por lo que si bien es cierto que la Ley de Ingresos, respecto de la que se señala que el Ejecutivo Federal no realizó observación alguna y, el Presupuesto de Egresos de la Federación, se encuentran íntimamente relacionados, ello no da lugar a considerar que el Decreto impugnado sea un acto consentido; toda vez que la vinculación de las disposiciones contenidas en ambos cuerpos normativos, aun cuando atiende a la relación ingreso-gasto previsto en cada uno de ellos, en modo alguno implica la aceptación del monto de las partidas ni del destino que, por virtud de las modificaciones realizadas al proyecto de Decreto enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, se dio a parte de los referidos ingresos.

Sin que sea óbice a la anterior consideración el hecho de que, como lo señala la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal haya tenido conocimiento del contenido del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación con anterioridad a la fecha en que se publicó la Ley de Ingresos, ya que tal circunstancia no evidencia el pretendido consentimiento, máxime que, además de haberse formulado observaciones al decreto ahora impugnado, la demanda fue presentada oportunamente y los conceptos de invalidez se refieren a vicios del propio Decreto de Presupuesto de Egresos y no a la Ley de Ingresos.

Por lo que no puede inferirse tal consentimiento de la circunstancia de que el Ejecutivo Federal haya realizado la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en tanto que tal acto no es otra cosa que el cumplimiento de un mandato constitucional.

Por último, se precisa que no resultan aplicables al caso las Tesis de Jurisprudencia sustentadas por este Tribunal Pleno, cuyo número y rubro se señalan a continuación: 55/2001, con rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO, DENTRO DE CUYO PROCESO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO”; 1/2005 de rubro: “LEYES O DECRETOS. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO ESTÁ OBLIGADO A PUBLICARLOS SI FORMULÓ OBSERVACIONES A SUS INICIATIVAS EN USO DE SU DERECHO DE VETO Y EL CONGRESO NO LAS APROBÓ CON EL VOTO CALIFICADO EXIGIDO POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL” y la número 160/2000 con rubro: “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUNADO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA POR EL PODER EJECUTIVO VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO”; en virtud de que en los precedentes que dieron lugar a dichos criterios jurisprudenciales, se trataba de casos nítidos en que estaba consignado el Derecho de Veto, hipótesis diversa a la del presente caso, en que tal tema es punto de debate en la controversia.

En atención al resultado alcanzado y a que no se advierte, de oficio, ningún motivo de improcedencia ni de sobreseimiento, se debe entrar al estudio de fondo.

FIJACIÓN DE LA LITIS

QUINTO. Con base en los razonamientos expuestos en el considerando que antecede, se precisa que la litis en la presente controversia constitucional, se centra en los siguientes aspectos:

1.- Si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2.- Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

3.- Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.

DERECHO DE VETO

SEXTO. El primer punto de la litis, consiste en determinar si el Presidente de la República, en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para ello, resulta necesario precisar que el veto es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos, esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo.

Así, a través del veto el Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter, sino hasta después de que precluye, para el Ejecutivo, el plazo para emitir sus observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, no fueron aceptadas o, aceptándolas, modificó el proyecto original, en donde al término de cualquiera de estas hipótesis, el Ejecutivo tiene entonces la obligación de promulgar y publicar la Ley o Decreto.

Luego, la facultad de veto es una prerrogativa del órgano Ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un medio de participación para una colaboración efectiva entre poderes.

Sentado lo anterior, se destaca que los argumentos de invalidez y su refutación, reseñados en los resultados tercero y sexto, ponen de manifiesto que el reconocimiento o desconocimiento de la facultad del Presidente de la República para efectuar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deriva de la interpretación, divergente, que las partes contendientes realizan de las disposiciones contenidas en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es consecuencia del método de interpretación que cada una de ellas considera adecuado para determinar el alcance de las referidas normas constitucionales.

Al respecto, por razón de método, debe atenderse el argumento de la Cámara de Diputados relativo a que: "...las normas constitucionales deben interpretarse de manera literal y que, sólo en caso de que resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica...".

Como se ve, la Cámara de Diputados manifiesta que de la literalidad del artículo 74, fracción IV, párrafos del primero al cuarto y octavo se advierte que el procedimiento de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en dicho precepto constitucional y que dicho procedimiento es diverso al de iniciación y formación de leyes previsto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda al que pertenece el artículo 72; se procede al análisis del referido artículo 74, fracción IV, en los términos propuestos.

INTERPRETACIÓN LITERAL

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TÍTULO TERCERO.

CAPÍTULO II. Del Poder Legislativo.

Sección III. De las facultades del Congreso.

Artículo 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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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, así como de la cuenta pública, 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;

(...)"

De la literalidad del precepto constitucional antes transcrito, se desprenden los siguientes elementos normativos.

El establecimiento de manera expresa de facultades, cuya competencia es exclusiva de la Cámara de Diputados, señalándose que éstas son:

1) La aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2) La revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

3) La de ampliación del plazo de presentación, previa calificación de las razones expuestas por el Ejecutivo para solicitarla, de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto del Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública.

