

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y voto concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 8/2004, y su acumulada 10/2004, promovidas por el Procurador General de la República y Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2004 Y SU ACUMULADA 10/2004.

PROMOVENTES:

PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y DIPUTADOS FEDERALES INTEGRANTES DE LA QUINCUAGESIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION.

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **nueve de noviembre de dos mil cuatro**.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por oficios presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero y el dos de febrero de dos mil cuatro, respectivamente, Marcial Rafael Macedo de la Concha, quien se ostentó como Procurador General de la República, y Aldaz Hernández Humberto, Alegre Bojorquez Ricardo, Alexander Rábago Rubén Maximiliano, Alonso Díaz Caneja Angel Juan, Alvarez Mata Sergio, Alvarez Monge Fernando, Alvarez Ramos J. Irene, Angulo Góngora Julián, Arabian Coutolenc Myriam de Lourdes, Aragón Cortés Sheyla Fabiola, Avila Camberos Francisco Juan, Baeza Estrella Virginia Yleana, Bárcenas González José Juan, Barrera Zurita Baruch Alberto, Barrio Terrazas Francisco Javier, Bermúdez Méndez José Erandi, Blanco Becerra Irene Herminia, Cabello Gil José Antonio, Calderón Centeno Sebastián, Camarena Gómez Consuelo, Camarillo Zavala Isidro, Cárdenas Velez Romulo, Castelo Parada Javier, Castro Lozano Juan de Dios, Clouthier Carrillo Tatiana, Colín Gamboa Roberto, Contreras Covarrubias Hidalgo, Córdova Villalobos José Angel, Corella Manzanilla María Viola, Corella Torres Norberto Enrique, Cortés Jiménez Rodrigo Iván, Cortés Mendoza Marko Antonio, Cruz García Concepción, Chavarría Salas Raúl Rogelio, Chávez Murguía Margarita del S.C.J., Dávila Aranda Mario Ernesto de San Alberto Magno, de la Vega Asmitia José Antonio Pablo, de la Vega Lárraga José María, de Unanue Aguirre Gustavo Adolfo, del Conde Ugarte Jaime, Díaz Delgado Blanca Judith, Díaz González Felipe de Jesús, Doring Casar Federico, Durán Reveles Patricia Elisa, Elías Loredó Alvaro, Eppen Canales Blanca, Escudero Fabre María del Carmen, Esquivel Landa Rodolfo, Esteva Melchor Luis Andrés, Fernández Moreno Alfredo, Flores Fuentes Patricia, Flores Mejía Rogelio Alejandro, Galindo Noriega Ramón, Gallardo Sevilla Israel Raymundo, Gama Basarte Marco Antonio, Gamez Gutiérrez Blanca Amelia, García Velasco María Guadalupe, Garduño Morales Patricia, Gómez Morín Martínez del Río Manuel, González Carrillo Adriana, González Furlong Magdalena Adriana, González Garza José Julio, González González Ramón, González Morfín José, González Reyes Manuel, Gutiérrez Ríos Edelmira, Guzmán de Paz Rocío, Guzmán Pérez Pelaez Fernando Antonio, Hernández Martínez Ruth Trinidad, Herrera Tovar Ernesto, Higuera Osuna Alejandro, Hinojosa Moreno Jorge Luis, Jaspeado Villanueva María del Rocío, Landero Gutiérrez José Francisco Javier, Lara Arano Francisco Javier, Lara Saldaña Gisela Juliana, Lastra Marín Lucio Galileo, Lemús Muñoz Ledo Francisco Isaías, Loera Carrillo Bernardo, López Mena Francisco Xavier, López Nuñez Pablo Alejo, López Villarreal Manuel Ignacio, Llera Bello Miguel Angel, Madero Muñoz Gustavo Enrique, Márquez Lozornio Salvador, Martínez Cazares Germán, Méndez Galvez Alberto Urcino, Mendoza Ayala Rubén, Mendoza Flores María del Carmen, Molinar Horcasitas Juan Francisco, Morales de la Peña Antonio, Moreno Morán Alfonso, Nader Nasrallah Jesús Antonio, Nuñez Armas Juan Carlos, Obregón Serrano Jorge Carlos, Ortiz Domínguez Maki Esther, Osorio Salcido José Javier, Osuna Millán José Guadalupe, Ovalle Araiza Manuel Enrique, Ovando Reazola Janette, Palmero Andrade Diego, Paredes Vega Raúl Leonel, Pasta Muñuzuri Angel, Penagos García Sergio, Pérez Cárdenas Manuel, Pérez Moguel José Orlando, Pérez Zaragoza Evangelina, Preciado Rodríguez Jorge Luis, Puelles Espina José Felipe, Ramírez Luna María Angélica, Rangel Avila Miguel Angel, Rangel Hernández Armando, Ríos Murrieta Homero, Rivera Cisneros

Martha Leticia, Rochin Nieto Carla, Rodríguez y Pacheco Alfredo, Rojas Toledo Francisco Antonio, Ruiz del Rincón Gabriela, Ruiz Esparza Jorge Roberto, Sacramento Garza José Julián, Salazar Diez de Sollano Francisco Javier, Saldaña Hernández Margarita, Sánchez Pérez Rafael, Sandoval Franco Renato, Saucedo Moreno Norma Patricia, Sigona Torres José, Suárez Ponce María Guadalupe, Talavera Hernández María Eloisa, Tamborrel Suárez Guillermo Enrique, Tiscareño Rodríguez Carlos Noel, Torres Ramos Lorena, Torres Zavala Rubén Alfredo, Toscano Velasco Miguel Angel, Trejo Reyes José Isabel, Treviño Rodríguez José Luis, Triana Tena Jorge, Trueba Gracián Tomas Antonio, Urrea Camarena Marisol, Userralde Gordillo Leticia Socorro, Váldez de Anda Francisco Javier, Valencia Monterrubio Edmundo Gregorio, Valladares Valle Yolanda Guadalupe, Vargas Barcena Marisol, Vázquez García Sergio, Vega Casillas Salvador, Villanueva Ramírez Pablo Antonio, Yáñez Robles Elizabeth Oswelia, Zavala Gómez del Campo Margarita Esther, Zavala Peniche María Beatriz, Juan José García Ochoa, Marcelo Herrera Herbert, Elpidio Tovar de la Cruz, Francisco Mora Ciprés, Martha Micher Camarena, Juan Fernando Perdomo Bueno, Luis Maldonado Venegas, Alejandro Agudis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazon, Leonardo Alvarez Romo, Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Alejandro Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez, Raúl Piña Horta, Manuel Velasco Coello, quienes se ostentaron como Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez de las normas que más adelante se precisan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se señalan:

ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS, RESPECTIVAMENTE:

Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores y Presidente de la República.

NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:

Por el Procurador General de la República:

"Se demanda la declaración de invalidez del "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "expedido por el Congreso de la Unión y "promulgado por el Presidente de la República, el "cual fue publicado en el Diario Oficial de la "Federación de 31 de diciembre de 2003, cuyo "ejemplar se anexa a la presente."

Por los Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión:

"Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "publicada en el Diario Oficial de la Federación de "31 de diciembre de 2003:--- Cuarto.- Seguirá "vigente durante el presente ejercicio fiscal, el "artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, a "efecto de que se concluyan los procesos de "transferencia no onerosa a que se refiere el "mismo, ahora bien, por lo que respecta al artículo "Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la "Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, éste "seguirá vigente debiéndose ajustar para que el "Gobierno Federal transfiera de manera no "onerosa, a los Estados y Municipios el 20% y 3% "del capital social de las sociedades señaladas, "respectivamente.--- En consecuencia de lo "anterior, durante el ejercicio fiscal de 2004 el "Gobierno Federal transferirá de manera no "onerosa exclusivamente el 49% del capital social "de las Sociedades Mercantiles Administraciones "Portuarias Integrales a los Estados y los "Municipios donde se encuentren éstas, "correspondiendo a los Estados el 40% y a los "Municipios el 9%.--- En el supuesto de que dos o "más Estados o Municipios participen en una "misma Administración Portuaria Integral, el "porcentaje de participación de los mismos, no "podrá exceder en ningún caso del 49% del capital "social de la sociedad de que se trate, siendo "responsabilidad de éstos el alcanzar un acuerdo "para estos efectos.--- De la Administración "Portuaria Integral del Puerto de Dos Bocas, en el "Estado de Tabasco, Petróleos Mexicanos realizará "la transferencia a título no oneroso de las "acciones de las que es propietario en dicha "sociedad, en conjunto con el Gobierno Federal a "efecto de que el Estado de Tabasco tenga el 40% "del capital de la misma y

el Municipio de Paraíso el "9%.--- La Auditoría Superior de la Federación, en el "ejercicio de sus facultades vigilará la puntual "entrega no onerosa de las acciones a los Estados "y Municipios en los términos previstos en el "presente artículo.--- También se reclaman los "artículos Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, "publicada en el Diario Oficial de la Federación de "30 de diciembre de 2002, y Sexto Transitorio de la "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2002, publicado en el Diario Oficial de la "Federación de 1 de enero de 2002, ya que fueron "modificados, como se detalla más adelante, por el "Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de 2004, "mismo que prorrogó su vigencia.--- El artículo "Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la "Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 "dispone:--- Con respecto a lo previsto en el "artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, éste "seguirá en vigor durante el presente ejercicio "fiscal, para el efecto de que concluyan los "procesos de transferencia no onerosa a que alude "dicho precepto, así como para que la Auditoría "Superior de la Federación, en ejercicio de sus "facultades vigile el debido cumplimiento de la "entrega no onerosa de las acciones de las "Administraciones Portuarias Integrales a los "Estados y Municipios, en los términos previstos "en el referido artículo transitorio.--- Igualmente y "en adición a lo previsto en el párrafo anterior, la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público "transferirá de manera no onerosa otro 20% de las "acciones de la Sociedad Mercantil Administración "Portuaria Integral a los gobiernos de los Estados y "otro 6% de las mismas a los Municipios donde se "encuentren operando las referidas "Administraciones Portuarias Integrales, siempre y "cuando así lo soliciten los Estados y Municipios "interesados.--- El artículo Sexto Transitorio de la "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2002 dispone:--- La Secretaría de "Hacienda y Crédito Público transferirá de manera "no onerosa el 20% de las acciones de la sociedad "mercantil Administración Portuaria Integral a los "gobiernos de los Estados y el 6% de las mismas a l"os Municipios donde se encuentren operando las "referidas Administraciones Portuarias Integrales, "siempre y cuando así lo soliciten los Estados y "Municipios interesados y se trate de "administraciones en las que la Federación tenga "más del 76% de las acciones.--- En esta demanda "en que se ejercita la acción de "inconstitucionalidad en contra del artículo cuarto "transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación "para el Ejercicio Fiscal de 2004, procede también "demandar la invalidez de los artículos sexto "transitorios de las Leyes de Ingresos de la "Federación para los Ejercicios Fiscales de 2003 y "2002, arriba transcritos, ya que al mismo tiempo "que el Cuarto Transitorio prorrogó su vigencia, los "modificó de manera sustancial:--- a) Los artículos "Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de "2003 y 2002, exigían que los Estados y "Municipios interesados, solicitaran la "transferencia de las acciones, mientras que el "Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de 2004 no "exige que exista solicitud, sino que establece la "transferencia obligatoria de las acciones.--- b) La "suma total del porcentaje de acciones a "transferirse según las Leyes de Ingresos de 2003 y "2002 era de 52%, el cual se vio reducido a 49%, en "términos de lo dispuesto en el segundo párrafo "del transitorio cuarto de la Ley de Ingresos de "2004.--- c) En el párrafo tercero del cuarto "transitorio de la Ley de Ingresos de 2004, se da "un tratamiento especial en el caso de que dos o "más Estados o Municipios participen en una "misma sociedad encargada de la Administración "Portuaria Integral, lo que no sucedía en las Leyes "de Ingresos de 2003 y 2002.--- También en la Ley "de Ingresos de 2004, se incluye un tratamiento "especial para la Administración Portuaria Integral "del Puerto de Dos Bocas, en el Estado de "Tabasco, lo que no sucedía en las Leyes de "Ingresos de 2003 y 2002.--- d) En el sexto "transitorio de la Ley de Ingresos de 2002, no se "hacía ninguna referencia a la Auditoría Superior "de la Federación, lo que sí se hizo en las Leyes de "Ingresos de 2004 y 2003.--- De lo anterior se "desprende que, el transitorio cuarto de la Ley de "Ingresos de 2004, modificó de manera sustancial "los transitorios sexto de las Leyes de Ingresos de "2003 y 2002, lo que hace procedente impugnar su "validez, como se hace en la presente demanda."

SEGUNDO.- Los promoventes esgrimieron los siguientes conceptos de invalidez.

El Procurador General de la República:

"PRIMERO.- Violación del artículo Cuarto "Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación "para el Ejercicio Fiscal de 2004, a los preceptos 16 "y 74, fracción IV de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos.--- La Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su "precepto 74, fracción IV, prevé un principio de "anualidad de la Ley de Ingresos de la Federación, "de tal suerte que, la vigencia de tal norma fiscal "tiene limitado su ámbito de aplicación temporal al "ejercicio fiscal para el que se expida.--- En efecto, "el precepto constitucional en cita, dispone:--- "ARTICULO 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 Ejecutivo Federal hará llegar "a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el "proyecto de presupuestos de Egresos de la "Federación a más tardar el día 15 del mes de "noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando "inicie su encargo en la fecha prevista por el "artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del "Despacho correspondiente a dar cuenta de los "mismos.--- ...'--- En consecuencia, es evidente que "si bien la Cámara de Diputados del Congreso de la "Unión tiene legítimamente la atribución de "establecer las hipótesis fiscales mediante la Ley "de Ingresos de la Federación, también lo es dicha "ley tiene limitado su ámbito temporal de validez al "ejercicio fiscal para el que se expide, sin que ello, "claro, signifique que durante un ejercicio fiscal no "pueda reformarse esa norma general, siempre y "cuando sus disposiciones no excedan el ejercicio "fiscal correspondiente.--- Lo anterior se corrobora "del criterio sustentado por el Pleno de ese "Supremo Tribunal, en el siguiente sentido:--- "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS "MISMOS. (se transcribe)'--- Preciso lo anterior, "se pasa a demostrar la inconstitucionalidad del "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "el cual dispone:--- Ley de Ingresos de la "Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.--- "Primero a Tercero. ... Cuarto. Seguirá vigente "durante el presente ejercicio fiscal, el artículo "sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la "Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, a "efecto de que se concluyan los procesos de "transferencia no onerosa a que se refiere el "mismo, ahora bien, por lo que respecta al artículo "Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la "Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, éste "seguirá vigente debiéndose ajustar para que el "Gobierno Federal transfiera de manera no "onerosa, a los Estados y Municipios el 20% y 3% "del capital social de las sociedades señaladas, "respectivamente. En consecuencia de lo anterior, "durante el ejercicio fiscal de 2004 el Gobierno "Federal transferirá de manera no onerosa "exclusivamente el 49% del capital social de las "Sociedades Mercantiles Administraciones "Portuarias Integrales a los Estados y los "Municipios donde se encuentren éstas, "correspondiendo a los Estados 40% y a los "Municipios el 9%.--- En el supuesto de que dos o "más Estados o Municipios participen en una "misma Administración Portuaria Integral, el "porcentaje de participación de los mismos, no "podrá exceder en ningún caso del 49% del capital "social de la sociedad de que se trate, siendo "responsabilidad de éstos el alcanzar un acuerdo "para estos efectos.--- De la misma Administración "Portuaria Integral del Puerto de Dos Bocas, en el "Estado de Tabasco, Petróleos Mexicanos realizará "la transferencia a título no oneroso de las "acciones de las que es propietario en dicha "sociedad, en conjunto con el Gobierno Federal a "efecto de que el Estado de Tabasco tenga el 40% "del capital de la misma y el Municipio de Paraíso el "9%.--- La Auditoría Superior de la Federación, en el "ejercicio de sus facultades vigilará la puntual "entrega no onerosa de las acciones a los Estados "y Municipios en los términos previstos en el "presente artículo.'--- Del precepto en cita, "conviene destacar lo siguiente:--- 1. Se otorga "continuidad a la vigencia del precepto Sexto "transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación "para el Ejercicio Fiscal de 2002, durante el "ejercicio fiscal de 2004.--- 2. Se otorga continuidad "a la vigencia del precepto Sexto Transitorio de la "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2003, durante el ejercicio fiscal de 2004.---" Lo anterior demuestra plenamente que el "precepto Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "transgrede el principio de anualidad "constitucional, ya que tales disposiciones que se "amplían en su vigencia, tenían limitado su ámbito "temporal de validez a los ejercicios "presupuestales de 2002 y

2003.--- En este orden de "ideas y toda vez que se ha demostrado que el "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "es inconstitucional, de igual manera transgrede el "precepto 16 de la Carta Magna, por lo "consiguiente:--- El numeral 16 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la "parte que interesa, señala:--- 'Artículo 16.- Nadie "puede ser molestado en su persona, familia, "domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de "mantenimiento escrito de la autoridad competente, "que funde y motive la causa legal del "procedimiento.--- ...'--- Del precepto constitucional "transcrito se desprende una de las garantías "pilares de nuestro sistema jurídico, la de legalidad. "En esencia, ésta consagra el principio rector de "que los actos de autoridad sean dictados por un "órgano competente para ello, y que dicho mandato "sea por escrito, en el que se funde y motive la "causa legal del procedimiento, entendido el "primero, como la cita precisa de los preceptos "aplicables al caso concreto, y, por el segundo, la "expresión de las circunstancias especiales, "razones particulares o causas inmediatas que se "hayan tenido en consideración para la emisión del "acto, siendo necesario, además, que exista "adecuación entre los motivos aducidos y las "normas aplicables al caso de que se trate.--- La "garantía genérica de legalidad consagrada en el "precepto transcrito contiene un mandato para "todas las autoridades, esto es, para las de "cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo, "naturalmente, al Poder Legislativo.--- Lo anterior "significa que los actos legislativos también están "sujetos al mandamiento constitucional de "referencia; pues de lo contrario vulnerarán el "principio consagrado precisamente en el artículo "16 de la Norma Fundamental, lo que se corrobora "con la tesis emitida por ese Máximo Tribunal que "señala:--- 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION "DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. "(se transcribe)'.--- Como se observa, dada la "naturaleza del acto legislativo, su fundamentación "y su motivación se realiza de una manera sui "generis, respecto de la generalidad de los actos de "autoridad. En este sentido, el criterio siguiente, "más reciente, así lo reitera:--- 'FUNDAMENTACION "Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD "LEGISLATIVA. (se transcribe)'.--- De las tesis "antes transcritas se desprende que, por lo que "hace a la fundamentación, ésta se satisface "cuando el órgano legislador actúa dentro de los "límites que la Constitución le confiere, esto es, "que el ámbito espacial, material y personal de "validez de las normas que se emiten corresponda "a la esfera de atribuciones del Poder Legislativo "de que se trate, de acuerdo con la Ley "Fundamental.--- En este contexto, es evidente que "el Congreso de la Unión, al excederse en la "aplicación de sus facultades en la emisión del "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "transgrede el artículo 16 de la Constitución "Federal, toda vez que no actuó dentro de los "límites de las atribuciones que la Ley Fundamental "le confiere en el precepto 74, violando con ello el "principio de competencia constitucional.--- En "consecuencia, el Congreso de la Unión, mediante "la expedición del precepto impugnado, viola lo "dispuesto por los preceptos 16 y 74, fracción IV de "la Constitución Federal, por lo que solicito se "declare su invalidez.--- SEGUNDO.- Violación del "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, a "los preceptos 14, 16, 49, 73, 90, y 133 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos--- El artículo 49 de la Carta Magna "consagra el llamado principio de división de "poderes, al prever:--- 'Artículo 49.- El Supremo "Poder de la Federación se divide, para su "ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.--- No "podrán reunirse dos o más de estos Poderes en "una sola persona o corporación, ni depositarse el "legislativo en un individuo, salvo el caso de "facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión "conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En "ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el "segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán "facultades extraordinarias para legislar.--- El texto "original del artículo 49 de nuestra Ley "Fundamental, consagró el principio de mérito.--- El "artículo en comento fue adicionado por decreto "publicado en el Diario Oficial de la Federación de "12 de agosto de 1938, para precisar que, salvo lo "dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, en "ningún otro caso se otorgarían al Ejecutivo "facultades extraordinarias para legislar.--- El texto "vigente del artículo 49 constitucional proviene de "la adición publicada en el Diario Oficial de la "Federación de 28 de marzo de 1951, a fin de "otorgar al Presidente de la República facultades "extraordinarias para legislar en los supuestos "previstos en el segundo párrafo del artículo 131 de "la propia Carta Magna.--- De lo anterior, se infiere "que la división de poderes en nuestro país no "opera de manera rígida, sino flexible, ya que el "reparto de atribuciones y funciones "encomendadas a cada uno de los Poderes no

"constituye una separación absoluta y "determinante, sino que entre ellas se presenta una "coordinación o colaboración para lograr un "equilibrio de fuerzas y un control recíproco que "garantice la unidad política del Estado en "beneficio del pueblo mexicano.--- Esta "colaboración opera por dos medios principales: "uno, exigiendo la participación de dos de los "Poderes para la validez de un acto y, otro, "otorgando a los Poderes facultades que no les "resulten propias.--- Ejemplos del primer medio "aludido lo constituyen:--- La vigencia de una ley "requiere de su aprobación por el Congreso de la "Unión y de su promulgación por el Presidente de "la República (artículos 72 y 89, fracción I).--- El "Senado debe aprobar los tratados internacionales "y convenciones diplomáticas que celebre el "Ejecutivo Federal (artículo 76, fracción I).--- Al "Senado compete:--- Ratificar los nombramientos "que el Presidente de la República haga del "Procurador General de la República, agentes "diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados "Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes "Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea "Nacionales (artículo 76, fracción II).--- Autorizar al "titular del Ejecutivo Federal para que permita la "salida de tropas nacionales fuera de los límites del "país, el paso de tropas extranjeras por territorio "nacional y la estación de escuadras de otra "potencia, por más de un mes, en aguas nacionales "(artículo 76, fracción III).--- Darle consentimiento a "dicho funcionario federal para que disponga de la "Guardia Nacional fuera del país, fijando la fuerza "necesaria.--- Designar a los Ministros de la "Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre "la terna que someta a su consideración el "Presidente de la República, y otorgar o negar su "aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia "de los mismos, que le someta dicho funcionario, "así como elegir a los Magistrados Electorales de la "Sala Superior y de las Regionales del Tribunal "Electoral del Poder Judicial de la Federación a "propuesta del citado Máximo Tribunal (artículos "76, fracción VIII y 99, fracción IX, párrafo quinto).--- "La Cámara de Diputados debe examinar, discutir y "aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de "la Federación que debe hacerle llegar el Ejecutivo "Federal (artículo 74, fracción IV).--- Respecto del "ejercicio de facultades por los Poderes que no les "son propias, resultan ejemplificativas las "siguientes:--- El Presidente de la República realiza "funciones legislativas cuando le son concedidas "facultades extraordinarias (artículo 29), en los "casos previstos en el artículo 131 y cuando "reglamenta las leyes expedidas por el Congreso "de la Unión (artículo 89, fracción I); asimismo, "realiza funciones judiciales al conceder indultos a "los reos sentenciados por delitos de competencia "de los Tribunales Federales y a los sentenciados "por delitos del orden común en el Distrito Federal "(artículo 89, fracción XIV).--- El Poder Legislativo "ejerce funciones propiamente ejecutivas al admitir "nuevos Estados a la Unión Federal, al formar "nuevos Estados dentro de los límites de los "existentes, al crear y suprimir empleos públicos "de la Federación, al declarar la guerra, al conceder "licencia al Presidente de la República, al designar "a quien debe sustituirlo, en forma interina o "provisional, y al aceptarle la renuncia (artículo 73, "fracciones I, III, XI, XII, XXVI y XXVII). También "realiza funciones judiciales al conceder amnistías "por delitos cuyo conocimiento corresponda a los "Tribunales de la Federación (artículo 73, fracción "XXII); al declarar la Cámara de Diputados si ha o "no lugar a proceder penalmente contra los "servidores públicos que incurran en delito, al "conocer de las imputaciones que se les hagan y al "fungir como órgano de acusación en los juicios "políticos que en su contra se instauren (artículo "74, fracción V); y, al erigirse el Senado en jurado "de sentencia para conocer en juicio político de las "faltas u omisiones de los servidores públicos "(artículo 76, fracción VII).--- El Poder Judicial "Federal goza de facultades materialmente "legislativas, al expedir la Suprema Corte de "Justicia de la Nación los reglamentos y acuerdos "generales que le competen; el Consejo de la "Judicatura, el reglamento para el resto de los "Tribunales Federales y ambos órganos los "acuerdos generales para la adecuada distribución "de los asuntos (artículos 11, fracciones III, IV y XXI "y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del "mencionado Poder). También posee facultades "materialmente ejecutivas al nombrar, promover y "cambiar a su personal dicho Máximo Tribunal y al "designar, adscribir y cambiar a los Jueces de "Distrito y Magistrados de Circuito a través del "Consejo de la Judicatura (artículo 100 "constitucional).--- Como se advierte, la división de "poderes no opera en nuestro país de manera "tajante y rígida sino que ha sido modulada con "numerosas excepciones con el fin de establecer "un adecuado equilibrio de fuerzas entre los "Poderes Federales, excepciones que se traducen "en el establecimiento de un régimen de "cooperación y coordinación entre ellos y que en "muchas ocasiones funcionan como medios de "control recíproco, lo que evita el

abuso en el "ejercicio del poder público y garantiza la unidad "del Estado y la voluntad de éste para establecer y "preservar un estado de derecho en beneficio del "pueblo.--- El que la división de poderes en nuestro "país opere de manera flexible sólo significa que "entre los Poderes del Estado existe una "colaboración y coordinación en los términos a que "se ha aludido, pero no los faculta para arrogarse "facultades que corresponden a otro poder.--- Para "que un poder ejerza funciones propias de otro "poder, es necesario que así lo consigne "expresamente la Carta Magna o que la función "respectiva resulte estrictamente necesaria para "hacer efectivas las facultades que le son "exclusivas, así como que la función se ejerza en "los casos expresamente autorizados o "indispensables para hacer efectiva la facultad "propia, tal como se explica en la siguiente tesis "publicada en el Semanario Judicial de la "Federación, Séptima Epoca, Segunda Sala, "Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117.--- "DIVISION DE PODERES. SISTEMA "CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. (se "transcribe).--- Se concluye de lo expuesto, que a "través de una ley ordinaria no puede el Poder "Legislativo otorgar a un Poder una atribución que "no le sea propia o que no resulte estrictamente "necesaria para hacer efectiva alguna facultad que "le corresponda, como tampoco puede dicho poder "a través de la ley secundaria limitar las facultades "exclusivas de un Poder o alguna atribución que a "su favor consigne expresamente la Constitución, o "bien, establecer a su cargo alguna obligación que "implique una forma de control por otro poder, si "ello no está consignado en la propia Carta Magna "o deriva necesariamente de alguna de sus "previsiones.--- Como se observa de los párrafos "precedentes, del análisis cuidadoso de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su "artículo 49 establece, como nota característica del "Gobierno mexicano, el principio de división de "poderes, al señalar expresamente que 'el Supremo "Poder de la Federación se divide, para su "ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial', "determinando en su segundo párrafo, como regla "general, que no podrán reunirse dos o más de "estos poderes en una sola persona o corporación, "lo que sustenta el principio complementario de "autonomía de cada Poder.--- Conforme al principio "de supremacía constitucional, cabe inferir que "cuando se está en presencia de facultades u "obligaciones de cada uno de los poderes que se "relacionan con otro Poder, los mismos deben "estar expresamente señalados en la propia "Constitución y si bien el Congreso de la Unión "tiene, dentro de sus atribuciones, dictar las leyes, "ello no puede exceder lo establecido en el artículo "49 de la Constitución, ni lo expresamente "señalado en las disposiciones especificadas, "relativas a las facultades y deberes de cada "poder.--- Por su parte, los artículos 90 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos; 1o., último párrafo, 3o., fracción II y 46 "de la Ley Orgánica de la Administración Pública "Federal; y, 1o., 2o., 12, 28, 31, 33, 34, 38, 52, 59, "fracción I y 68 de la Ley Federal de las entidades "paraestatales, señalan lo siguiente:--- Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- "ARTICULO 90.- La administración pública federal "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley "Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá "los negocios del orden administrativo de la "Federación que estarán a cargo de las Secretarías "de Estado y Departamentos Administrativos y "definirá las bases generales de creación de las "entidades paraestatales y la intervención del "Ejecutivo Federal en su operación.--- Las leyes "determinarán las relaciones entre las entidades "paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas "y las Secretarías de Estado y Departamentos "Administrativos.--- Ley Orgánica de la "Administración Pública Federal.--- "ARTICULO 1o.- "La presente ley establece las bases de "organización de la administración pública federal, "centralizada y paraestatal.--- ...--- Los organismos "descentralizados, las empresas de participación "estatal, las instituciones nacionales de crédito, las "organizaciones auxiliares nacionales de crédito, "las instituciones nacionales de seguros y de "fianzas y los fideicomisos, componen la "administración pública paraestatal.--- "ARTICULO "46.- Son empresas de participación estatal "mayoritaria las siguientes:--- I. Las sociedades "nacionales de crédito constituidas en los términos "de su legislación específica;--- II. Las sociedades "de cualquier otra naturaleza incluyendo las "organizaciones auxiliares de crédito, así como las "instituciones nacionales de seguros y fianzas, en "que se satisfagan alguno o varios de los "siguientes requisitos:--- A) Que el Gobierno "Federal o una más entidades paraestatales, "conjunta o separadamente, aporten o sean "propietarios de más del 50% del capital social.--- "B) Que en la Constitución de su capital se hagan "figurar títulos representativos de capital social de "serie especial que sólo puedan ser suscritas por el "Gobierno Federal; o--- C) Que al Gobierno Federal "corresponda la

facultad de nombrar a la mayoría "de los miembros del órgano de gobierno o su "equivalente, o bien designar al presidente o "director general, o cuando tenga facultades para "vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno."-- Se asimilan a las empresas de participación "estatal mayoritaria, las sociedades civiles así "como las asociaciones civiles en las que la "mayoría de los asociados sean dependencias o "entidades de la administración pública federal o "servidores públicos federales que participen en "razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se "obliguen a realizar o realicen las aportaciones "económicas preponderantes.'--- Ley Federal de las "entidades paraestatales.--- 'ARTICULO 10.- La "presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del "artículo 90 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto "regular la organización, funcionamiento y control "de las entidades paraestatales de la "administración pública federal.--- Las relaciones "del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con "las entidades paraestatales, en cuanto a unidades "de la administración pública federal, se sujetarán, "en primer término, a lo establecido en esta Ley y "sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no "previsto, a otras disposiciones según la materia "que corresponda.'--- 'ARTICULO 20.- Son "entidades paraestatales las que con tal carácter "determina la Ley Orgánica de la Administración "Pública Federal.'--- 'ARTICULO 12.- La Secretaría "de Hacienda y Crédito Público publicará "anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la "relación de las entidades paraestatales que "formen parte de la administración pública "federal.'--- 'ARTICULO 28.- Son empresas de "participación estatal mayoritaria las que determina "como tales la Ley Orgánica de la Administración "Pública Federal.'--- 'ARTICULO 31.- La "organización, administración y vigilancia de las "empresas de participación estatal mayoritaria, sin "perjuicio de lo dispuesto en la legislación "aplicable, deberán sujetarse a los términos que se "consignan en este ordenamiento.'--- 'ARTICULO "33.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la "Secretaría Coordinadora de Sector, determinará "los servidores públicos que deban ejercer las "facultades que impliquen la titularidad de las "acciones o partes sociales que integren el capital "social de las empresas de participación estatal "mayoritaria.'--- 'ARTICULO 34.- Los Consejos de "Administración o sus equivalentes de las "entidades de participación estatal mayoritaria, se "integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que "no se oponga con sujeción a esta Ley.--- Los "integrantes de dicho órgano de gobierno que "representen la participación de la administración "pública federal, además de aquéllos a que se "refiere el artículo 90. de este ordenamiento, serán "designados por el titular del Ejecutivo Federal, "directamente a través de la Coordinadora de "Sector. Deberán constituir en todo tiempo más de "la mitad de los miembros del Consejo, y serán "servidores públicos de la administración pública "federal o personas de reconocida calidad moral o "prestigio, con experiencia respecto a las "actividades propias de la empresa de que se "trate.'--- 'ARTICULO 38.- Para la designación, "facultades, operación y responsabilidades de los "órganos de administración y dirección; autonomía "de gestión, y demás normas sobre el desarrollo y "operación de las empresas de participación estatal "mayoritaria, sin perjuicio de las disposiciones que "sobre el particular existan en los estatutos o "legislación correspondiente a su forma societaria, "serán aplicables en lo que sean compatibles, los "capítulos II Sección A y V de esta Ley.'--- "ARTICULO 52.- La entidad paraestatal manejará y "erogará sus recursos propios por medio de sus "órganos.--- Por lo que toca a la percepción de "subsidios y transferencias, los recibirá de la "Tesorería de la Federación en los términos que se "fijen en los presupuestos de egresos anuales de la "Federación y del Departamento del Distrito "Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por "sus propios órganos y sujetarse a los controles e "informes respectivos de conformidad con la "legislación aplicable.'--- 'ARTICULO 59.- Serán "facultades y obligaciones de los directores "generales de las entidades, las siguientes:--- I. "Administrar y representar legalmente a la entidad "paraestatal;--- ...'--- 'ARTICULO 68.- La enajenación "de títulos representativos del capital social, "propiedad del Gobierno Federal o de las entidades "paraestatales, podrá realizarse a través de los "procedimientos bursátiles propios del mercado de "valores o de las sociedades nacionales de crédito "de acuerdo con las normas que emita la Secretaría "de Hacienda y Crédito Público.--- La Secretaría de "la Contraloría General de la Federación vigilará el "debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo "anterior.'--- Ahora bien, de conformidad con lo "dispuesto en los numerales antes transcritos, es "evidente que el Congreso de la Unión, al emitir el "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "invadió la esfera competencial del Ejecutivo "Federal, vulnerando así el