Asimismo se precisa que las facultades referidas se encuentran vinculadas con las siguientes obligaciones:

a) En relación con la señalada en primer término, que su ejercicio deberá estar precedido de la aprobación de las contribuciones que, a juicio de la Cámara, deban decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como del examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal y que;

b) El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá aprobarse, a más tardar, el día quince del mes de noviembre.

De igual manera, se determinan las obligaciones del Ejecutivo Federal, atinentes a la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto del Presupuesto de Egresos, siendo estas:

I) La de presentar tanto la iniciativa de Ley de Ingresos, como el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día ocho del mes de septiembre.

II) El deber del Secretario de Despacho correspondiente, de comparecer ante la Cámara de Diputados para dar cuenta de los mismos.

III) La de hacer llegar a la Cámara de Diputados, en el año en que inicie su encargo, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día quince del mes de diciembre.

A su vez, se le otorgan las facultades de:

- Determinar, por escrito, el empleo que los Secretarios de Estado darán a las partidas secretas previstas en el presupuesto.

- Solicitar, de manera justificada, la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; con la correlativa obligación del Secretario del Despacho correspondiente, de comparecer ante la Cámara a informar de las razones que motivan la solicitud.

Por último y en cuanto al contenido del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se dispone que no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren con ese carácter en el mismo presupuesto.

Así, una vez agotado el contenido gramatical del precepto constitucional, conforme a su letra, se aprecia el establecimiento del plazo con que cuenta el Ejecutivo Federal para hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos

de la Federación y el supuesto de prórroga de dicho término; así como el plazo que tiene la referida Cámara para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, "previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal".

Deriva de lo anterior que contrariamente a lo aseverado por la Cámara de Diputados, en dicho precepto a más de no contenerse ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República, para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación; ello porque no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación, aprobación y publicación, además de que no contiene regla alguna de la que se desprenda que para la aprobación del Decreto en cuestión deba seguirse un procedimiento especial o diverso al previsto en el artículo 72 de la Norma Fundamental.

En consecuencia, ante la insuficiencia de los elementos que derivan del análisis literal del invocado artículo 74, fracción IV, respecto a las formalidades del procedimiento legislativo para la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; se hace necesario acudir a otros métodos de interpretación.

INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

Para tal efecto, a continuación se transcriben los artículos en los que se contienen las normas relativas al procedimiento legislativo.

"TITULO TERCERO.

SECCION I.

Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

(...)

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia Ejecutivo Federal.

SECCION II.

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo,

para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

SECCION III.

Artículo 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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, 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;

(...).

Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.

De la interpretación armónica de lo establecido en los artículos antes transcritos se advierte, en principio la facultad del Ejecutivo Federal para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado tanto del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Lo anterior, porque del primer párrafo del artículo 72 se advierte que el procedimiento legislativo como tal es uno solo; pues la circunstancia de que en dicho párrafo se contenga la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Así, al no existir diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la distribución constitucional de facultades entre el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras que lo conforman y, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones, es incuestionable que las formalidades contenidas en el artículo 72, antes mencionado, regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales; procediendo, en consecuencia, a atender solamente las reglas normativas pertinentes.

Sin que sea óbice a lo anterior, que en el artículo 74, se establezcan facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, pues ello, únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados.

En concordancia con lo anterior, se destaca que el ejercicio de facultades exclusivas no da lugar a restringir el derecho de veto del Ejecutivo Federal, pues tal hipótesis no se prevé como prohibitiva de la facultad de formular observaciones; ya que dichas restricciones se encuentran consignadas de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y en el último párrafo del artículo 70, mismas que se enumeran a continuación.

1. Cuando el Congreso expida la ley que regula su estructura y funcionamiento internos, haciéndose la observación que en este caso no es, ni siquiera, necesaria su promulgación.
2. Tratándose de resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral.
3. Tratándose de resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de jurado.
4. Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.
5. Tampoco podrá ser vetado el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Como puede advertirse, se trata de actos que por su propia naturaleza, no requieren de colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que la Ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso y el Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente, no trascienden, en sí mismas, al desarrollo de las atribuciones encomendadas al Ejecutivo Federal.

Por cuanto hace a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras cuando ejerzan funciones de jurado o de cuerpo electoral y a la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados, cuya emisión constituye la expresión de su autonomía, se garantiza que no exista injerencia de un poder en otro, que dé lugar a que se vulnere su independencia.

Lo anterior, en relación con las normas contenidas en el artículo 74, fracción IV, que establecen la participación del Ejecutivo Federal (quien elabora el proyecto respectivo) y la Cámara de Diputados (a quien corresponde su aprobación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto) en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya estrecha colaboración busca lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado, lleva a considerar que el Presidente de la República si está facultado para realizar observaciones al Decreto expedido por la Cámara.

Ahora bien, cuando el Ejecutivo Federal realiza observaciones a algún proyecto de ley o decreto, el mismo deberá ser devuelto al órgano legislativo correspondiente dentro del plazo de diez días útiles contados a partir de la fecha en que lo haya recibido, salvo que se hayan cerrado o suspendido las sesiones, caso en el cual la devolución debe hacerse el primer día útil en que el Congreso o alguna de sus Cámaras estén reunidos.