principio de división de "poderes consignado en el artículo 49 de la "Constitución General de la República.--- Lo "anterior es así, ya que, al disponer el artículo "impugnado que el Gobierno Federal y Petróleos "Mexicanos, transferirán de manera no onerosa un "determinado porcentaje de las acciones de la "sociedad mercantil denominada Administración "Portuaria Integral, a los Estados y Municipios "donde se encuentren operando las referidas "administraciones, el Congreso General de la "República se enviste de atribuciones que no le "corresponden.--- En efecto, de la lectura integral "del artículo 90 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la "administración pública federal estará a cargo del "titular del Ejecutivo de la Unión.--- Cabe señalar "que, por disposición de la ley en comento, entre "las empresas de participación estatal mayoritaria "se encuentran aquellas sociedades que satisfagan "alguno o varios de los siguientes requisitos:--- "Que en la Constitución de su capital se hagan "figurar títulos representativos de capital social de "serie especial que sólo puedan ser suscritas por el "Gobierno Federal; o--- Que al Gobierno Federal "corresponda la facultad de nombrar a la mayoría "de los miembros del órgano de gobierno o su "equivalente, o bien designar al presidente o "director general, o cuando tenga facultades para "vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.-"--- Por su parte, la Ley Federal de las entidades "paraestatales, reglamentaria del artículo 90 de la "Carta Magna, tiene por objeto regular la "organización, funcionamiento y control de dichas "entidades, entre las que se encuentran, como se "ha precisado, las empresas de participación "estatal mayoritaria, cuya administración y "vigilancia también está prevista en el citado "ordenamiento.--- Derivado de la Ley Federal a que "se refiere el párrafo que antecede, el Presidente de "la República, por conducto de la Secretaría del "Ramo, quien funge como Coordinadora de Sector, "designa a los servidores públicos que deben "ejercer las facultades que impliquen la titularidad "de las acciones o partes sociales que integren el "capital social de las empresas de participación "estatal mayoritaria, cuyos Consejos de "Administración, se integrarán de acuerdo a sus "estatutos o, en su caso, conforme lo disponga la "Ley Federal de las entidades paraestatales.--- "Destaca que el precepto 68 de la Ley Federal de "las entidades paraestatales, dispone que la "enajenación de títulos representativos del capital "social (acciones), propiedad del Gobierno Federal "o de las entidades paraestatales, podrá realizarse "a través de los procedimientos bursátiles propios "del mercado de valores o de las sociedades "nacionales de crédito como agente colocador, de "acuerdo con las normas que emita la Secretaría de "Hacienda y Crédito Público, cuya vigilancia estará "a cargo de la Secretaría de la Contraloría y "Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la "Función Pública.--- De acuerdo con la ley en "comento, los directores generales tienen, entre "otras, la facultad de administrar a las empresas de "participación estatal mayoritaria, y de "representarlas, así como la obligación de ejecutar "los acuerdos del Consejo de Administración.--- En "este contexto, al disponer el Congreso de la Unión "de las acciones de la sociedad mercantil "denominada Administración Portuaria Integral, "para ser transferidas de manera no onerosa a los "Estados y Municipios, conculca el principio de "división de poderes a que se ha venido haciendo "referencia, esencialmente, porque el Presidente de "la República, por conducto de la Secretaría del "Ramo, tiene la atribución de designar a los "servidores públicos que deben ejercer los "derechos que se desprendan de las acciones o "partes sociales que integren el capital social de "las empresas de participación estatal mayoritaria, "y en su caso, el derecho de éstos a poderlas "transferir.--- La violación reclamada se acredita "fehacientemente, si se considera lo dispuesto por "el artículo 73 de la Constitución General de la "República, de cuya lectura no se advierte la "facultad del Congreso Federal de disponer del "destino de las acciones de una empresa de "participación estatal mayoritaria, lo cual rompe "con el principio de la división de poderes, ya que "dicha decisión escapa de su ámbito de "competencia, tal y como se ha dejado expuesto en "el estudio relativo al precepto 49 de la propia "Norma Fundamental, y en consecuencia, los "numerales impugnados transgreden los citados "preceptos constitucionales.--- En este orden de "ideas y toda vez que se ha demostrado que el "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, "es inconstitucional puesto que ha sido emitido "por una autoridad incompetente, como lo es el "Congreso de la Unión; al invadir la esfera de "facultades del titular del Ejecutivo Federal, de "igual manera transgrede el precepto 16 de la Carta "Magna, porque el Congreso de la Unión, al "excederse en la aplicación de sus facultades en la "emisión del artículo Cuarto Transitorio de la Ley "de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2004,

transgrede el artículo 16 de la "Constitución Federal, toda vez que no actuó "dentro de los límites de las atribuciones que la Ley "Fundamental le confiere en el precepto 73 "violando con ello el principio de competencia "constitucional previsto en el mismo precepto 16 "de la Carta Magna.--- Además, existe una violación "indirecta al precepto 16 de la Constitución Federal, "ya que se conculcan los preceptos 34 y 38 de la "Ley Federal de las entidades paraestatales, que "disponen que las Administraciones Portuarias "Integrales se regirán por sus estatutos.--- Lo "anterior, debido a que el Congreso de la Unión, sin "tener facultades para ello, priva a las "Administraciones Portuarias Integrales, de su "patrimonio al determinar que deberá transferir "49% de las acciones a los Estados y los "Municipios.--- En efecto, la Cámara de Diputados, "mediante el precepto impugnado, carece de la "fundamentación exigida por el precepto "constitucional en estudio para obligar a las "Administraciones Portuarias a transferir su "capital, ya que como se ha estudiado con "anterioridad, el Poder Legislativo Federal no "cuenta con atribuciones para ello.--- En "consecuencia, se viola el precepto 16 de la "Constitución Federal también en menoscabo de "los intereses jurídicos y patrimoniales de las "Administraciones Portuarias.--- Asimismo, el "numeral impugnado transgrede el artículo 14 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, por lo siguiente:--- El numeral "constitucional en comento, en la parte que "interesa, dispone:--- 'ARTICULO 14.- ...--- Nadie "podrá ser privado de la vida, de la libertad o de "sus propiedades, posesiones o derechos, sino "mediante juicio seguido ante los tribunales "previamente establecidos, en el que se cumplan "las formalidades esenciales del procedimiento y "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al "hecho.--- ...'--- Del numeral transcrito se desprende "la garantía genérica de audiencia, la cual consiste, "esencialmente, en otorgar al gobernado la "oportunidad de defensa previamente al acto "privativo, y su debido respeto impone a las "autoridades, entre otras obligaciones, la de que en "el procedimiento que se siga se cumplan las "formalidades esenciales del mismo, las cuales se "traducen en los siguientes requisitos:--- La de "notificación del inicio del procedimiento;--- "Oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas;--- "Oportunidad de alegar, y--- Dictado de una "resolución.--- En este sentido, es evidente que, "con la emisión del numeral impugnado, el "patrimonio de las Administraciones Portuarias "Integrales se disminuye, puesto que se les priva "de las acciones que les corresponden, al tener que "transferirlas gratuitamente a los Estados y "Municipios, sin que previamente se le haya "respetado su garantía de audiencia.--- Por lo antes "expuesto, el artículo impugnado, de igual manera, "transgrede el artículo 133 de la Carta Magna el "cual dispone:--- 'ARTICULO 133.- Esta "Constitución, las leyes del Congreso de la Unión "que emanen de ella y todos los tratados que estén "de acuerdo con la misma, celebrados y que se "celebren por el Presidente de la República, con "aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de "toda la Unión. Los jueces de cada Estado se "arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a "pesar de las disposiciones en contrario que pueda "haber en las Constituciones o leyes de los "Estados.'--- El numeral transcrito consagra el "principio de supremacía constitucional, el cual "impone la existencia de un orden jurídico creado y "organizado por la misma Carta Magna, al que "deben sujetarse todos los órganos del Estado y "todas las autoridades y funcionarios en el "ejercicio de sus atribuciones.--- En este sentido, y "toda vez que el Congreso de la Unión, con la "emisión del artículo Cuarto Transitorio de la Ley "de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2004, se arrogó facultades que le "competen al titular del Poder Ejecutivo Federal y "disminuye el patrimonio de las Administraciones "Portuarias, es inconcuso que se actualiza la "transgresión a dicho numeral constitucional.--- "Por todo lo antes expuesto, esa Suprema Corte de "Justicia de la Nación deberá declarar "inconstitucional el artículo Cuarto Transitorio de "la Ley de Ingresos de la Federación para el "Ejercicio Fiscal de 2004, toda vez que, como se "ha demostrado, el Congreso de la Unión vulneró "los artículos 14, 16, 49, 73, 90 y 133 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos."

Los Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión:

"Salvo indicación en contrario, los conceptos de "invalidez que se desarrollan a continuación, se "refieren tanto al artículo Cuarto Transitorio de la "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2003, como a los artículos sexto "transitorios de las Leyes de Ingresos para los "Ejercicios Fiscales de 2003 y 2002.--- I.- "VIOLACION AL ARTICULO 74, FRACCION IV DE "LA CONSTITUCION POR INCLUIR EN LA LEY DE "INGRESOS DISPOSICIONES AJENAS A ESA LEY--"- Los artículos

Cuarto Transitorio de la Ley de "Ingresos de 2004 y Sexto Transitorio de las Leyes "de Ingresos de 2003 y 2002, violan lo dispuesto en "la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, "por incluir en ellas disposiciones ajenas a lo que "debe ser materia de una Ley de Ingresos.--- La "fracción IV del artículo 74 de la Carta Magna "dispone:--- 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 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 15 del mes de "noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando "inicie su encargo en la fecha prevista por el "artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del "Despacho correspondiente a dar cuenta de los "mismos.--- La disposición constitucional transcrita "es una excepción a la regla general del artículo 71 "constitucional, de que las leyes pueden ser "iniciadas indistintamente por el Presidente de la "República o por los diputados o senadores. "Expresamente la disposición transcrita ordena al "Ejecutivo Federal, hacer llegar a la Cámara de "Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos.--- La "Ley de Ingresos de la Federación, como se deriva "de su denominación, se refiere a los ingresos. Esa "es la materia que debe en ella contenerse. Fue el "propio Constituyente quien así la denominó. Si "hubiera sido el Congreso quien así la denominara, "posiblemente podría éste incluir en ella lo que "considerara conveniente, pero no cuando el "Constituyente acota en su denominación la "materia sobre la que debe versar y establece para "su aprobación normas especiales.--- En "jurisprudencia firme, el Pleno de la Suprema Corte "de Justicia, ha precisado cuál debe ser el "contenido de las Leyes de Ingresos: 'constituyen "un catálogo de impuestos' y pueden contener "'otras disposiciones de carácter general que tiene "por objeto coordinar la recaudación de las "contribuciones':--- 'LEYES DE INGRESOS DE LA "FEDERACION. PUEDEN DEROGAR LEYES "FISCALES ESPECIALES. (se transcribe).--- En el "mismo sentido se pronunció el Pleno en la tesis "que se transcribe a continuación:--- 'LEYES "FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE "O DEROGARSE DURANTE EL TRANSCURSO DEL "AÑO. (se transcribe).--- Por regla general el "legislador puede, sin violar la Constitución, "regular en una ley cuestiones ajenas a la "denominación de la propia ley, lo cual implica "desorden y falta de técnica legislativa, pero no se "puede tachar de inconstitucional.--- Pero en el "caso de la Ley de Ingresos, a la que por su "contenido el propio Constituyente así denominó, "es inconstitucional regular en ella cuestiones "ajenas. En ella no deben agregarse disposiciones "que no tiene nada que ver con los ingresos, como "es la orden de transferir gratuitamente acciones.--- "Dadas las características constitucionales de la "Ley de Ingresos, no se trata sólo un problema de "técnica legislativa, sino de una violación al "artículo 74, fracción IV de la Constitución.--- Tanto "el Presupuesto de Egresos de la Federación, como "la iniciativa de Ley de Ingresos deben presentarse "antes de la fecha límite establecida en la fracción "IV del artículo 74 constitucional, tener como "Cámara de origen la de Diputados y aprobarse "cada año.--- Ese trámite tan particular que la "Constitución establece para la aprobación de la "Ley de Ingresos, se traduce en un procedimiento "más ágil en comparación con otras leyes, por lo "que constituye una violación a la Constitución "incluir en ella disposiciones que no tengan que "ver con lo que es, por definición, una Ley de "Ingresos.--- Existen ciertas leyes que para ser "reformadas, en apego al texto constitucional, "deben serlo mediante modificaciones a la misma "ley; no porque sean jerárquicamente superiores a "las demás leyes, sino porque la propia "Constitución expresamente dispone en qué ley se "debe regular una determinada materia. Es el caso "de las leyes Orgánica de la Administración Pública "Federal (art. 90), de Amparo (art. 107) y de "Fiscalización Superior de la Federación (art. 73, fr. "XXIV), entre otras.--- Sería inconstitucional que se "creara una Secretaría de Estado en un "ordenamiento distinto a la Ley Orgánica. También "lo sería que el juicio de amparo se regulara en una "ley distinta a la Ley de Amparo.--- Ya un Tribunal "Colegiado por mayoría de votos se pronunció en "ese sentido:--- 'LEYES, REFORMA O "DEROGACION DE LAS... (se transcribe).--- El "Pleno de la Suprema Corte ha admitido "implícitamente esa postura, como se desprende "de la interpretación a contrario sensu de la tesis "de jurisprudencia que señala que cuando la "Constitución faculta al Congreso de la Unión para "legislar en una materia, 'el que las normas legales "que expida se contengan en una u otra ley, "aunque pudiese cuestionar la técnica legislativa "empleada, no puede llevar a la "inconstitucionalidad de tales normas' 'si de la "disposición constitucional sobre la que se legisla "no puede

desprenderse limitación alguna para el "legislador ordinario a fin de que las disposiciones "que dicte se contengan en determinado "ordenamiento": Esto es, implícitamente la "Suprema Corte admite que la Constitución puede, "como es el caso de la Ley de Ingresos, establecer "limitaciones:--- 'INFONAVIT. ES CONSTITUCIONAL "LA LEY RELATIVA AUN CUANDO NO SE LIMITE A "REGLAMENTAR EL PARRAFO SEGUNDO DE LA "FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO "123 CONSTITUCIONAL. (se transcribe).--- La "facultad exclusiva que tiene el Ejecutivo Federal "para iniciar la Ley de Ingresos, se desvirtuaría si el "legislativo adicionara el proyecto de ley con "cuestiones ajenas, que no tengan nada que ver "con la iniciativa, lo que sería violatorio del artículo "74, fracción IV de la Carta Magna.--- Así lo ha "sostenido el Pleno de la Suprema Corte en la "sentencia que recayó a la acción de "inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada "11/2003, que aparece en el Semanario Judicial de "la Federación, tomo XVIII, octubre 2003, pág. 608, "bajo el rubro 'VIAS GENERALES DE "COMUNICACION. LOS ARTICULOS 38 Y NOVENO "TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA "FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, "VIOLAN EL ARTICULO 116, FRACCION VII, DE LA "CONSTITUCION FEDERAL, AL FACULTAR DE "HECHO A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS PARA "AMPLIAR Y EXPLOTAR TRAMOS CARRETEROS "DE JURISDICCION FEDERAL:--- 'Por lo general, y "a diferencia de otros ordenamientos, la Ley de "Ingresos tiene una vigencia anual, pues por su "propio contenido, está destinada únicamente a "prever de dónde se proveerá la Federación de los "ingresos que le sean necesarios para cubrir un "determinado presupuesto de egresos que regirá "durante una anualidad. Esto es, la anualidad del "presupuesto de egresos, con el que está "indisolublemente vinculada la Ley de Ingresos, le "imprime a ésta también esa característica de "anualidad.' (pág.716).--- 'Sin que lo anterior "soslaye la posibilidad de que puedan existir en "dicho ordenamiento disposiciones que, por su "propio contenido, aún cuando son de carácter "preponderantemente tributarista, pueden "configurarse como normas exentas de esta "anualidad, tal como se ha reconocido en algunos "precedentes, por ejemplo en la tesis de rubro: "'LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. LA "DEROGACION REALIZADA EN ALGUNOS DE SUS "PRECEPTOS, RESPECTO DE UNA O MAS "DISPOSICIONES, TIENE EFECTOS "PERMANENTES Y SU VIGENCIA NO SE LIMITA AL "RESPECTIVO EJERCICIO FISCAL.'--- Distinciones "y características todas éstas que no son fortuitas, "sino que obedecen tanto a razones históricas "como teleológicas, así como de funcionalidad.--- "Lo anterior permite concluir que mientras que la "Constitución no regula qué tipo de normas o cuál "debe ser el contenido específico de la generalidad "de los ordenamientos, ni prevé particulares reglas "procedimentales para su creación, en propia cede "constitucional se establecen reglas especiales "para el caso de la Ley de Ingresos.--- Con motivo "de ello, reiterada y tradicionalmente se ha "sostenido en criterios jurisdiccionales que el "hecho de que una norma no sea acorde con el "contenido o con el título del ordenamiento jurídico "que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a "su inconstitucionalidad, pues ello no deja de ser "una cuestión de técnica legislativa deficiente.--- "Sin embargo, si es la propia Constitución la que "impone un marco jurídico específico para el "contenido y proceso de creación de la ley en "comento, es de concluirse que si esos imperativos "son soslayados por el legislador, la inclusión en "dicho ordenamiento de elementos exógenos y "asistemáticos convierte a éstos en elementos "inconstitucionales, lo cual, se insiste, no pasaría "de ser una cuestión de defectuosa técnica "legislativa en otros casos.'(pág. 717).--- 'Estas "disposiciones, como puede observarse, no son de "aquellas que pudieran considerarse de un "contenido tributarista, fiscalista o que tuvieran "alguna vinculación estrecha con lo relativo a los "ingresos de la Federación que son correlativos al "presupuesto de egresos; pues ni siquiera por "mencionar lo relativo al compartir los ingresos "entre los actuales detentadores de la explotación "de las carreteras pudiera considerarse así, dado "que dicha mención únicamente regula una "situación ex pos facto que será consecuencia de "las facultades previamente concedidas'. (pág. "718).--- 'El contenido de los artículos impugnados "no es preponderantemente tributario, sino más "bien materializa acciones a tomar dentro de las "políticas públicas inherentes a la construcción de "carreteras federales, por lo que, como ya se "expuso, al ser extraño el contenido que debe "guardar la Ley de Ingresos conforme lo impone la "propia Constitución, deben ser consideradas "contrarias a la misma.--- Por las razones "expuestas se estiman inconstitucionales los "artículos de la Ley de Ingresos objeto de estas "acciones de inconstitucionalidad.' (pág. 718)--- Lo "anterior permite concluir que los artículos "transitorios que se impugna de las Leyes de "Ingresos de 2004,