Por otro lado, en términos de lo señalado en el inciso C del artículo 72, el proyecto desechado parcial o totalmente por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nueva cuenta y, si es confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, tratándose de actos unicamarales, el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo Federal para su promulgación; además, la votación será nominal.

Como corolario de lo expuesto y de la interpretación sistemática los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, se arriba a la conclusión de que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.

Lo anterior es así, pues de la interpretación conjunta de los artículos 63, 72 y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede distinguir entre el quórum de asistencia que se requiere para estimar que el órgano Legislativo está constitucionalmente integrado; y el quórum de votación, relativo al número de personas que se requiere para que emita válidamente una decisión.

De esa forma, el artículo 72, inciso c), de la Constitución Federal, al señalar que “El proyecto de ley o decreto desechado todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos...” se está refiriendo al quórum de votación, por lo que las dos terceras partes de que se habla son relativas a los Diputados presentes en la sesión correspondiente, no al número total de los miembros que integran la Cámara.

Lo cual se confirma incluso con el contenido del artículo 135 de la propia Constitución, conforme al cual para la adición o reforma de ésta se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, lo que lleva a la conclusión de que, si para reformar la Constitución basta el voto de las dos terceras partes de los presentes, con mayor razón para superar el veto es necesaria esa mayoría.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA

El texto del actual artículo 72 constitucional proviene, en lo sustancial y por lo que hace al Derecho de Veto, de la Constitución de 1857, misma que en su artículo 70, señalaba (se conserva la escritura original sin correcciones):

“Artículo 70.- Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:

(...)

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, ó espresé que no usa de esa facultad.

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión, á la votación de la ley.

VI. Si dicha opinión discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comisión para que, con presencia de las observaciones del gobierno, ecsamine de nuevo el negocio.

VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusión, y concluida esta se procederá á la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes”.

En la reforma que a dicha Constitución se realizó en el año de 1874, el procedimiento legislativo quedó consignado en el artículo 71, en los siguientes términos:

“Artículo 71.- Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles: a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C.- El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase no podrá volver a presentarse hasta las sesiones siguientes.

E.- Si un proyecto de ley o de decreto fuere sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus

miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo o lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

H.- Cuando el Congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquéllas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.”

Como se ve, la intención de que la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales fuese más equilibrada, se introdujo en la Constitución de 1917 con especial expresión de razones, sobre todo por cuanto hace a la inclusión de la facultad de veto del Presidente de la República.

En efecto, el Constituyente de 1917 tuvo especial interés en expresar su “alta simpatía” así como su “vehemente deseo” porque quedara consagrada en la Constitución la facultad del veto presidencial (frases tomadas de la parte final del Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917, aprobado el 18 de enero de 1917).

Este nuevo texto constitucional retomó prácticamente íntegro el sistema establecido en la reforma de 1874 en relación con el procedimiento legislativo, la facultad de veto del ejecutivo, las facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y las prohibiciones a la facultad de veto del Ejecutivo, todo ello, con mínimas modificaciones.

Dichas modificaciones, entre el texto de la Constitución de 1857 derivado de la reforma de 1874 y el texto original de la Constitución de 1917, son las siguientes:

1. El procedimiento legislativo, consignado originalmente en el artículo 71 quedó ubicado en el artículo 72.
2. Se modificó el voto calificado necesario para superar el veto del titular del Poder Ejecutivo, pasando de la mayoría absoluta de votos, a “las dos terceras partes del número total de votos” (artículo 72, inciso c).
3. En el nuevo artículo 72 se introdujo un inciso j) y, en seguida, un último párrafo, en los cuales se establecieron las prohibiciones a la facultad de veto del Ejecutivo en los siguientes términos:

“j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84”.

Como puede apreciarse, se agregó la frase “o alguna de las Cámaras” para aclarar que las prohibiciones se refieren tanto a facultades unicamarales como bicamarales; se eliminó la prohibición relativa a los casos en que el “Congreso (...) prorrogue sus sesiones” pero únicamente para cambiarla por los casos en que la Comisión Permanente expida un decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, y se adicionó una prohibición más: cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Empero, cabe señalar que esta última prohibición en realidad no es nueva, pues de acuerdo con el texto original de los artículos 109 y 110 de la Constitución de 1917, para tales efectos la Cámara de Diputados debía erigirse en “Gran Jurado”, es decir que se trataba igualmente del ejercicio de funciones de jurado.

4. El artículo 72, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, pasó a ser el artículo 73, y en este último se eliminó la facultad de dicho órgano legislativo para aprobar el presupuesto de egresos, conservando sus facultades:

“VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

(...)

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”.

5. No obstante, dicha facultad quedó consagrada en el diverso artículo 65 en los términos siguientes:

“Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

(...)

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo”.

6. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se extrajeron del artículo 71 y pasaron a conformar el texto del artículo 74. Así, las facultades de la Cámara de Diputados en materia presupuestal quedaron consignadas de la siguiente manera:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV. Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél”.

7. El artículo 64 en el que se establecía que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto, pasa a ser el artículo 70, y queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma: ‘El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)’”.