2003 y 2002 son "inconstitucionales al tratarse de cuestiones ajenas a los tributos, por lo que se debe declarar su "invalidez.--- II.- VIOLACION A LOS ARTICULOS 74, "FRACCION IV Y 72 FRACCION H) DE LA "CONSTITUCION POR NO CUMPLIR CON LA "DISPOSICION CONSTITUCIONAL DE QUE LA "CAMARA DE DIPUTADOS SEA CAMARA DE "ORIGEN EN EL CASO DE LA LEY DE INGRESOS--- "La Ley de Ingresos debe, en términos de la "fracción IV del artículo 74 de la Constitución, "discutirse primero en la Cámara de Diputados, "para después pasar a la de Senadores.--- En el "mismo sentido, el artículo 72, fracción H) de la "Carta Magna dispone:--- '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.'--- "La Ley de Ingresos en su carácter de disposición "relativa a contribuciones, debe tener como "Cámara de origen la de Diputados. Esas "disposiciones se violan cuando, como en el caso "de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de "Ingresos de 2003 y 2002, fue la Cámara de "Senadores la que adicionó la minuta que le envió "la de Diputados.--- El contenido del sexto "transitorio se presentó originalmente en la Cámara "de Senadores como adición al artículo 38 de la Ley "de Puertos, pero al notar que se iba a dificultar su "aprobación, se introdujo como adición al proyecto "de la Ley de Ingresos aprobado por la Cámara de "origen.--- El proyecto de Ley de Ingresos de 2002 "aprobado por la Cámara de Diputados, como "Cámara de origen, no contenía el Sexto Transitorio "que se combate. Ese artículo fue una adición de la "de Senadores.--- El Sexto Transitorio del proyecto "de Ley de Ingresos de 2003 aprobado por los "diputados, consistía de un solo párrafo, en el cual "se prorrogaba la vigencia del Sexto Transitorio de "la Ley de Ingresos de 2002. Una disposición que "prorroga la vigencia de un artículo violatorio de la "Carta Magna, es en sí misma inconstitucional.--- A "ese vicio de inconstitucionalidad, se suma que, la "Cámara de Senadores, indebidamente adicionó un "segundo párrafo al Sexto Transitorio aprobado por "la Cámara de origen, para aumentar en 20% el "porcentaje de acciones a transferir a los Estados y "en 6% el de los Municipios.--- Si por disposición "constitucional la Cámara de Diputados debe ser "Cámara de origen, la de Senadores puede hacer "modificaciones, pero no adicionar nuevas "disposiciones al texto aprobado por la "colegisladora, pues se violaría lo dispuesto en los "artículos 74, fracción IV y 72, fracción H) de la "Carta Magna.--- ¿Qué sentido tendría que el "Constituyente disponga que, en el caso "excepcional de la Ley de Ingresos deba ser "necesariamente Cámara de origen la de "Diputados, si los senadores pueden adicionar con "nuevas disposiciones el proyecto aprobado por la "de origen?--- En consecuencia, los artículos sexto "transitorios de las Leyes de Ingresos de 2003 y "2002 están viciados, de origen, de "inconstitucionalidad.--- Además, ningún diputado "o senador con pretexto de adicionar una iniciativa, "puede presentar una nueva iniciativa como si "fuera una adición, incumpliendo con el texto "constitucional que obliga a que sus iniciativas se "sujeten 'a los trámites que designe el Reglamento "de Debates' (art. 71 constitucional).--- La facultad "de los senadores y diputados de adicionar un "proyecto de ley que se somete a su consideración, "no abarca la de introducir materias que no tengan "nada que ver con el proyecto de ley que se "discute. Algunos diputados y senadores para "evitar que sus iniciativas se queden en lo que "ellos mismos llaman 'congeladora', han recurrido "al expediente de proponerlas como adiciones de "proyectos que están en discusión.--- En Francia, el "Consejo Constitucional ha precisado lo que se "debe entender por modificación a una iniciativa, y "ha declarado inconstitucionales 'las falsas "modificaciones' al señalar que una modificación "no puede 'no tener relación con el texto en curso "de discusión ni sobrepasar por su objeto y sus "alcances los límites inherentes al ejercicio del "derecho de modificación'. Esas falsas "modificaciones son las que en ese país se ha "optado por denominar comúnmente 'caballeros "legislativos'. El Consejo Constitucional resolvió "que una modificación para ser juzgada "constitucional, debe cumplir dos condiciones: a) "la relación con el texto principal y b) una amplitud "que no transforme la modificación casi en texto "principal.--- En nuestro país, el Pleno de ese Alto "Tribunal, estableció jurisprudencia en el sentido "de que la formación de leyes que establezcan "contribuciones, como es el caso de la Ley de "Ingresos, debe, en cumplimiento del artículo 72, "fracción H) de la Constitución, discutirse primero "en la Cámara de Diputados, por lo que no podría la "Cámara de Senadores adicionar ese proyecto de "ley con una nueva disposición:--- "CONTRIBUCIONES. EL ARTICULO 8o. "TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE

LA "FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE "2002, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO A LA "VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Suntuarios, "ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE "DISCUTIDO PRIMERO EN LA CAMARA DE "DIPUTADOS. (se transcribe).'- En conclusión, los "artículos Sexto Transitorios de las Leyes de "Ingresos de 2003 y 2002 son inconstitucionales, al "no haber sido aprobados por la Cámara de "Diputados como Cámara de origen. En "consecuencia, también lo es el Cuarto Transitorio "de la Ley de Ingresos de 2004, ya que su "aplicabilidad depende de la de aquéllos y en ese "transitorio cuarto se prorrogó la vigencia de "artículos inconstitucionales.--- III.- VIOLACION A "LOS ARTICULOS 116, FRACCION VII Y 26 DE LA "CONSTITUCION.--- El artículo Cuarto Transitorio de "la Ley de Ingresos de 2004 y sus correlativos de "2003 y 2002, van en contra de lo dispuesto en la "fracción VII del artículo 116 constitucional, mismo "que establece que para que los Estados asuman el "ejercicio de funciones federales, se requiere la "celebración de convenios:--- 'La federación y los "Estados, en los términos de ley, podrán convenir "la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus "funciones, la ejecución y operación de obras y la "prestación de servicios públicos cuando el "desarrollo económico y social lo haga necesario.--'- Los Estados estarán facultados para celebrar "esos convenios con sus Municipios, a efecto de "que éstos asuman la prestación de los servicios o "la atención de las funciones a las que se refiere el "párrafo anterior.'--- En ese mismo sentido, el "tercer párrafo del artículo 26 constitucional "dispone:--- '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 "introduzca y concierte con los particulares las "acciones a realizar para su elaboración y "ejecución.'--- En términos de la Ley de Puertos, "todo lo relativo a puertos es de la exclusiva "competencia federal:--- 'ARTICULO 1o.- La "presente ley es de orden público y de observancia "en todo el territorio nacional, y tiene por objeto "regular los puertos, terminales, marinas e "instalaciones portuarias, su construcción, uso, "aprovechamiento, explotación, operación y formas "de administración, así como la prestación de los "servicios portuarios.'--- 'ARTICULO 3o.- Todo lo "relacionado con la administración, operación y "servicios portuarios, así como con las demás "actividades conexas a éstos, estará sujeto a la "competencia de los poderes federales.'--- 'ARTICULO 5o.- Corresponde al Ejecutivo Federal "habilitar toda clase de puertos, así como "terminales de uso público fuera de los mismos, "mediante decreto en el que se determinará su "denominación, localización geográfica y su "clasificación por navegación.'--- 'ARTICULO 16.- "La autoridad en materia de puertos radica en el "Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto "de la Secretaría, a la que, sin perjuicio de las "atribuciones de otras dependencias de la "administración pública federal, corresponderá:--- I "a XIV.- ...'--- 'ARTICULO 20.- Para la explotación, "uso y aprovechamiento de bienes del dominio "público en los puertos, terminales y marinas, así "como para la construcción de obras en los "mismos y para la prestación de servicios "portuarios, sólo se requerirá de concesión o "permiso que otorgue la Secretaría conforme a lo "siguiente:--- I.- Concesiones para la "Administración Portuaria Integral;...'--- 'ARTICULO "21.- Las concesiones a que se refiere la fracción I "del artículo anterior sólo se otorgarán a "Sociedades Mercantiles mexicanas.--- ...'--- 'ARTICULO 23.- La Secretaría podrá otorgar las "concesiones hasta por un plazo de 50 años, "tomando en cuenta las características de los "proyectos y los montos de inversión. Las "concesiones podrán ser prorrogadas hasta por un "plazo igual al señalado originalmente. Para tales "efectos, el concesionario deberá presentar la "solicitud correspondiente durante la última quinta "parte del periodo original de vigencia y a más "tardar un año antes de su conclusión. La "Secretaría fijará los requisitos que deberán "cumplirse.--- ...'--- 'ARTICULO 24.- Las "concesiones a que se refiere este capítulo se "otorgarán mediante concurso público, conforme a "lo siguiente:--- ...'--- 'ARTICULO 38.- Existirá "Administración Portuaria Integral cuando la "planeación, programación, desarrollo y demás "actos relativos a los bins y servicios de un "puerto, se encomienden en su totalidad a una "sociedad mercantil, mediante la concesión para el "uso, aprovechamiento y explotación de los bins y "la prestación de los servicios respectivos.'--- De la "lectura de los artículos transcritos se puede "apreciar que todo lo relacionado con la "administración de los puertos es de la exclusiva "competencia federal, por lo que para que los "Estados y Municipios

puedan participar en la "administración integral de los puertos, se requiere "la celebración de convenios con la Federación.--- "Las sociedades encargadas de la Administración "Portuaria Integral, son entidades paraestatales de "la administración pública federal; si se transfieren "acciones a los gobiernos estatales y municipales, "éstos a través de las sociedades participarían en "la administración de puertos y podrían "obstaculizar la operación de las sociedades.--- Los "artículos transitorios impugnados en la presente "demanda violan lo dispuesto en las disposiciones "constitucionales arriba transcritas, ya que sin "requerir la celebración de convenios que aseguren "la eficiente operación de los puertos, disponen se "regalen acciones a los Estados y Municipios.--- El "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de 2004 y sus correlativos de 2003 y 2002 no "respetan la fracción VII del artículo 116 "constitucional, sino que de manera subrepticia "pasan a los Estados y Municipios parcialmente la "administración de los puertos, la cual es una "atribución del Ejecutivo Federal en términos del "artículo 89, fracción XIII de la Carta Magna, como "se señala en otro concepto de invalidez de la "presente demanda.--- El Pleno de la Suprema "Corte ha sostenido en la sentencia que recayó a la "acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su "acumulada 11/2003, que aparece en el Semanario "Judicial de la Federación, tomo XVIII, octubre "2003, pág. 608, bajo el rubro: 'VIAS GENERALES "DE COMUNICACION. LOS ARTICULOS 38 Y "NOVENO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS "DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL "2003, VIOLAN EL ARTICULO 116, FRACCION VII, "DE LA CONSTITUCION FEDERAL, AL FACULTAR "DE HECHO A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS "PARA AMPLIAR Y EXPLOTAR TRAMOS "CARRETEROS DE JURISDICCION FEDERAL:'.--- "Ahora bien, la fracción VII del artículo 116 "constitucional, en principio, hace referencia a la "potestad de la Federación y los Estados para "convenir en el ejercicio de sus funciones la "ejecución y operación de obras y la prestación de "servicios públicos, lo cual se entiende como una "facultad de las partes que pueden no ejercer, en la "medida en que no lo estimen conveniente o no "resulte necesario.' (pág. 705)--- 'En otras palabras, "el precepto no establece propiamente una facultad "discrecional para cada parte, es decir, no se les "confirió una potestad decisoria que puedan "ejercer individualmente, dado que la intención del "Poder Revisor de la Constitución fue elevar a "rango constitucional la celebración de convenios "entre la Federación, Estados y Municipios, "eliminando cualquier obstáculo para que éstos los "lleven a cabo, de modo que su realización "depende, por un lado, de la voluntad de ambas "partes (no de una) y, por otro, de la necesidad de "concretarlos por imperativo de la ley y/o por la "naturaleza de los actos a realizar.'--- Así, la "necesidad de celebrar el convenio le puede dar un "matiz de obligatoriedad a la inflexión verbal "'podrá', si el contexto normativo que se analiza y "las circunstancias que rodean el caso conducen a "establecer que es indispensable para la ejecución "y operación de obras públicas y la prestación de "servicios.--- Atendiendo a la connotación del "adjetivo 'necesario', se tiene que tal expresión se "traduce en 'lo que es menester "indispensablemente o hace falta para un fin'. "Partiendo de su significado fundamental y del "matiz especial de la expresión de la idea, las "sinonimias del concepto, entre otras, son: forzoso, "obligatorio, imperioso, inexcusable, "indispensable, imprescindible, esencial, etcétera.' "(706).--- 'Ahora bien, si la finalidad de las normas "impugnadas es darle mayor participación a las "entidades federativas y Municipios en materia de "vías generales de comunicación, al permitirles la "construcción y explotación de carreteras paralelas "a las de jurisdicción federal, con el fin de que al "considerar ambas se pueda contar con cuatro "carriles de circulación, mejorando con ello la "infraestructura para la integración y desarrollo "económico de vastas zonas ubicadas dentro de "sus circunscripciones, de ello se sigue que la "forma de concretar esas acciones es mediante los "convenios a que alude el artículo 116, fracción VII, "de la Constitución Federal, en los cuales se "deberán fijar los términos, condiciones, "lineamientos y modalidades a seguir en la "ejecución de las obras y en la prestación de los "servicios públicos, delimitando el grado de "participación de cada parte y fijando la "normatividad o el régimen jurídico al que deberán "sujetarse para garantizar a los usuarios las "condiciones de seguridad, calidad y eficiencia en "la prestación del servicio público de carreteras.' "(709)--- 'De lo expuesto se deduce que la potestad "del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre "vías generales de comunicación no le permite "transferir a los Estados y Municipios la facultad "que le compete a la Federación por conducto del "Ejecutivo Federal para construir o ampliar y "explotar carreteras federales, dado que subsisten "derechos y obligaciones para ambas partes que "deben ser regulados mediante la celebración de "un convenio, de

conformidad con lo previsto por "el artículo 116, fracción VII, de la Constitución "Federal, en relación con los artículos 25, último "párrafo y 30 de la Ley de Caminos, Puentes y "Autotransporte Federal." (710)--- Lo mismo sucede "con la transferencia no onerosa de las acciones de "las Administraciones Portuarias Integrales. Al no "condicionarse a la celebración de convenios que "establezcan las obligaciones de los gobiernos "estatales y municipales, ello va en contra del "artículo 116, fracción VI de la Carta Magna, lo cual "se puede traducir en una afectación a la política "portuaria nacional y a la descapitalización de las "sociedades encargadas de la administración de "los puertos.--- Al expedirse en 1993 la Ley de "Puertos, en el primer párrafo de su artículo "séptimo transitorio, se dio implícitamente al "Ejecutivo Federal la opción de constituir entidades "paraestatales a las que se concesionara la "administración de los puertos o administrar éstos "directamente:--- 'A fin de reorganizar el sistema "portuario nacional en los términos establecidos en "esta ley, el Gobierno Federal podrá constituir "Sociedades Mercantiles de participación estatal "mayoritaria, a las que se adjudiquen directamente "las concesiones para la Administración Portuaria "Integral.'--- El Ejecutivo Federal optó por la "primera alternativa, constituyó Sociedades "Mercantiles con el 100% de las acciones "controladas directamente por el Gobierno Federal, "para tener una operación más ágil y eficiente, sin "perder el control de la Administración Portuaria.--- "En los artículos transitorios que se impugnan en "la presente demanda, el Congreso de la Unión "pretende que se regalen acciones a los gobiernos "estatales y municipales, con lo que se limitarían "las facultades decisorias del Ejecutivo Federal en "el seno de las sociedades.--- Los artículos sexto "transitorios de la Leyes de Ingresos de 2003 y "2002, condicionaron la transferencia de acciones a "que existiera solicitud de los Estados y Municipios "interesados, es decir, la simple solicitud bastaba "para obligar al Gobierno Federal a transferir "gratuitamente las acciones, sin necesidad de "celebrar convenios que establecieran condiciones "y obligaciones a los Estados y Municipios.--- El "Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de 2004, "ni siquiera exige que exista solicitud, mucho "menos convenio.--- De lo anterior se desprende "que los artículos transitorios cuarto de la Ley de "Ingresos de 2004 y sexto de las Leyes de Ingresos "de 2003 y 2002, violan lo dispuesto en la fracción "VII del artículo 116 de la Carta Magna, por lo que "debe declararse su invalidez.--- IV.- VIOLACION AL "ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCION, EN "RELACION CON EL 73, 89 Y 90 POR VIOLAR EL "PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES.--- El "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de la Federación de 2004 viola el principio de "división de poderes, al igual que los correlativos "de las Leyes de Ingresos de 2003 y 2002.--- El "artículo 49 de la Carta Magna dispone:--- El "Supremo Poder de la Federación se divide, para "su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.--- "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes "en una sola persona o corporación, ni depositarse "el legislativo en un individuo, salvo el caso de "facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión "conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del "artículo 131, se otorgarán facultades "extraordinarias para legislar.--- El Poder "Legislativo, como se desprende de su "denominación, está facultado para expedir Leyes, "y únicamente tiene las facultades de carácter "administrativo o jurisdiccional, expresamente "atribuidas a dicho Poder en la Ley Fundamental.--- "En ninguna de las facciones del artículo 73 "constitucional, ni en ningún otro artículo de la "Carta Magna, incluido el artículo 90 constitucional "que, por cuestión de método, se analiza más "adelante, se otorga al Congreso la facultad de "disponer la transferencia de acciones de una "sociedad anónima de participación estatal a los "Estados y Municipios. Disponer la transferencia de "acciones es un acto de carácter administrativo "que corresponde al Poder Ejecutivo.--- El artículo "73 constitucional faculta al Congreso de la Unión "para expedir leyes sobre derecho marítimo, vías "generales de comunicación y aprovechamiento de "las aguas de jurisdicción federal:--- XIII.- Para "dictar leyes según las cuales deban declararse "buenas o malas las presas de mar y tierra, y para "expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz "y guerra;--- XVII.- Para dictar leyes sobre vías "generales de comunicación, y sobre postas y "correos, para expedir leyes sobre el uso y "aprovechamiento de las aguas de jurisdicción "federal;--- Pero esa atribución legislativa no "faculta al Congreso para expedir una disposición "que ordene la transferencia gratuita de acciones a "gobiernos estatales y municipales.--- Es más, ni en "las llamadas facultades implícitas se puede "considerar incluida una facultad de esa naturaleza. "La fracción XXX del artículo 73 constitucional que "las establece, únicamente se refiere a la "expedición de leyes, pero no a facultades "materialmente administrativas, como se puede "constatar de su lectura:---XXX.- Para

expedir todas "las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer "efectivas las facultades anteriores, y todas las "otras concedidas por esta Constitución a los "Poderes de la Unión.--- Desde el punto de vista de "la división de poderes, la doctrina clásica europea "distingue: a) El régimen de 'confusión' de "poderes; b) El régimen de 'colaboración' de "poderes y, c) El régimen de separación de "poderes.--- Al régimen de confusión de poderes "pertenecen las monarquías absolutas y Suiza, "paradigma de país democrático.--- El más claro "ejemplo de colaboración de poderes es el de la "Gran Bretaña, en donde se dice que el Parlamento "todo lo puede; régimen al que también se "denomina de separación 'suave' de poderes.--- "Entre los regímenes de separación de poderes "stricto sensu, destaca el sistema presidencial "americano, en el cual la separación de poderes es "de las más rígidas, a diferencia de la separación "más flexible que existe en los regímenes "parlamentarios.--- Desde el punto de vista "constitucional, nuestro régimen político es "presidencial, en el que al igual que el americano, "el Presidente además de ser Jefe de Gobierno es "Jefe de Estado.--- Es lo que se conoce en doctrina "como presidencialismo: 'Sistema de organización "política en que el Presidente de la República es "también Jefe de Gobierno, sin depender de la "confianza de las cámaras' (Diccionario de la "Lengua Española, Real Academia Española).--- El "Congreso de la Unión tiene, además de su "atribución de legislar, facultades de carácter "administrativo y jurisdiccional. Pero estas últimas "deben ser expresas, ya que como arriba se "apuntó, las facultades implícitas sólo se refieren a "las propiamente legislativas.--- En apoyo de las "consideraciones anteriores, la 2a Sala de la "Suprema Corte reconoce que existen excepciones "al principio general de que a cada uno de los "poderes corresponde emitir los actos propios de "su función, siempre que se establezcan en la "propia Constitución, lo que no sucede en el caso "de los artículos Cuarto Transitorio de la Ley de "Ingresos de 2004 y Sexto Transitorios de las de "2003 y 2002:--- DIVISION DE PODERES. SISTEMA "CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. (se "transcribe).--- De lo anterior se desprende que en "el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de 2004 y sus correlativos de 2003 y 2002, el "Congreso se excede en sus facultades, viola el "artículo 49 de la Carta Magna e invade la esfera de "competencia del Ejecutivo Federal, ya que en vez "de dictar una ley en sentido material, dio al "Ejecutivo una orden particular, concreta y "personal, lo que va más allá de sus facultades "constitucionales.--- Obligar al Ejecutivo Federal a "transferir a título gratuito a los Estados y "Municipios acciones de una entidad paraestatal, "es inconstitucional. Es como si el Congreso "ordenara qué parte de los inmuebles de los "Tribunales Federales en las entidades federativas, "adquiridos con cargo al presupuesto del Poder "Judicial Federal, se transfieran a título gratuito a "los gobiernos locales.--- Las facultades del Poder "Legislativo respecto de los otros poderes, son las "expresamente señaladas en la Constitución, y "entre ellas no se encuentra la de dar al Ejecutivo "órdenes concretas, como la que se contiene en el "Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de 2004 y "Sexto Transitorios de las correspondientes a 2003 "y 2002. En ese sentido se ha pronunciado el Pleno "de nuestro máximo tribunal:--- 'PODERES DE LA "FEDERACION. LAS ATRIBUCIONES DE UNO "RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN "LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA "CONSTITUCION Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE "AJUSTAN. (se transcribe).--- El Congreso no "puede dar a los otros poderes órdenes como las "contenidas en los transitorios que se impugnan, "ya que no lo permite la Carta Magna. Es más, ni "siquiera puede ordenar a los otros poderes le "proporcionen información, sin no se prevé la Ley "Fundamental. En ese sentido se ha pronunciado el "Pleno de ese Alto Tribunal:--- 'INFORMES ENTRE "PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO, DE "MANERA EXPLICITA O IMPLICITA, ESTEN "CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCION. (se "transcribe).--- De lo anterior se desprende que los "artículos Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de 2004 y sus correlativos de 2003 y 2002, son "violatorios del principio de división de poderes "consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna e "invaden la esfera de competencia del Poder "Ejecutivo.--- El Pleno de la Suprema Corte ha "sostenido que en la acción de inconstitucionalidad "se puede válidamente atacar la violación al "principio de división de poderes o invasión a la "esfera de competencia, como se aprecia en la "sentencia que recayó a la acción de "inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada "11/2003, que aparece en el Semanario Judicial de "la Federación, tomo XVIII, octubre 2003, "pág. 608, "bajo el rubro: 'ACCION DE "INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS "CONSTITUCIONALES. LA VIOLACION AL PRINCIPIO "DE DIVISION DE PODERES PUEDE SER MATERIA "DE ESTUDIO DE UNA U OTRA VIA. (se "transcribe).--- A).- INVASION A LA ESFERA DE "COMPETENCIA DEL EJECUTIVO

FEDERAL POR "VIOLACION AL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL--- "Los artículos transitorios de las Leyes de Ingresos "que se impugnan por esta acción, violan el "principio de división de poderes e invaden la "esfera de competencia del Ejecutivo Federal "establecida en el artículo 90 constitucional.--- El "artículo 90 de la Carta Magna dispone:--- La "administración pública federal será centralizada y "paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida "el Congreso, que distribuirá los negocios del "orden administrativo de la Federación que estarán "a cargo de las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos y definirá las "bases generales de creación de las entidades "paraestatales y la intervención del Ejecutivo "Federal en su operación.--- Las leyes determinarán "las relaciones entre las entidades paraestatales y "el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las "Secretarías de Estado y Departamentos "Administrativos.--- Como se puede apreciar, la "facultad del Congreso consiste en definir 'las "bases generales de creación de las entidades "paraestatales y la intervención del Ejecutivo "Federal en su operación', así como 'las relaciones "entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo "Federal y entre éstas y las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos'.--- El Congreso "únicamente define las bases de creación de las "entidades y la intervención del Ejecutivo Federal "en su operación. Esto es, corresponde al Ejecutivo "intervenir directamente en la operación, como "sería lo relativo a determinar la enajenación de "acciones de las sociedades en que tiene "participación el Estado.--- Por eso se llama "administración pública, porque es la que "administra. El Presidente de la República como "titular del Ejecutivo Federal, cuenta con las "dependencias de la administración pública "centralizada y con el auxilio de las entidades de la "administración pública paraestatal (arts. 2o. y 3o. de "la Ley Orgánica de la Administración Pública "Federal).--- El Ejecutivo debe actuar dentro del "marco legal impuesto por el Congreso de la Unión, "pero éste debe ceñirse a lo establecido en la Carta "Magna. El Congreso se debe limitar a dar las "bases, el marco jurídico dentro del que debe "actuar el Ejecutivo. Esas bases se deben "establecer a través de leyes, es decir, mediante "actos generales abstractos e impersonales, tal "como lo hizo en la Ley Federal de las entidades "paraestatales, en relación con la enajenación de la "participación estatal en las entidades:--- "ARTICULO 32.- Cuando alguna empresa de "participación estatal mayoritaria no cumpla con el "objeto a que se contrae el Artículo 30 o ya no "resulte conveniente conservarla como entidad "paraestatal, desde el punto de vista de la "economía nacional o del interés público, la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público "atendiendo la opinión de la Dependencia "Coordinadora del Sector que corresponda, "propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de "la participación estatal o, en su caso, su "disolución o liquidación. Para la enajenación de "los títulos representativos del capital de la "administración pública federal, se procederá en "los términos que se disponen en el artículo 68 de "esta ley.'--- 'ARTICULO 68.- La enajenación de "títulos representativos del capital social, "propiedad del Gobierno Federal o de las entidades "paraestatales, podrá realizarse a través de los "procedimientos bursátiles propios del mercado de "valores o de las sociedades nacionales de crédito "de acuerdo con las normas que emita la Secretaría "de Hacienda y Crédito Público.'--- El Congreso se "extralimitó en sus facultades al expedir los "artículos Cuarto Transitorio de las Leyes de "Ingresos de 2004 y Sexto Transitorios de las de "2003 y 2002. No se concretó a dar las bases de "creación y determinar la intervención del Ejecutivo "en las entidades paraestatales, mediante una "norma general, abstracta e impersonal sino que "expidió una norma particular, concreta y "personalizada. Es como si el Congreso le ordenara "al Ejecutivo cuándo comprar o vender acciones "de una determinada sociedad.--- El artículo cuarto "transitorio que se impugna en esta acción de "inconstitucionalidad, al igual que sus correlativos "son, en consecuencia, contrarios al artículo 90 de "la Carta Magna, por lo que se debe declarar su "invalidez.--- B).- INVASION A LA ESFERA DE "COMPETENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL POR "VIOLACION A LA FRACCION XIII DEL ARTICULO "89 DE LA CONSTITUCION, EN RELACION CON "LOS ARTICULOS 27 Y 28 DE LA MISMA--- El "artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos "de 2004, al igual que los correlativos de las Leyes "de Ingresos de 2003 y 2002, violan el principio de "división de poderes e invaden la esfera de "competencia del Ejecutivo Federal, al violar lo "dispuesto en la fracción XIII del artículo 89 de la "Constitución, así como los artículos 27 y 28 de la "misma.--- Como se demuestra a continuación, la "inconstitucional orden de transferir a título "gratuito las acciones de las Sociedades "Mercantiles que tienen a su cargo la "Administración Portuaria Integral, afectan "directamente las facultades constitucionales del "Ejecutivo Federal, contenidas en la fracción XIII "del artículo 89, en relación con los artículos 27 y "28 de la propia Carta

Magna, los cuales facultan al "Presidente para habilitar puertos y determinar su ubicación, así como para administrar los bienes "de dominio público de la Federación que forman "los puertos y otorgar concesiones sobre los "mismos.--- La fracción XIII del artículo 89 de la "Carta Magna, faculta al Presidente para:--- "Habilitar toda clase de puertos, establecer "aduanas marítimas y fronterizas y designar su "ubicación.'--- Como se desprende de la lectura de "la fracción arriba transcrita, constitucionalmente "corresponde al Presidente de la República "habilitar puertos y designar su ubicación.--- El "artículo 5o. de la Ley de Puertos, dispone que los "puertos se establezcan por decreto presidencial:--- "Corresponde al Ejecutivo Federal habilitar toda "clase de puertos, así como terminales de uso "público fuera de los mismos, mediante decreto en "el que se determinará su denominación "localización geográfica y su clasificación por "navegación.--- Los puertos se componen de "bienes de dominio público de la Federación. Es así "que el artículo 14 de la Ley de Puertos dispone:--- "En los puertos, terminales y marinas, tendrán "carácter de bienes de dominio público de la "Federación:--- I.- Los terrenos y aguas que forman "parte de los recintos portuarios, y--- II.- Las obras "e instalaciones adquiridas o construidas por el "Gobierno Federal cuando se encuentren dentro de "los recintos portuarios.'--- También la fracción II "del artículo 2o. de la Ley de Puertos, señala que el "recinto portuario forma parte del puerto y la "fracción III del mismo, dispone que las áreas de "agua y terrenos del recinto portuario, tienen el "carácter de bienes de dominio público:--- 'La zona "federal delimitada y determinada por la Secretaría "(de Comunicaciones y Transportes) y por la de "Desarrollo social en los puertos, terminales y "marinas, que comprende las áreas de agua y "terrenos de dominio público destinados al "establecimiento de instalaciones y a la prestación "de servicios portuarios.'--- En el mismo sentido, la "fracción VIII del artículo 28 de la Ley General de "Bienes Nacionales, da a los puertos el carácter de "bienes de uso común; mismos que, según lo "dispuesto en la fracción I del artículo 2o. de la "citada ley, son bienes de dominio público de la "Federación.--- El carácter de dominio público que "la ley da a los bienes de que se componen los "puertos, deriva de lo dispuesto en el quinto "párrafo del artículo 27 de la Carta Magna que "determina que son propiedad de la Nación, entre "otros, los mares territoriales, las aguas marinas "interiores y las zonas marítimas. El sexto párrafo "del artículo citado dispone que el dominio de la "Nación sobre esos bienes es 'inalienable e "imprescriptible', y agrega que:--- '...la explotación, "el uso o el aprovechamiento de los recursos de "que se trata, por los particulares o por sociedades "constituidas conforme a las leyes mexicanas, no "podrán realizarse sino mediante concesiones, "otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo "con las reglas y condiciones que establezcan las "leyes...'--- En el mismo sentido, el antepenúltimo "párrafo del artículo 28 de la Carta Magna dispone:--- ' El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en "casos de interés general, concesionar la "prestación de servicios públicos o la explotación, "uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la "Federación, salvo las excepciones que las mismas "prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y "condiciones que aseguren la eficacia de la "prestación de los servicios y la utilización social "de los bienes, y evitarán fenómenos de "concentración que contraríen el interés público.'--- "Como se puede apreciar, constitucionalmente el "único facultado para concesionar a terceros la "explotación, uso o aprovechamiento de las aguas "del mar, incluidas las de los puertos y sus zonas "marítimas, así como los demás bienes del dominio "público de la Federación, ubicados en los puertos, "es el Ejecutivo Federal.--- En cumplimiento del "mandato constitucional, la Ley de Puertos facultó "al Ejecutivo Federal para concesionar a "Sociedades Mercantiles el uso y explotación de "los bienes y servicios en los puertos:--- "ARTICULO 38.- Existirá Administración Portuaria "Integral cuando la planeación, programación, "desarrollo y demás actos relativos a los bienes y "servicios de un puerto, se encomienden en su "totalidad a una sociedad mercantil, mediante la "concesión para el uso, aprovechamiento y "explotación de los bienes y la prestación de los "servicios respectivos.--- Asimismo, se podrá "encomendar, mediante concesión, la "Administración Portuaria Integral de un conjunto "de terminales, instalaciones y puertos de "influencia preponderantemente estatal, dentro de "una entidad federativa, a una sociedad mercantil "constituida por el Gobierno Federal o Estatal "correspondiente.'--- El legislador facultó al "Ejecutivo, en congruencia con su facultad "constitucional de habilitar puertos y administrar "los bienes del dominio público en ellos ubicados, "para determinar si la administración del puerto la "realizaba por conducto de las dependencias de la "administración pública centralizada o a través de "Sociedades Mercantiles.--- Fue por ello que el