8. El anterior artículo 119 pasa a convertirse en el artículo 126, y queda en los siguientes términos:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.

9. Por último, la facultad exclusiva de iniciativa del Ejecutivo Federal en materia presupuestal que se encontraba contenida en el texto del anterior artículo 69; se ve transformada por la obligación de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se consigna en el actual artículo 74, fracción IV, párrafos primero y segundo.

Lo anterior permite advertir que desde la Constitución de 1857, se establece expresa y claramente, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones, respecto de proyectos de leyes y decretos, así como las restricciones impuestas a tal derecho y, las condiciones en que, en su caso, debe ser superado el derecho de veto por el órgano legislativo, sin que se estableciera alguna restricción para que el Presidente de la República pudiera realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

INTERPRETACIÓN GENÉTICO-TELEOLÓGICA

Con tal finalidad se analizan las razones expresadas por el Constituyente de 1917 para introducir la facultad del Ejecutivo Federal para realizar observaciones a los proyectos de leyes o decretos.

En el Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución de dicho Congreso Constituyente, aprobado los días 14, 15 y 21 de enero del mismo 1917, que se refería a los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, fracción XXX, 74, 75, 79 y 93, todos ellos “referentes a la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo, esto es, a la relación entre ambos Poderes”, se expresaba lo siguiente: “los inconvenientes de este sistema (el de la Constitución de 1857) han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional”, añadiendo adelante que: “En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica: pero siempre encaminada a dar a uno de los más altos representantes de la nación un papel importante, en asuntos tan interesantes como es el de la materia legislativa, pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras legisladoras”.

Asimismo, decía que “En la Constitución de 1857 (refiriéndose al texto original, es decir, antes de la reforma de 1874) era muy restringida la intervención del Ejecutivo, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros Presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que lo conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del Veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del Proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas Cámaras y requieren una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa. La Comisión se refiere, para más detalles, al dictamen especial que ha dado sobre el inciso C del artículo 72”.

Asimismo, en relación con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos, el referido Dictamen apuntaba lo siguiente: “En este punto, que también era señalado por nuestros tratadistas y por la experiencia del país como una facultad muy peligrosa de que puede hacer mal uso la Cámara de Diputados, el Proyecto de Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior, porque se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados, con sólo no aprobar un presupuesto de egresos, ata de pies y manos al Ejecutivo y lo conduce a la caída o lo obliga a dar el Golpe de Estado”.

Otro Dictamen que, para los efectos que aquí se persiguen, debe tomarse en consideración, es el proveniente de esta misma Comisión relativo específicamente a inciso c) del artículo 72, el cual fue aprobado el día 18 de enero de 1917.

En él se señalaba que la reforma a dicha disposición tenía “por objeto dar vigor en nuestras instituciones a lo que en el tecnicismo jurídico se denomina EL VETO PRESIDENCIAL, que consiste fundamentalmente en la participación que toma el Ejecutivo para la formación de las leyes”.

Igualmente se expusieron como razones de tal modificación la nociva experiencia derivada del sistema establecido en el texto original de la Constitución de 1857, al dar “una gran suma de facultades al Poder Legislativo y privar al Ejecutivo de todas aquellas que por derecho le correspondían, alterando de esta manera el principio de equilibrio de los poderes en una República federal”.

“Como lo ha acreditado la experiencia –abundaba el Dictamen-, este exceso de facultades en uno de los poderes, con perjuicio del otro, produjo en la práctica la violación constante de la ley fundamental, pues los Ejecutivos se vieron siempre en la necesidad de acudir a procedimientos ilegales que produjeron un resultado totalmente contrario, pues que se encontraba revestido, de hecho, de enormes facultades, que además del vicio propio de ser excesivas, llevaban el de violar la ley fundamental”.

También decía: “Los Presidentes don Ignacio Comonfort y don Benito Juárez, para no citar más que aquellos cuya pureza de intención no puede parecer sospechosa a nadie, habían dicho y repetido que el gobierno que ligara su suerte a la Constitución de 1857, era un gobierno perdido; y tal cosa tuvo desgraciadamente su comprobación con el Gobierno del señor Madero, que se sujetó a la estricta observancia de la ley fundamental”.

Como puede advertirse de la anterior transcripción, las observaciones formuladas por el Presidente Madero, se referían, precisamente, al gasto público; es decir, a aspectos vinculados con cuestiones presupuestarias.

Resalta la descripción que menciona el citado Dictamen en el caso de Madero, en relación con lo cual se decía que: “Cuando el mismo XXVI Congreso de la Unión presentó un proyecto de ley por el cual se doblaban las dietas de los diputados y senadores, dándole al aumento decretado el nombre de ‘gastos de representación’, el presidente Madero hizo observaciones a aquel proyecto, inspirado en innegables intereses públicos; pero la falta de buena organización del veto presidencial, permitió que la nueva votación, por simple mayoría absoluta de votos, sacara adelante el Proyecto de ley”.

Y finalizaba: “Estos hechos constituyen una experiencia que debemos aprovechar para el futuro procurando que no haya en nuestra Constitución ninguna base que ponga a nuestros Presidentes en la alternativa de ser déspotas o ser derrocados”.

De lo anterior se advierte que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo Federal, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República, se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes y que, la finalidad de su inclusión es, precisamente mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

CRUCE DE MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN.

Las conclusiones resultantes de la aplicación de los diversos métodos de interpretación, para determinar el contenido y alcance de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucional, llevan a considerar lo siguiente.

De la interpretación literal deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del Decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72, de la Norma fundamental.

La interpretación sistemática de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación

de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que el Presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión y que, las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J, del artículo 72, entre los que no se enumera el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la interpretación histórica deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la Norma Fundamental, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la interpretación genético-teleológica se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Como corolario de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, cuyo resultado converge en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las cuales, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los Diputados presentes.

CONTESTACION A LOS ARGUMENTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Una vez sentado lo anterior, se procede a dar respuesta a los argumentos hechos valer por la Cámara de Diputados.

1. Manifiesta la Cámara de Diputados que “el procedimiento” de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación está específicamente regulado en el artículo 74, fracción IV, constitucional, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, motivo por el cual el Presidente de la República no tiene derecho de veto, pues su participación se limita a: enviar el proyecto, participar en los debates de los trabajos de la Comisión de Presupuesto y Gasto Público y a la publicación del decreto.

Son infundados los razonamientos antes sintetizados, en atención a que si bien es cierto que la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ello únicamente significa un ámbito competencial que por su exclusividad, impide al Congreso de la Unión y a la Cámara de Senadores, asumir las materias reservadas a la Cámara de Diputados; además el ejercicio de facultades exclusivas no está comprendido dentro de las restricciones que se señalan de manera expresa en el inciso J del artículo 72 y, en el último párrafo del artículo 70, constitucionales.

2. Aduce que los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales deben interpretarse de manera literal y, sólo en caso de que su literalidad resulte dudosa o exista alguna laguna, puede realizarse la interpretación sistemática y armónica, por lo que resulta insostenible el argumento de que, de su interpretación no literal se concluye la facultad de hacer observaciones al presupuesto de egresos; ello porque no debe pasarse por alto el principio general de que los órganos de poder actúan conforme a facultades expresas y que, la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de las normas resulta inadmisibles.

En relación con este argumento, se realizó en primer término la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, en los términos planteados por la demandada y, ante la insuficiencia del resultado, se aplicaron los métodos de interpretación sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, para concluir que sí está previsto expresamente el derecho de veto del Presidente de la República respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. Argumenta que uno es el procedimiento de iniciación y formación de leyes previsto en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda, al que pertenece el artículo 72 y, otro, el de aprobación anual del presupuesto de egresos, regulado en la Sección Tercera y establecido en el artículo 74, fracción IV, párrafos del primero al cuarto y octavo; en tanto que la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos no forma parte del procedimiento legislativo que regula el citado artículo 72, ya que si lo fuera, no estaría en un precepto distinto (74) y en una sección diferente (tercera); por lo que es inaplicable el argumento de que no se sometió a la consideración de las comisiones el escrito de observaciones y que éstas no fueron rechazadas por la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Es igualmente incorrecto el argumento anterior, pues si bien es verdad que el artículo 72 está contenido en la Sección II denominada “De la iniciativa y formación de las leyes”, y que el 74 lo está en la Sección III titulada “De las facultades del Congreso”, lo cierto es que ambos preceptos

pertenecen al Capítulo II “Del Poder legislativo” y asimismo, están comprendidos en el mismo TÍTULO TERCERO de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, no puede considerarse que el procedimiento para la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, sea diverso al previsto en el artículo 72 constitucional, atendiendo a que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene una regulación específica y formal de dicho procedimiento, pues no establece la forma de proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, lo que aunado a lo establecido en el primer párrafo del citado artículo 72, lleva a concluir que el procedimiento legislativo, como tal, es uno solo; pues la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, únicamente puntualiza que, tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Así, al no existir diferentes procedimientos legislativos que atiendan a la distribución constitucional de facultades entre el Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras que lo conforman y, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones, es incuestionable que las formalidades contenidas en el artículo 72, antes mencionado, regulan tanto la actuación del Congreso, como la de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, en el entendido de que, por lo que hace a estas últimas, el mismo deberá adecuarse con la exclusión de las normas referidas de manera específica a actos bicamarales.

Aunado a ello, lo cierto es que la propia Cámara de Diputados reconoce que el artículo 72 constitucional si resulta aplicable al procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, al señalar textualmente en su contestación de demanda que el Ejecutivo “ignora que los decretos del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras pueden ser interpretados y reformados, en los términos del artículo 72, inciso F, constitucional”.

Por tales razones, no puede sostenerse que la intervención del Ejecutivo Federal en la elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos, quede limitada a la presentación del proyecto, participación en los debates de los trabajos de la comisión y a su publicación, ya que del contenido de los artículos 70, último párrafo, 71 y 72 que establecen normas relativas al procedimiento legislativo, se concluye que el Presidente de la República, si cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. También señala que no es cierto que los artículos 72, inciso J) y 70 constitucionales, de manera taxativa señalen los únicos casos en los que se niega al Presidente de la República el derecho de hacer observaciones, además de que la interpretación a contrario sensu, que se hace del artículo citado en primer término para sostener el derecho de veto, es jurídicamente insostenible; ya que no existe norma constitucional alguna que lo faculte para ello.