"séptimo transitorio de la Ley de Puertos dispuso:--" 'A fin de reorganizar el sistema portuario "nacionales los términos establecidos en esta ley, "el Gobierno Federal podrá constituir Sociedades "Mercantiles de participación estatal mayoritaria, a "las que se adjudiquen directamente las "concesiones para la Administración Portuaria "Integral.--- Asimismo, promoverá la constitución "de Sociedades Mercantiles con participación "mayoritaria de los gobiernos de las entidades "federativas, para que administren los puertos, "terminales e instalaciones de uso público cuya "influencia sea preponderantemente estatal. En "este caso, también se podrán otorgar de manera "directa las concesiones para la Administración "Portuaria Integral.--- El capital de las Sociedades "Mercantiles a que se refiere este artículo deberá "ser suscrito inicialmente, en su totalidad, por el "Gobierno Federal, por los gobiernos estatales y "municipales o por las entidades públicas de "éstos.'--- Constituye una violación a la facultad "constitucional del Presidente de habilitar puertos "y otorgar concesiones sobre los mismos, que el "Congreso emita una norma por la que restringe la "facultad del Ejecutivo de administrar los puertos "que realiza por conducto de entidades "paraestatales.--- Al disponer el Congreso que se "transfieran gratuitamente a terceros, casi la mitad "del capital social de las entidades paraestatales "encargadas de la Administración Portuaria "Integral, restringe la actuación del Gobierno "Federal para administrar los puertos del país.--- No "hay que olvidar que la administración de los bienes "de dominio público de la Federación, corresponde, "según lo dispuesto en los artículos 27 y 28 arriba "transcritos, en primer lugar al Estado, por "conducto del Ejecutivo Federal, y sólo en casos de "interés general, pueden terceros mediante "concesión explotar esos bienes.--- La Constitución "facultó al Presidente para habilitar puertos (art. 89, "fr. XIII) y para otorgar concesiones respecto de los "bienes de dominio público (arts. 27 y 28), entre los "que se incluyen los que componen los puertos, "por lo que el congreso no puede menoscabar la "facultad del Ejecutivo, disponiendo la "transferencia gratuita de las acciones a los "Estados y Municipios, para que éstos participen "en la administración de los puertos a través de las "Sociedades Mercantiles.--- El propio Pleno de la "Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia que "se transcribe a continuación reconoció que las "funciones de las Sociedades Mercantiles "encargadas de la Administración Portuaria Integral "corresponden originalmente al Estado y que era "conforme a la Constitución que el Ejecutivo "concesionara los bienes a entidades "paraestatales.--- 'CONCESIONES PARA LA "ADMINISTRACION PORTUARIA INTEGRAL. EL "ARTICULO SEPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY "DE PUERTOS, QUE ESTABLECE LA POSIBILIDAD "DE OTORGARLAS DIRECTAMENTE A "SOCIEDADES MERCANTILES DE PARTICIPACION "ESTATAL MAYORITARIA, ES CONSTITUCIONAL. "(se transcribe).--- La transferencia de las acciones "de las sociedades encargadas de la "Administración Portuaria Integral a los Estados y "Municipios, afectaría no sólo las atribuciones de la "Secretaría de Comunicaciones y Transportes en "su carácter de autoridad marítima y portuaria, sino "también las de las dependencias que tienen a su "cargo funciones en los puertos, como son las "Secretarías de: Gobernación (migración), Marina "(policía marítima), Hacienda y Crédito Público "(aduanas), Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (sanidad animal y "vegetal) y Salud (sanidad internacional), así como "las de la Procuraduría General de la República "(combate al narcotráfico).--- De lo anterior se "concluye que si el Congreso obliga a que se "transfieran gratuitamente a terceros las acciones "de las entidades paraestatales encargadas de la "administración de los puertos, se estarían "afectando directamente las facultades del "Ejecutivo de habilitar y administrar los puertos en "México, por lo que se debe declarar la invalidez de "los artículos Cuarto Transitorio de la Ley de "Ingresos de 2004 y Sexto Transitorios de las de "2003 y 2002.--- V.- VIOLACION AL ARTICULO 16 "CONSTITUCIONAL--- Los artículos cuarto "transitorio de la Ley de Ingresos de 2004 y sexto "de las Leyes de Ingresos de 2003 y 2002, violan lo "dispuesto en el artículo 16 de la Carta Magna.--- El "artículo 16 constitucional establece que los actos "de autoridad, incluidos los legislativos deben "estar fundados y motivados. Las leyes deben ser "expedidas por quien constitucionalmente tiene las "facultades para ello.--- El artículo 16 de la Ley "Fundamental dispone:--- Nadie puede ser "moleestado en su persona, familia, domicilio, "papeles o posesiones, sino en virtud de "mandamiento escrito de la autoridad competente, "que funde y motive la causa legal del "procedimiento.--- En ese sentido se ha "pronunciado el Pleno de la Suprema Corte, al "establecer en jurisprudencia firme:--- "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS "ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. (se "transcribe).--- Lo anterior es congruente con el "artículo 133 de la

Carta Magna que da el carácter "de Ley Suprema de toda la Unión, a las leyes del Congreso que emanen de la Constitución:--- Esta "Constitución, las leyes del Congreso de la Unión "que emanen de ella y todos los tratados que estén "de acuerdo con la misma, celebrados y que se "celebren por el Presidente de la República, con "aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de "toda la Unión. Los jueces de cada Estado se "arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a "pesar de las disposiciones en contrario que pueda "haber en las Constituciones o leyes de los "Estados.--- Luego entonces, si como se demuestra "en otros conceptos de invalidez contenidos en la "presente demanda, el Congreso de la Unión no "está facultado para expedir disposiciones como "las contenidas en los artículos transitorios de las "Leyes de Ingresos que se impugnan, procede "declarar su invalidez por violar lo dispuesto en el "artículo 16 de la Carta Magna.--- VI.- VIOLACION A "LOS ARTICULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCION--- "Los artículos Cuarto Transitorio de la Ley de "Ingresos de 2004 y Sexto Transitorios de las Leyes "de Ingresos de 2003 y 2002, van en contra del "artículo 14 constitucional, ya que se priva de sus "propiedades a la Federación sin que medie juicio.-" El segundo párrafo del artículo 14 de la Ley "Fundamental dispone:--- "Nadie podrá ser privado "de la vida, de la libertad o de sus propiedades, "posesiones o derechos, sino mediante juicio "seguido ante los tribunales previamente "establecidos, en el que se cumplan las "formalidades esenciales del procedimiento y "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al "hecho.'--- En efecto, el patrimonio federal se ve "afectado al tener que transferir gratuitamente "acciones a los Estados y Municipios.--- El "legislador federal no puede privar a una persona "de sus propiedades o bienes. En el caso de la "expropiación es la propia Constitución la que "establece esa figura en el artículo 27 "constitucional, y el legislador no puede expropiar "directamente, sino que se concreta a establecer "las causas de utilidad pública y el procedimiento "al efecto.--- Los artículos Cuarto Transitorio de la "Ley de Ingresos de 2004 y Sexto Transitorios de "las Leyes de Ingresos de 2003 y 2002, se traducen "en una confiscación, ya que se priva a una "persona de derecho público, en este caso la "Federación, de un bien, sin que medie "contraprestación. Ello pugna con lo dispuesto en "el artículo 22 de la Ley Fundamental, el cual "prohíbe la confiscación de bienes al disponer:--- "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de "infamia, la marca, los azotes, los palos, el "tormento de cualquier especie, la multa excesiva, "la confiscación de bienes y cualesquiera otras "penas inusitadas y trascendentales.'--- Al "respecto, la Suprema Corte ha determinado lo que "se debe entender por confiscación:--- "'CONFISCACION Y DECOMISO. SUS "DIFERENCIAS BASICAS. (se transcribe).'" Al ser "los artículos transitorios que se impugnan "violatorios de los artículos 14 y 22 de la Carta "Magna procede declarar su invalidez.--- VII.- "VIOLACION AL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL--- "Los artículos Cuarto Transitorio de la Ley de "Ingresos de 2004 y Sexto Transitorios de las Leyes "de Ingresos de 2003 y 2002, violan lo dispuesto en "el artículo 13 constitucional que prohíbe las leyes "privativas.--- Una ley por definición, es una norma "de carácter general, abstracto e impersonal, "sancionada por el poder público; si no tiene esas "características, como es el caso de los citados "transitorios se estaría frente a una ley privativa.--- "La Constitución expresamente prohíbe las leyes "privativas al disponer en su artículo 13:--- "Nadie "puede ser juzgado por leyes privativas ni por "tribunales especiales. Ninguna persona o "corporación puede tener fuero, ni gozar más "emolumentos que los que sean compensación de "servicios públicos y estén fijados por la ley. "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas "contra la disciplina militar, pero los tribunales "militares en ningún caso y por ningún motivo "podrán extender su jurisdicción sobre personas "que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un "delito o falta del orden militar estuviere "complicado un paisano, conocerá del caso la "autoridad civil que corresponda.'--- El Pleno de la "Suprema Corte ha definido en múltiples tesis lo "que se entiende por ley privativa:--- 'LEYES "PRIVATIVAS. (se transcribe).'" 'LEYES "PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES "ESPECIALES. (se transcribe).'" 'MONUMENTOS Y "ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E "HISTORICOS. EL ARTICULO 50 DE LA LEY DE "LA MATERIA NO VIOLA LA GARANTIA PREVISTA "EN EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL. (se "transcribe).'" 'LEYES PRIVATIVAS. SU "DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES. (se "transcribe).'" 'INSTITUCIONES DE CREDITO. EL "ARTICULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO "CONSTITUYE UNA DISPOSICION DE CARACTER "PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO CONTRARIA LO "DISPUESTO EN EL ARTICULO 13 "CONSTITUCIONAL. (se transcribe).'" Si se "analizan los artículos Cuarto Transitorio de la Ley "de Ingresos de 2004 y sus

correlativos de 2003 y "2002, se puede apreciar que no cumplen con el "carácter general, abstracto e impersonal que "deben tener las leyes. Además, es una norma que "desaparece después de aplicarse a los casos "previstos y determinados de antemano, "características de las leyes privativas en términos "de las tesis transcritas.--- Los artículos que se "impugnan ni siquiera son claros ya que hacen "referencia a 'Sociedades Mercantiles "Administraciones Portuarias Integrales', cuando "que no existe ninguna con esa denominación "'Administraciones Portuarias Integrales'; pero si a "lo que se refieren es a las entidades paraestatales "que tienen a su cargo la Administración Portuaria "Integral, éstas son las de: Altamira, "Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, "Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Progreso, Puerto "Madero, Salina Cruz, Tampico, Topolobampo y "Veracruz.--- El artículo transitorio cuarto y sus "correlativos, son leyes privativas que van "dirigidos a entidades específicamente "determinadas, por más que para evitar citar a las "sociedades por su denominación utilizan términos "genéricos, como si con eso se pudiera ocultar que "se trata de una ley privativa. Pero además, el "transitorio cuarto en su párrafo cuarto, llega al "extremo ordenar a PEMEX transferir gratuitamente "sus acciones en la Administración Portuaria "Integral del Puerto de Dos Bocas, al Gobierno del "Estado de Tabasco y al Municipio de Paraíso. En "este último caso, ni siquiera se tuvo el cuidado de "disfrazar el carácter de ley privativa que tienen los "artículos transitorios que se impugnan.--- No "obsta para considerar privativa a una ley, que ésta "no designe por su nombre a las personas, cuando "de manera implícita así lo hace. Al respecto es "aplicable por analogía la siguiente jurisprudencia "establecida por el Pleno de la Suprema Corte:--- "'LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER "LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA "GARANTIA A GOBERNADOS EN PARTICULAR. "(se transcribe).--- Por los razonamientos arriba "vertidos procede declarar la invalidez de los "artículos transitorios impugnados en la presente "acción de inconstitucionalidad.--- VIII.- VIOLACION "AL ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCION--- Los "artículos Cuarto Transitorios de la Ley de Ingresos "de 2004 y Sexto Transitorios de las Leyes de "Ingresos de 2003 y 2002, pugnan con lo dispuesto "en el artículo 134 de la Carta Magna.--- Los bienes "y recursos económicos del Estado, no pueden ser "manejados al libre antojo de los funcionarios, ni "siquiera del Poder Legislativo. Hay disposiciones "constitucionales que deben ser observadas. La "enajenación de todo tipo de bienes debe hacerse a "través de licitaciones públicas, mediante "convocatoria pública, en términos del artículo 134 "constitucional:--- 'Los recursos económicos de "que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno "del Distrito Federal, así como sus respectivas "administraciones públicas paraestatales, se "administrarán con eficiencia, eficacia y honradez "para satisfacer los objetivos a los que estén "destinados.--- Las adquisiciones, arrendamientos "y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación "de servicios de cualquier naturaleza y la "contratación de obra que realicen, se adjudicarán "o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas "mediante convocatoria pública para que "libremente se presenten proposiciones solventes "en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a "fin de asegurar al Estado las mejores condiciones "disponibles en cuanto a precio, calidad, "financiamiento, oportunidad y demás "circunstancias pertinentes.--- Cuando las "licitaciones a que se hace referencia el párrafo "anterior no sean idóneas para asegurar dichas "condiciones, las leyes establecerán las bases, "procedimientos, reglas, requisitos y demás "elementos para acreditar la economía, eficacia, "eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren "las mejores condiciones para el Estado.--- El "manejo de recursos económicos federales se "sujetará a las bases de este artículo.--- Los "servidores públicos serán responsables del "cumplimiento de estas bases en los términos del "Título Cuarto de esta Constitución.'--- La regla "general es que, para la disposición de bienes "federales y manejo de todos los recursos "económicos federales, se requiere de licitación "pública. Cuando ésta no sea idónea, debe el "Congreso de la Unión establecer en las leyes las "'bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás "elementos para acreditar la economía, eficacia, "eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren "las mejores condiciones para el Estado.'--- Dentro "de las enajenaciones de todo tipo de bienes, "queda incluida por supuesto, la enajenación de las "acciones que integran el capital social de las "entidades paraestatales.--- El Congreso de la "Unión, mediante leyes, debe establecer las bases "y reglas generales, como lo hizo en los artículos "38 y 68 de la Ley Federal de las entidades "paraestatales transcritos anteriormente en la "presente demanda, pero no puede emitir órdenes "concretas para transferir gratuitamente acciones "propiedad del Gobierno Federal, como tampoco "podría decirle al Gobierno

Federal, por ejemplo, "que compre o venda acciones de determinadas "empresas cotizadas en la Bolsa de Valores.--- El "artículo 134 constitucional se debe respetar aún "en el caso de entes de gobierno, ya que dicho "artículo no establece distinción alguna de los "sujetos a quienes debe aplicarse. En esos "términos se pronunció la Suprema Corte de "Justicia:--- 'CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL "ARTICULO 1o., ANTEPENULTIMO PARRAFO, DE "LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS "Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO "(PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA "FEDERACION EL CUATRO DE ENERO DE DOS "MIL), EN CUANTO EXCLUYE DE SU AMBITO DE "APLICACION A LOS CELEBRADOS POR LAS "DEPENDENCIAS CON LAS ENTIDADES, O ENTRE "ENTIDADES DE LA PROPIA ADMINISTRACION "PUBLICA FEDERAL O CON ALGUNA "PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACION "PUBLICA ESTATAL, ES VIOLATORIO DEL "ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. "(se transcribe).'---- Con base en lo anterior se "puede concluir que los transitorios impugnados "en la presente demanda, violan el artículo 134 "constitucional, por lo que se debe declarar su "invalidez."

TERCERO.- Los promoventes estiman que las normas cuya invalidez solicitan, contravienen los artículos 13, 14, 16, 22, 26, 27, 28, 49, 72, inciso h), 73, 74 fracción IV, 89, 90, 116 fracción VII, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.- Mediante proveído de tres de febrero de dos mil cuatro, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 8/2004 y por razón de turno designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Asimismo, por diverso acuerdo de Presidencia de la misma fecha, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 10/2004 y tomando en consideración que entre ésta y la acción 8/2004 existe coincidencia en cuanto a las normas impugnadas, se ordenó remitir el expediente al Ministro citado y hacer la acumulación correspondiente, lo que se realizó por acuerdo de esa misma fecha.

QUINTO.- Mediante proveído de cuatro de febrero de dos mil cuatro, se admitieron las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde respecto de la acción de inconstitucionalidad 10/2004.

SEXTO.- Al rendir su informe, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión adujo, en síntesis:

a) Que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 10/2004 por lo que hace a los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 65, en relación con el 19 y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que de conformidad con el artículo 60 de ese ordenamiento, el plazo para promover la acción es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquél en que la norma sea publicada, y en el caso, los artículos impugnados se publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** el primero de enero de dos mil dos y el treinta de diciembre de dos mil dos, respectivamente, por lo que transcurrió en exceso el plazo legal correspondiente.

Que sirven de apoyo las tesis con los rubros: "**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL COMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACION DE LA DEMANDA DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE DE LA PUBLICACION DE LA DISPOSICION GENERAL COMBATIDA.**", "**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE DE LA PUBLICACION OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA.**" y "**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENGE EN DIA INHABIL Y ESTA SE PRESENTO EL SIGUIENTE DIA HABIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA.**"

b) Que se debe sobreseer en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2004 por lo que hace al artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil tres, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 65, 19, fracción IV y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la norma impugnada ya fue materia de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte al resolver la diversa Acción de Inconstitucionalidad 6/2003, en la que se determinó sobreseer el asunto por actualizarse la causa de

improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo tanto, al existir identidad de partes, de conceptos de invalidez y tratarse de la misma norma impugnada en ambas acciones de inconstitucionalidad, lo procedente es sobreseer en este asunto.

c) Que se debe sobreseer en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2004 respecto de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 19, fracción V, 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la Ley de Ingresos de la Federación tiene una vigencia anual por lo que esas normas ya han cesado en sus efectos, situación por la cual resulta notoriamente improcedente la presente acción de inconstitucionalidad.

d) Que la acción de inconstitucionalidad 10/2004 resulta improcedente porque la Ley de Ingresos de la Federación tiene una vigencia anual por lo que tratándose de las transferencias de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios a que se refieren las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, son actos consumados y por ello la Suprema Corte no puede realizar pronunciamiento alguno al respecto, ya que las sentencias dictadas en este tipo de juicios no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Que sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE SI NO SIENDO DE NATURALEZA PENAL LA LEY IMPUGNADA, CESARON LOS EFECTOS Y LA DECLARACION DE INVALIDEZ NO PODRIA TENER EFECTOS RETROACTIVOS.”***

e) Que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro no es inconstitucional porque el procedimiento legislativo por el cual se expidió la citada norma, cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72, 73, fracción VII, con relación al artículo 74, fracción IV, y sin contravenir lo dispuesto por los artículos 13, 14, 16, 22, 26, 27, 28, 49, 72 inciso h), 73, 74, fracción V, 89, 90, 116, fracción VII y 134, todos de la Constitución Federal.

Que lo anterior es así porque la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro fue presentada en la Cámara de Diputados como Cámara de Origen, dictaminada, sometida al Pleno, aprobada y remitida a la colegisladora Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Cabe señalar que desde el dictamen de la iniciativa, elaborado por la comisión competente de la Cámara de Diputados, se contenía el artículo Cuarto Transitorio, por lo que resulta infundada la supuesta violación al artículo 72, fracción h) de la Constitución Federal.

f) Que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro no viola el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal y por ello no se transgrede el principio de anualidad de la Ley de Ingresos porque el legislador al hacer referencia a los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres no lo hizo con el objeto de darle vigencia a normas derogadas, sino que su único objeto fue que se concluyan los procesos de transferencia iniciados en dos mil dos y dos mil tres.

g) Que es inatendible el argumento en el sentido de que se transgredió el artículo 16 constitucional, porque tratándose de actos de autoridad legislativa, la fundamentación se cumple cuando el Congreso que emite la norma, actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, y la motivación cuando las normas se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

h) Que es inexacto el argumento relativo a que se violan los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se soslaya la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de derecho marítimo y vías generales de comunicación, prevista en el artículo 73, fracciones XIII y XVII, de la Constitución Federal; además de que no existe impedimento expreso para que ese cuerpo colegiado legisle sobre la transferencia de acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios.

i) Que es inexacto que en el artículo 73 de la Constitución Federal no exista disposición expresa que autorice al Congreso de la Unión para transferir acciones de las Administraciones Portuarias Integrales, dado que cuenta con la facultad genérica de legislar en materia de derecho marítimo y vías generales de comunicación, en la que se encuentra implícita su atribución de legislar, sin restricción alguna, todo lo relativo a aquellas sociedades mercantiles.

j) Que son infundados los argumentos relativos a que las normas combatidas violan los artículos 49, 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se aduce que el Congreso de la Unión transgredió el principio de división de poderes, toda vez que de conformidad con el artículo 73, fracciones XIII y XVII, de la Constitución Federal, cuenta con facultades para legislar sobre derecho marítimo y vías generales de comunicación.

k) Que los promoventes realizan una indebida interpretación del artículo 90 constitucional, toda vez que afirman que con la transferencia de las acciones se modifica la naturaleza jurídica de las Administraciones Portuarias Integrales, ya que dejarán de ser entidades paraestatales.

Que lo anterior es infundado ya que en el caso, la naturaleza jurídica de estas sociedades no varía en nada, pues las acciones no dejan de pertenecer al Estado Federal, ni siquiera se enajenan o se pretende liquidar o disolver a las citadas entidades paraestatales.

l) Que son inexactos los argumentos relativos a que las normas impugnadas transgreden el principio de división de poderes y las garantías de legalidad y seguridad jurídica, porque es al Ejecutivo Federal a quien le corresponde ordenar la enajenación de la participación estatal o en su caso, la disolución o liquidación de las Administraciones Portuarias Integrales, toda vez que la intención del legislador no es disolver dichas sociedades ni enajenar la participación estatal en ellas, sino fortalecer el federalismo, al dotar a las entidades federativas y Municipios de mayor capacidad para administrar los recursos de las actividades productivas y servicios que se desarrollan en su territorio.

m) Que son infundados los argumentos relativos a las violaciones indirectas a la Constitución Federal, consistentes en una supuesta violación a los artículos 34 y 38 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, toda vez que la norma impugnada no impide al Titular del Poder Ejecutivo Federal para que designe a los integrantes del Consejo de Administración de las Administraciones Portuarias Integrales que representen a la Administración Pública Federal.

n) Que de una interpretación de los artículos 73, fracción XIII y XVII y 90 de la Constitución Federal se concluye que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de derecho marítimo, en vías generales de comunicación y en todo lo concerniente al uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, por lo que es precisamente el legislador el que determina, a través de las normas que expide, las relaciones que existen entre el titular del Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales de tal manera que también está facultado para establecer el momento histórico oportuno para la creación, reforma o derogación de normas relacionadas con las Administraciones Portuarias Integrales, por tanto es inexacto que se les prive de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

o) Que no se transgrede el artículo 133 constitucional porque el Congreso de la Unión sí tiene facultades para legislar en lo referente a las Administraciones Portuarias Integrales.

p) Que no existe violación alguna al artículo 13 de la Constitución Federal porque la norma que se impugna no es una norma privativa, ya que reúne características de abstracción, impersonalidad y generalidad que toda norma jurídica debe tener, dado que se aplica a todos los que se ubican en la hipótesis normativa, además su vigencia jurídica permanece después de aplicarse a un caso concreto para aplicarse posteriormente a otros casos.

Que sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: **“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.”**

q) Que la norma general impugnada en nada violenta el artículo 116, fracción VII de la Constitución Federal, pues fue expedida en uso de las facultades constitucionales del Congreso de la Unión y en ella de manera expresa se estableció que se continúe con la transferencia de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales iniciadas en dos mil dos y dos mil tres, sin que sea necesaria la celebración de convenios, pues dicha celebración es potestativa mas no obligatoria.

r) Que los promoventes hacen una interpretación errónea del artículo 134 constitucional pues éste no es aplicable al caso, y por tanto no se comete violación alguna en su contra, dado que el Congreso de la Unión, válidamente legisló en lo referente a las Administraciones Portuarias Integrales, además de que la transferencia de sus acciones son actos consentidos por los estados y municipios y no constituyen liquidación, disolución o enajenación del capital estatal.

s) Que en consecuencia, el dispositivo impugnado no contraviene ninguno de los artículos constitucionales señalados y, por tanto, deben declararse infundadas las acciones de inconstitucionalidad.

SEPTIMO.- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión manifestó en su informe, substancialmente lo siguiente:

a) Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1o., ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la presente acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para impugnar una invasión de esferas, dado que la procedencia de estos juicios está íntimamente ligada a la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal y en los conceptos de invalidez se aduce que se transgrede el artículo 49 constitucional ya que hubo una invasión a la esfera jurídica de atribuciones del Presidente de la República, porque el Congreso de la Unión no tenía facultades para establecer el contenido de los artículos impugnados.

b) Que las controversias constitucionales tienen como objeto revisar la actuación constitucional de un órgano de gobierno en la emisión de normas o actos en los que participe, en tanto que las acciones de inconstitucionalidad consisten en plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, con apoyo en la tesis de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”**

Que en consecuencia, si en efecto hubo una invasión de esferas competenciales, el medio para impugnarla no es la acción de inconstitucionalidad y por tanto resulta improcedente la demanda promovida por los Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión y por el Procurador General de la República.

c) Que ninguno de los promoventes puede plantear una controversia constitucional porque no se está afectando su ámbito de atribuciones, aunado a que el Procurador General de la República no cuenta con legitimación activa en ese medio de control constitucional, dado que no es uno de los sujetos enumerados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Que por lo anterior, el Procurador se vio obligado a promover un medio en el que tuviera legitimación, como lo es la acción de inconstitucionalidad, con la intención de defender las atribuciones del Ejecutivo Federal, pero que no es a él al que le corresponde defender el principio de división de poderes.

d) Que el Presidente de la República no podía impugnar una norma que él mismo promulgó y publicó, por lo que el Procurador General de la República tuvo que acudir a la acción de inconstitucionalidad para impugnar la invasión de esferas que sólo es combatible a través de la controversia constitucional; y que los Diputados promoventes tuvieron que presentar la acción debido a que la Cámara de Diputados, como órgano integrante del Congreso de la Unión, aprobó la norma en cuestión y por ende, no podía promover controversia constitucional en contra de normas aprobadas por ella misma.

Que además, los Diputados promoventes manifiestan constantemente la invasión a la esfera del Poder Ejecutivo, pero no esgrimieron argumento alguno para demostrar la contravención a la Constitución Federal.

e) Que si el Ejecutivo Federal consideraba invadida su esfera jurídica debió ejercer su derecho de veto, en lugar de promulgar y publicar el Decreto impugnado y que, al haberlo hecho, reconoció su validez y legalidad.

f) Que son incongruentes las demandas puesto que se incluye como autoridad demandada al Ejecutivo Federal y en ambas se defienden los intereses de éste.

g) Que es falso que se violen los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el Congreso de la Unión actuó en estricto apego a las facultades constitucionales que expresamente le han sido conferidas.

h) Que ese órgano legislativo llevó a cabo el procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, obedeciendo cada una de las etapas en las que interviene, como son la iniciativa, discusión y aprobación, y que en el caso, el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, atravesó por todas esas etapas, con apego al marco jurídico constitucional.

i) Que entre las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión señaladas en el artículo 73 constitucional, se encuentran las que la doctrina ha denominado como de materia económica, entre las que se ubican las establecidas en la fracción XVII de aquel precepto, que dispone expresamente que ese cuerpo colegiado tiene la facultad de dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

j) Que con fundamento en la indicada fracción el Congreso General creó la Ley de Puertos, en la que regula la construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administrar los puertos y terminales marinas; y que en el artículo 3o. de ese ordenamiento se estableció que la administración, operación y servicios portuarios son competencia de los Poderes Federales, disposición que permite que el Legislativo participe en esas actividades, a través de la expedición de normas de carácter general.

k) Que el artículo 14 de la Ley de Puertos dispone que los puertos tienen carácter de bienes de dominio público de la Federación y que la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 5o. señala que los bienes de dominio público están sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales.

Que en consecuencia, el Congreso de la Unión, al ser uno de los Poderes Federales, tiene facultades en lo relacionado con los servicios portuarios.

l) Que dado que las Administraciones Portuarias Integrales son empresas paraestatales, el Legislativo tiene facultades sobre ellas, ya que el artículo 73 de la Constitución Federal contempla diversas atribuciones en favor del Congreso de la Unión, entre las que se encuentran las conocidas como facultades implícitas y que por consiguiente, si ese cuerpo colegiado tiene la facultad de legislar en las materias que le encomienda la Constitución, también debe tener los medios necesarios para ejercer ese derecho.

Que en ese sentido, sería materialmente imposible que el constituyente hubiera previsto todos los supuestos en los cuales el Congreso de la Unión estaría facultado para legislar, por lo que es mediante esa facultad implícita que aquél puede ir normando diversas situaciones, aun cuando no estén expresamente establecidas en la Constitución.

m) Que los promoventes realizan una interpretación parcial del artículo 90 de la Constitución Federal, al afirmar que ese cuerpo colegiado no tiene facultades para instruir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que transfiera las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales, ya que pasan por alto que conforme al segundo párrafo de ese numeral, no es únicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que regula lo inherente a la administración pública paraestatal, sino que pueden ser también otros ordenamientos que el Congreso de la Unión debe determinar.

n) Que los accionantes señalan que el Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, contraviene lo dispuesto por los artículos 49 y 90 de la Constitución Federal, pero no explican ni comprueban por qué se violan esos preceptos.

o) Que el fundamento y naturaleza jurídica de las entidades paraestatales, tanto organismos descentralizados como empresas de participación estatal y órganos desconcentrados, no se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en leyes ordinarias, como lo son la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Puertos, por lo que no se contraviene ningún precepto constitucional.

p) Que las entidades paraestatales y en específico, las empresas de participación estatal, pueden ser creadas por decreto o por ley, supuesto este último en que es el Congreso de la Unión el que se encarga de emitirla y por lo tanto, de legislar sobre ellas.

Que por su parte, los decretos y reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal tienen por objeto desarrollar y complementar las normas expedidas por el Congreso de la Unión, por lo que resulta inexacto que los promoventes pretendan limitar las actuaciones del Congreso a la Ley de Puertos y con esto tachar de inconstitucional el artículo Cuarto Transitorio impugnado.

q) Que el Congreso General está facultado para legislar en materia de vías generales de comunicación, por lo que también lo está para legislar en lo referente a las Administraciones Portuarias Integrales.

Que además, esa facultad está expresamente prevista en la Constitución Federal, ya que es dicho órgano el que aprueba y autoriza tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, y que es por medio de éstos que se pueden constituir las empresas de participación estatal.

r) Que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el medio por el cual se autorizan a los tres Poderes las erogaciones que podrán realizar en un ejercicio fiscal, y que es través de éste que el Ejecutivo puede llevar a cabo la creación o modificación de cualquier programa de desarrollo o de cualquier entidad paraestatal.

s) Que al disponer la transferencia, el Congreso no está eximiendo de que ésta se lleve a cabo por los medios legales adecuados, sino que requiere al Ejecutivo para que la haga con apego al marco jurídico, puesto que el procedimiento a seguir será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

t) Que el Gobierno Federal ya está realizando los trámites de transferencia de sus acciones en diversos puertos en que los gobiernos locales lo han solicitado y que esto demuestra que no existe violación alguna al principio de división de poderes, ya que de ser así no se habrían iniciado los trámites que son propios de la Administración Pública.

Que acorde a lo anterior, las Administraciones Portuarias Integrales modificaron sus estatutos en cuanto a la participación de los socios y en éstos aparecen ya como tales los Estados y Municipios.

u) Que la participación del Estado en las empresas podrá ser mayoritaria o minoritaria según el porcentaje de capital social de que se trate, ya que si posee más del cincuenta por ciento se considerará como de participación estatal mayoritaria, en tanto que si posee entre el veinticinco y el cincuenta por ciento se reputará como de participación estatal minoritaria.

Que así las cosas, de conformidad con lo que establece el artículo Cuarto Transitorio impugnado, cuando el gobierno federal lleve a cabo la transferencia de acciones, aún seguirá contando con una participación mayoritaria, teniendo el cincuenta y uno por ciento de las acciones, ello con el fin de que no pierda su esencia de empresa de participación estatal.

v) Que es falso lo expresado por los promoventes, en el sentido de que la intención de la Ley de Ingresos es disolver o liquidar las Administraciones Portuarias Integrales y más aún, enajenar la participación del Estado en ellas, puesto que la intención es fortalecer el federalismo, al otorgar facultades a los Estados y Municipios, ya que las acciones no dejarán de ser del Estado, sino que serán parte de un miembro de éste.

w) Que no se violó el principio de anualidad de la Ley de Ingresos de la Federación, porque el hecho de que el Ejecutivo Federal tenga que enviar el proyecto de Ley de Ingresos al Congreso de la Unión, no implica que el órgano legislativo lo tenga que aprobar de manera íntegra como aquél lo propuso, puesto que el Congreso tiene que seguir el trámite legislativo de cualquier ley ordinaria, y por ello, puede realizar modificaciones al proyecto inicial.