No asiste razón a la demandada en la medida en que, la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, en modo alguno deriva de una interpretación a contrario sensu del inciso J, del artículo 72 constitucional sino, como ya se dijo, de la aplicación de diversos métodos de interpretación de las normas contenidas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV.

Por otro lado, aun en el supuesto de que los artículos 72, inciso J) y 70 constitucionales, no fueran las únicas disposiciones que de manera taxativa señalan los casos en los que se niega al Presidente de la República el derecho de hacer observaciones; sí existe disposición expresa que le otorga dicha atribución, como es el inciso A del artículo 72 de la Carta Magna.

5. Alega que la facultad de ejercer el veto es una medida de oposición de un poder a otro, de manera que, de aplicarse en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Tampoco puede admitirse que de aplicarse el derecho de veto al proceso de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, en atención a que, el derecho de veto es un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos; esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo, con lo cual se logra un adecuado equilibrio de fuerzas y colaboración entre ambos poderes, que garantiza la unidad política del Estado.

6. Expresa que el Ejecutivo Federal insiste en hacer derivar, su pretendida facultad de hacer observaciones, de la facultad que se confiere a la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto de Egresos; sin embargo, en la reforma en que se incorporó el término “modificar” al artículo 74, fracción IV, se valoró, entre otras, la iniciativa del Presidente de reformar los artículos 74 y 75 para concederle, precisamente, la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, propuesta que en sí misma es un reconocimiento explícito del titular del ejecutivo, de que no cuenta con ella.

Dicho argumento resulta igualmente incorrecto pues, como se señaló con antelación e independientemente de lo que haya argumentado la parte actora, la referida facultad de veto deriva de la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 71, 72, 74, fracción IV, y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no únicamente de la facultad que tiene la Cámara de Diputados para

modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Titular del Ejecutivo en términos de la fracción IV del citado artículo 74 constitucional.

Por otro lado, aun cuando en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente de la República para reformar los artículos 74 y 75 constitucionales se haya expresado que: "La presente iniciativa de reformas a la Constitución contempla establecer en los artículos 72, 74 y 75, el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende las etapas de presentación de las respectivas iniciativas; la discusión y votación de las mismas; las modificaciones a las iniciativas por parte del Poder Legislativo; la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo, y la resolución sobre éstas por parte del Legislativo", ello en modo alguno implica el reconocimiento del titular del ejecutivo, de que no cuenta con derecho de veto respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; pues tal interpretación necesariamente nos llevaría a considerar que tampoco se encuentran contempladas, en las normas constitucionales, las etapas de presentación de las respectivas iniciativas y, la discusión y votación de las mismas, a las que de manera específica se refiere el texto transcrito.

Cabe agregar que de lo expresado por el Presidente de la República en la exposición de motivos de referencia, únicamente se advierte la intención de adecuar el procedimiento de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, a la facultad de modificación que, por virtud de la reforma realizada al artículo 74, fracción IV, se introdujo en el año de dos mil cuatro.

7. Manifiesta que el citado artículo 72 consagra la facultad de veto respecto de proyectos de ley o de proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, se refiere no a la aprobación de un proyecto, sino a la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, significando ello que la intervención del órgano Legislativo en cuanto al Decreto del Presupuesto de Egresos concluye con su aprobación.

En relación con lo anterior debe precisarse que si bien es cierto que el artículo 74, fracción IV, constitucional se refiere a la aprobación del "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación", ello en modo alguno le resta el carácter de proyecto, en tanto que, hasta que no se publique el mismo y entre en vigor, no tendrá el carácter de mandato; por lo que si es objeto de observaciones por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en términos de lo establecido en el multicitado artículo 72 de la Carta Fundamental.

8. Aduce que la votación que se alcanzó para rechazar las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal fue de 332 votos a favor y 146 en contra, con 0 abstenciones; consecuentemente, los votos a favor representan el 69% de los 478 votos efectuados, esto es, más de las dos terceras partes a que se refiere la Constitución.

Igualmente señala que en el proceso legislativo de creación de leyes y decretos, lo fundamental es la aprobación de los mismos como resultado final, ya que dichos procedimientos obedecen a reglas propias de los parlamentos, en los que, para la validez del resultado, sólo se requiere que se hayan cumplido los requisitos de votación con quórum suficiente respecto de una materia en la cual sea competente.

En apoyo a sus argumentos invoca la tesis con rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA".

Los anteriores razonamientos deben estimarse infundados en atención a que, contrariamente a lo que señala la Cámara de Diputados, en el caso no puede estimarse superado el veto del Ejecutivo Federal, porque el documento a través del cual se hicieron valer las observaciones correspondientes, fue desechado por improcedente sin haberse analizado ni discutido su contenido por dicho órgano, por lo que resulta intrascendente la votación obtenida.