En este sentido, si el Congreso de la Unión del estudio y dictamen que realizó de la Ley de Ingresos determinó que ciertas contribuciones debían permanecer en los mismos términos para el ejercicio fiscal siguiente es válido, tal como es el caso del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, en el cual se determinó que como la obligación de transferir las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios no se había realizado por parte del Ejecutivo Federal, ésta debía continuar vigente durante este ejercicio fiscal.

x) Que el contenido del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, no establece una contribución, sino que se trata de una distribución de ingresos a través de una obligación a cargo del Ejecutivo Federal por lo que no se violó el procedimiento legislativo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal.

y) Que no se violaron los artículos 13, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal porque estos preceptos corresponden al capítulo de garantías individuales, que son propias de los gobernados y no de las instituciones públicas.

OCTAVO.- El Poder Ejecutivo Federal, al rendir su informe manifestó en lo medular:

a) Que es procedente el análisis del artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil tres porque el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro no solamente prorroga la vigencia de dicha disposición, sino que además modifica substancialmente el contenido de la misma, por lo que al existir una relación íntima entre los artículos impugnados, se hace necesario analizarlos en su conjunto.

Que sirve de apoyo la tesis cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA RESPECTO DE UNA DISPOSICION GENERAL, CUANDO ESTA SE IMPUGNA EN ESTRECHA RELACION CON OTROS ACTOS QUE AMERITAN UN ESTUDIO CONJUNTO Y EXHAUSTIVO PROPIO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.”**

b) Que aun cuando de conformidad con el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, corresponde al órgano ejecutivo que hubiese promulgado la norma impugnada rendir un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, en el caso, coincide con los conceptos de invalidez hechos valer por el Procurador General de la República y los Diputados Federales, por lo que no vierte argumentos que sostengan la constitucionalidad de la norma impugnada, sino más bien tendientes a demostrar su inconstitucionalidad, para dar cumplimiento al deber que le impone el artículo 87 de la Constitución Federal, de guardar y hacer guardar tal ordenamiento y por tanto hace suyos los razonamientos y consideraciones expuestos por los promoventes.

c) Que no obstante que coincide con los diputados promoventes, toda vez que es inconstitucional el contenido de los artículos impugnados, tuvo que promulgar y ordenar la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, sin poder hacer uso de su derecho de veto, o bien, de acudir a la promoción de una controversia constitucional, por virtud de que dicha norma fue aprobada el veintiocho de diciembre de dos mil tres en periodo extraordinario de sesiones del Congreso Federal y dicha ley fue entregada por conducto del Secretario de Gobernación hasta el treinta de diciembre de dos mil tres, es decir, al día siguiente de que el Ejecutivo Federal recibiera la Ley de Ingresos, por lo que conforme a los artículos 65 y 72, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenía que esperar hasta el quince de marzo de dos mil cuatro para poder vetar la Ley, pues esa fue la fecha en que el indicado órgano legislativo inició su primer periodo de sesiones. Que por tanto, el Ejecutivo Federal se vio en la necesidad de llevar a cabo la publicación de la ley impugnada sin haber ejercido su facultad de vetarla.

d) Que los artículos impugnados transgreden lo dispuesto por el artículo 49, en relación con el 90, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no existe disposición constitucional alguna, mucho menos el artículo 73 de ese ordenamiento, que faculte al Congreso de la Unión para intervenir en la administración de las entidades paraestatales.

e) Que el Poder Legislativo está facultado para expedir leyes y únicamente cuenta con facultades de carácter administrativo o jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución Federal.

Que sirve de apoyo la tesis bajo el rubro: **“DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.”**

f) Que de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Federal, la administración pública se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo y puede ser centralizada o paraestatal, y que conforme al artículo 1o., primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, constituyen la administración pública paraestatal de que se auxilia el Ejecutivo, en términos de lo dispuesto por el artículo 3o. de este último ordenamiento.

g) Que el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que son empresas de participación estatal mayoritaria: las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las sociedades auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del cincuenta por ciento del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal o aquéllas en que corresponda a éste nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, designar al Presidente o Director General, o bien, cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno; y, que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles y aquéllas en que la mayoría de los asociados sean

dependencias o entidades de la administración pública federal, servidores públicos federales que participen en razón de su cargo o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes.

Que por tanto, las sociedades mercantiles a que se refieren los artículos transitorios impugnados forman parte, como empresas de participación estatal mayoritaria, de la administración pública paraestatal y por consiguiente, de la administración pública federal que se encuentra a cargo del Presidente de la República.

Que además, esto se corrobora de la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal" que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó el catorce de agosto de dos mil tres en el **Diario Oficial de la Federación**, en la que se incluyen a las siguientes empresas de participación estatal mayoritaria: Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.; Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.

h) Que en consecuencia, el Congreso General no puede arrogarse facultades respecto de la conducción de las Administraciones Portuarias Integrales ya que éstas forman parte de la administración pública federal, por ello, con la emisión de los artículos impugnados dicho órgano legislativo se excedió en sus facultades e invadió la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, ya que no dictó una ley en sentido material, sino que dio a éste una orden particular, concreta y personal, que va más allá de sus atribuciones constitucionales.

i) Que con la emisión de los artículos impugnados, el Congreso de la Unión hizo nugatorio el derecho del Ejecutivo Federal de conducir la administración pública federal, de la que forman parte dichas sociedades, además de que modifica la naturaleza jurídica de las Administraciones Portuarias Integrales que fueron creadas por el Ejecutivo Federal con participación estatal mayoritaria con el objeto de alcanzar determinados fines.

j) Que los artículos impugnados violan lo dispuesto por los artículos 27, 28 y 89, fracción XIII constitucionales, porque la transmisión gratuita de las acciones de las sociedades mercantiles que tienen a su cargo la administración portuaria íntegra, afecta directamente las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo Federal para habilitar puertos y determinar su ubicación, así como para administrar los bienes de dominio público de la Federación que forman parte de los puertos y otorgar concesiones sobre los mismos.

k) Que de conformidad con los artículos 27, 28, 89, fracción XIII de la Constitución Federal; 2, fracciones II y III, 5, 14, 20 y 38 de la Ley de Puertos y 29, fracción VIII de la Ley General de Bienes Nacionales el único facultado para concesionar a terceros la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del mar, incluidas las de los puertos y sus zonas marítimas, así como los demás bienes del dominio público de la Federación ubicados en los puertos, es el Ejecutivo Federal, en virtud de que es a dicho poder y no a otro, a quien competen de origen esas actividades.

l) Que al haberse arrogado el Congreso de la Unión facultades que competen al Poder Ejecutivo Federal, transgredió el orden jurídico consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal.

m) Que los artículos impugnados son atentatorios del artículo 16 de la Constitución Federal, toda vez que de conformidad con el criterio sostenido por este Alto Tribunal, la fundamentación de los actos legislativos se satisface cuando el Congreso que expide la ley está constitucionalmente facultado para ello y que si en el caso, el Congreso de la Unión expidió los artículos combatidos excediendo los límites de atribución que le otorga la Constitución, éstos deben declararse inconstitucionales, con apoyo en la tesis de rubro: **"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."**

n) Que con la emisión de los artículos impugnados el Congreso de la Unión pretende privar al gobierno federal de la titularidad de las acciones que detenta en diversas empresas de participación estatal mayoritaria sin que previamente se le haya respetado su garantía de audiencia, por lo que se transgrede el artículo 14 constitucional.

o) Que la Ley de Ingresos es el cuerpo normativo en el que se establecen las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de conformidad con los artículos 73, fracción VIII y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que, al incluir en esa ley disposiciones que no cumplen con tal característica, el Congreso de la Unión violó la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, en relación con los preceptos legales invocados.

p) Que conforme al artículo 134 constitucional, los bienes y recursos económicos del Estado no pueden ser manejados al libre arbitrio de los funcionarios, ni siquiera del Poder Legislativo y sus enajenaciones sólo pueden hacerse mediante licitaciones públicas.

Que de conformidad con lo anterior, la transmisión de las acciones del capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria, como son las Administraciones Portuarias Integrales, tendría que hacerse conforme a lo establecido en ese numeral, por lo que con la emisión de las normas impugnadas el Congreso de la Unión violó lo dispuesto en ese precepto, al no establecer el procedimiento de licitación pública y no fijar las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

q) Que no es óbice a lo expuesto el hecho de que sean Estados y Municipios a los que se encuentre destinada la enajenación de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales, toda vez que el Constituyente no estableció excepciones y por tanto no es dable distinguir.

Que así lo ha sostenido este Alto Tribunal en la tesis de rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL ARTICULO 1o., ANTEPENULTIMO PARRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL CUATRO DE ENERO DE DOS MIL), EN CUANTO EXCLUYE DE SU AMBITO DE APLICACION A LOS CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS CON LAS ENTIDADES, O ENTRE ENTIDADES DE LA PROPIA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL O CON ALGUNA PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 134 DE LA CONSTITUCION.”**

r) Que los artículos impugnados son contrarios a lo dispuesto por los artículos 26 y 116 fracción VII de la Constitución Federal porque para que los Estados asuman el ejercicio de funciones federales, se requiere la celebración de convenios con la Federación, y en el caso, se impide al Ejecutivo Federal la celebración de éstos, puesto que el Congreso de la Unión ordena la transmisión parcial a los estados y municipios de la administración de los puertos, sin que sea necesaria la celebración de convenio alguno.

s) Que los artículos impugnados no constituyen una contribución y de ahí que, al incluir en la Ley de Ingresos disposiciones que nada tienen que ver con esa materia, sino que por el contrario, afectan los que corresponderían a la Federación por la administración de las Administraciones Portuarias Integrales, violan lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

Que sirven de apoyo al efecto las tesis con los rubros: **“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES.”** y **“LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANSCURSO DEL AÑO.”**

t) Que la iniciativa de la Ley de Ingresos presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados no contenía los artículos impugnados, sino que éstos fueron introducidos por esta Cámara, y en el caso, la facultad de los diputados de adicionar un proyecto de ley que se somete a su consideración, no abarca la de introducir materias que no tienen nada que ver con el proyecto de ley que se les presentó.

Que por tal virtud, dadas las características que la Constitución le otorga a ese ordenamiento, en el caso no se está ante un problema de técnica legislativa, sino de violación a los artículos 74, fracción IV y 71, de la Constitución Federal.

u) Que suponiendo que los artículos impugnados sí se refirieran a contribuciones, entonces el Congreso de la Unión violó el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal por incluir en la Ley de Ingresos preceptos que no observan los requisitos de equidad y proporcionalidad que exige la ley fundamental.

NOVENO.- El Procurador General de la República formuló su pedimento respecto de la acción 10/2004 y adujo, en esencia:

a) Que este Alto Tribunal es competente para conocer y resolver dicha acción de inconstitucionalidad, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.

b) Que los Diputados promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover este medio de control constitucional, ya que se trata de una minoría calificada de dicho órgano colegiado, y además acreditaron su personalidad.

c) Que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, le otorga otra vigencia a los numerales Sexto Transitorios de las diversas Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, ya que los incorpora a su texto, por lo que es oportuna la presente acción de inconstitucionalidad.

Asimismo señala que no comparte el criterio sustentado por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003, en la que determinó sobreseerlas por considerar que eran extemporáneas las impugnaciones de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres.

d) Que es infundado el argumento aducido por la Cámara de Diputados en el sentido de que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV y VII, en relación con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia porque si bien es cierto que ha transcurrido en exceso el término de 30 días a que alude el numeral 60 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, para impugnar aisladamente los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, también lo es que de la lectura integral del primer párrafo del precepto Cuarto Transitorio de la diversa Ley de Ingresos para el año fiscal de dos mil cuatro, se advierte que el mismo le otorga vigencia a los primeros dispositivos mencionados, por lo que se actualiza la oportunidad para que sean impugnados a través de este medio de control constitucional.

Que además, no se trata de actos consumados toda vez que la facultad para combatir una norma mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad nace en el momento en que la misma se publica en el correspondiente medio oficial, independientemente de que el texto hubiese existido con anterioridad, pues la nueva divulgación actualiza la posibilidad de solicitar su invalidez.

Que tampoco puede señalarse que se trata de "actos consumados" porque las acciones de inconstitucionalidad no tiene por objeto el estudio de actos, sino de normas.

e) Que es infundado el argumento en el sentido de que los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres cesaron en sus efectos porque, como ya se precisó, el diverso Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro les otorgó una nueva vigencia para este ejercicio, lo cual actualiza su impugnación ya que se les da continuidad a sus efectos.

f) Que es infundado el argumento consistente en que los preceptos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres ya fueron objeto de una ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003 y por consiguiente se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia porque, si bien es cierto que existe identidad de partes, de normas impugnadas y de conceptos de invalidez con las presentes acciones de inconstitucionalidad, lo cierto es que al resolver aquellas, la Suprema Corte no se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos Sexto Transitorios impugnados.

g) Que los diputados promoventes hicieron diversas manifestaciones para demostrar la transgresión a los artículos 13, 14, 16, 22, 26, 27, 28, 49, 72 inciso h), 73, 74 fracción IV, 89, 90, 116 fracción VII, 133 y 134 de la Constitución Federal, y que de una lectura integral del oficio relativo se desprende que sus argumentos en relación con los numerales 14, 16, 49, 73, 74 fracción IV, 90 y 133, son similares a los esgrimidos por él en el oficio por el que promovió la acción 8/2003, por lo que únicamente se pronunciará respecto de los argumentos en que no existe coincidencia.

h) Que es fundado el concepto de invalidez en que se aduce violación al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que la Ley de Ingresos, por su naturaleza, es un catálogo de las contribuciones que recibirá el Gobierno Federal durante un año y en ella se pueden establecer disposiciones cuyo objeto sea la coordinación de la recaudación de los ingresos que señale, pero que en el caso se introdujeron disposiciones que no guardan relación alguna con los ingresos, sino que afectan la esfera de competencia del Ejecutivo Federal, en cuanto a la administración de las Administraciones Portuarias Integrales.

i) Que es infundado el argumento relativo a que la incorporación de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro realizada por el Senado de la República, contraviene lo dispuesto por los artículos 72 inciso h) y 74 fracción IV de la Constitución Federal, dado que si bien es cierto que la Cámara de Origen tratándose de la Ley de Ingresos debe ser la de Diputados, también lo es que la Cámara de Senadores cuenta con las facultades suficientes para modificar la minuta con proyecto de ley que le remita la colegisladora federal e incluso adicionar los preceptos que estime pertinentes.

j) Que sí se vulneran los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que conforme al último de los numerales citados, la Administración Pública de la Federación depende del Ejecutivo Federal y que el Congreso de la Unión, al instruir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que implemente la transferencia de los paquetes accionarios de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios, se está arrogando facultades que le competen de manera exclusiva al Ejecutivo, dado que dichas sociedades forman parte de la administración pública descentralizada, cuya administración y dirección están sujetas a los lineamientos que aquél señale para su correcta operación y permanencia como sociedades de participación estatal mayoritaria.

Que aunado a lo expuesto, con el señalamiento contenido en la disposición impugnada el Congreso de la Unión no sólo rebasó su ámbito de competencia, sino que también restringió la facultad del Ejecutivo Federal para conducir la Administración Pública Federal, ya que está asumiendo la dirección de esas empresas en detrimento de las atribuciones de aquél.

k) Que el hecho de que los preceptos combatidos no señalen expresamente la suscripción de un convenio para la transferencia de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios, no actualiza violación alguna a los preceptos 26 y 116 de la Constitución Federal, en virtud de que existe un requisito para dicha transferencia, el cual es la solicitud que tienen que hacer los Estados y Municipios, que obviamente se materializará mediante la suscripción del convenio respectivo, cumpliendo así con los extremos de los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados.

l) Que es infundado el argumento de los promoventes en el sentido de que los artículos combatidos son una confiscación de bienes, por que la confiscación tiene la naturaleza de una pena o sanción que ejecuta una autoridad de manera violenta o ilegítima y en el caso de los numerales combatidos, la transferencia de acciones que prevén, no se trata de la ejecución de una sanción por lo que no se viola el artículo 22 de la Constitución Federal.

m) Que los preceptos cuya invalidez se solicita sí tienen las características de una ley privativa y por tanto, transgreden el artículo 13 constitucional porque no son impersonales puesto que establecen con precisión los sujetos a los que va dirigida (la Federación, las Administraciones Portuarias Integrales, los Estados y los Municipios); no son abstractos, ya que señalan con precisión su objeto, y por ende, no son generales. Además agotarán su objeto cuando se hayan transferido la totalidad de las acciones en cuestión.

n) Que no se transgrede el artículo 134 de la Constitución Federal porque no existe la obligación de someter a licitación pública la transferencia de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios puesto que se trata de organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios y por tanto, las acciones a transferir no le pertenecen al Estado.

o) Que es infundado el argumento en el sentido de que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19 fracción VIII, en relación con el