En efecto, la votación que se dio al seno de la Cámara de Diputados el día catorce de diciembre de dos mil cuatro, únicamente tuvo por objeto rechazar el oficio de observaciones de fecha treinta de noviembre del mismo año, por considerar que el Ejecutivo Federal carece de facultades para formular observaciones dentro del procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, no se discutió y, por ello, no puede decirse que con dicha votación fueron superadas las observaciones que el Presidente de la República formuló al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 aprobado por la Cámara de Diputados.

En esa virtud, debe decirse que no resulta aplicable en la especie la jurisprudencia que invoca la parte demandada, habida cuenta de que, en el caso, no se trata de una violación intrascendente de carácter formal en el procedimiento legislativo.

9. Manifiesta la Cámara de Diputados que es inexacta la afirmación del actor en el sentido de que históricamente nuestra Constitución Federal le ha otorgado la facultad para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Contrariamente a lo señalado por la Cámara de Diputados, debe decirse que de la interpretación histórica efectuada respecto de los preceptos constitucionales en estudio se arriba a la conclusión de que, desde la Constitución de 1857, se establece en la Norma Fundamental la facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal para realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos.

10. Continúa argumentando que de una interpretación teleológica de los fines del Constituyente permanente, que reformó en el año de dos mil cuatro el artículo 74, fracción IV, Constitucional, se advierte que su espíritu no fue conceder facultad alguna al Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Al respecto debe señalarse que no era necesario conceder expresamente al Presidente de la República el derecho de veto en relación con dicho decreto, puesto que el mismo ya se encontraba instituido en el artículo 72, constitucional.

11. Manifiesta la Cámara de Diputados que la parte actora argumenta que la facultad de vetar del Ejecutivo federal deriva de la atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. Al efecto señala que esta afirmación carece de todo fundamento y lógica jurídica, porque si la facultad de veto derivara de una facultad exclusiva de iniciativa, el Presidente de la República no tendría el derecho de veto en proyectos cuya iniciativa haya sido de algún Diputado o Senador al Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados.

En relación con lo anterior, debe decirse que efectivamente el Ejecutivo Federal parte de un presupuesto falso al afirmar que su derecho de veto deriva de su atribución exclusiva de iniciativa en materia presupuestal, pues además de que la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos no constituye una potestad sino una obligación constitucional, como lo aduce la Cámara de Diputados, de ello no deriva la facultad para realizar observaciones; sin embargo, esto resulta intrascendente en la medida en que, como se ha señalado de manera reiterada, la referida facultad se encuentra establecida en el inciso A, del artículo 72, constitucional.

12. No es cierto el razonamiento que hace el actor en el sentido de que una práctica parlamentaria que supuestamente se ha seguido durante años, le otorga la facultad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello implicaría que una costumbre puede derogar el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Tiene razón la Cámara de Diputados al afirmar que una costumbre parlamentaria no puede derogar una norma constitucional, no obstante ello, además de que no es esa la pretensión del Ejecutivo Federal, lo cierto es que, ha quedado perfectamente establecido que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo al contenido de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. Por último, manifiesta la Cámara de Diputados que no es verdad que por el hecho de que el Ejecutivo pueda vetar la ley que deriva del artículo 126 constitucional, o incluso, la Ley de Ingresos, igualmente pueda vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Dice que, al tratarse de instituciones jurídicas diferentes, resulta válido que el Presidente de la República no pueda hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos, independientemente de que sí pueda formularlas en casos diversos a éste.

Asimismo, manifiesta que el principio jurídico que invoca el actor, que dice que “el que puede lo más puede lo menos”, pertenece a las primeras épocas de la ciencia del Derecho y más que aplicarse al Derecho Constitucional, se vincula con el Derecho Civil, en el que se permite llegar a deducciones lógicas aplicadas al derecho como: el que puede vender un bien, también puede arrendarlo o gravarlo.

Y por último, aduce que del hecho de que entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deba existir un principio de unicidad, no se desprende la facultad del Ejecutivo para formular observaciones al referido Presupuesto.

Los argumentos antes sintetizados son infundados en virtud de que, con independencia de lo incorrecto de las aseveraciones de la parte actora, lo cierto es que, por un lado, ya quedó sentado que en el artículo 74, fracción IV, no se contiene prohibición alguna para que el Presidente de la República formule observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco en los artículos 70, último párrafo y 72, inciso J; además de que, atendiendo a la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, de los artículos 71, 72, 74, fracción IV y 75, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

14. Asimismo, con la finalidad de robustecer sus argumentos, la Cámara de Diputados hace notar que la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es también una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, constitucional, el que, por tratarse también de una facultad exclusiva, está excluido de la facultad presidencial de formular observaciones en términos del artículo 72 constitucional.

En relación con dicho argumento, debe decirse que la prohibición para que el Ejecutivo Federal formule observaciones a la revisión de la cuenta pública, no deriva de la circunstancia de que se trate de facultades exclusivas; sino de la circunstancia de que, en este acto unicameral la injerencia del Poder Ejecutivo podría ocasionar la impunidad y obstaculizar el fincamiento de responsabilidades y su sanción, además resultaría absurdo que siendo el Poder Ejecutivo uno de los sujetos de esa revisión pudiera hacer observaciones a la misma.

Por las razones expuestas y con fundamento en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.

SÉPTIMO. En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.

Ahora bien, tomando en cuenta que en estos momentos está funcionando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a esta deberá notificarse la presente resolución, atento a lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Presupuesto de Egresos de la Federación se rige por los principios de anualidad, comprendido en el artículo 74 de la Constitución Federal, e inmodificabilidad por parte de la Cámara de Diputados, unicamaramente, contenido en el diverso artículo 126 de la propia Norma Fundamental; sin embargo, la facultad que excepcionalmente se devuelve a la Cámara de Diputados deriva de esta ejecutoria y para el único efecto antes precisado.

Es importante destacar que en virtud de que, en la resolución incidental de fecha veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; respecto de aquellas que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos.

Por ello, atento a que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 se ha venido ejerciendo, desde el primero de enero del año en curso, la Cámara de Diputados deberá, en su caso, contemplar la totalidad de los recursos correspondientes por lo que hace a las partidas presupuestarias suspendidas y que se encuentran garantizadas en la Tesorería de la Federación y, tratándose de las partidas observadas y no suspendidas, deberá tomar en cuenta únicamente los recursos que falten por ejercer, conforme al calendario de presupuesto autorizado.

OCTAVO. Por último, atendiendo a que la violación al procedimiento legislativo apuntada, conlleva la insubsistencia del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, en la parte que fue objeto de observaciones, procede declarar sin materia las objeciones de fondo que se plantearon en contra de los siguientes actos:

2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del año 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

- a) El Apartado B del Primer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.
- b) El Apartado D del Segundo Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.
- c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del Tercer Concepto de Invalidez de la Sección Segunda del Capítulo VIII de la presente demanda.

3.- Las órdenes derivadas de los artículos Transitorios y anexos del Decreto PEF 2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de esta demanda.

Lo anterior, porque al quedar insubsistentes dichos actos por la declaratoria de invalidez, no hay materia para un pronunciamiento que afecte un acto actual y concreto de autoridad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

TERCERO. Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

NOTIFIQUESE; haciéndolo del conocimiento de las partes por medio de oficio y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las siguientes votaciones: En la sesión pública celebrada el doce de mayo de dos mil cinco: por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; los señores Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero votaron en contra; el señor Ministro Gudiño Pelayo reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Díaz Romero y Góngora Pimentel razonaron el sentido de sus votos. En la sesión pública celebrada hoy: por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, que la mayoría de seis votos producida en la sesión celebrada el doce del actual, respecto de la facultad del Presidente de la República para formular observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, es suficiente para declarar la nulidad de los actos impugnados; el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular; por unanimidad de once votos, que se requiere la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones formuladas por el Presidente de la República; por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón, que los efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro y de las disposiciones impugnadas del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para dos mil cinco, sean que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, como en derecho corresponda, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza, votaron en contra y porque, además, debiera precisarse la forma de superación, por parte de la Cámara de Diputados, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; y el señor Ministro Valls Hernández votó también en contra y porque debieran fijarse los alcances y efectos de la sentencia, precisando, como dice la ley, "los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opera y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponde", y reservaron su derecho de formular votos particulares; y por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Presidente Azuela Güitrón que, dado el sentido de las decisiones anteriores, era innecesario, por haber quedado sin materia, el estudio de las demás cuestiones planteadas en la demanda; los señores Ministros Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

Firman los señores ministros Presidente y Ponente con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:

MTRO. MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

PONENTE:

MTRO. GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

BIBLIOGRAFIA

- ARTEAGA NAVA, ELISUR. DERECHO CONSTITUCIONAL., OXFORD. MÉXICO, 1999.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD “EL CASO2 TABASCO”, GRUPO EDITORIAL MONTE ALTO, 1996
- BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL, PORRUA, MÉXICO, 1998 .
- CASTRO JUVENTINO, V. “EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL”, 2A ED., PORRÚA, MÉXICO,, 1997.
- CARRASCO IRIARTE , HUGO, DERECHO FISCAL I, IURE EDITORES, MÉXICO 2004.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, REFUGIO DE JESÚS, DERECHO FISCAL, MC. GRAW HILL, MÉXICO 1998.
- ORRANTIA ARELLANO, FERNANDO A. LAS FACULTADES DEL CONGRESO FEDERAL EN MATERIA FISCAL, PORRUA, MÉXICO.
- PALOMAR DE MIGUEL. JUAN, DICCIONARIO PARA JURISTAS, MAYO EDICIONES, MÉXICO .
- TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO., 18 ED, PORRUA, MÉXICO 1981,
- DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS.

- DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO, BURGOA IGNACIO, 6°ED, PORRUA, MÉXICO 2000.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 6°ED., PORRUA-UNAM., MÉXICO., 1993.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, 21 ED, TOMO V, HELIASTA, ARGENTINA 1989.
- DICCIONARIO DE DERECHO., 30 ED., PORRUA, MÉXICO, 2000.
- LAROUSSE DICCIONARIO USUAL, 9° ED., LAROUSSE, MÉXICO, 1986
- CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2005
- LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL
- LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS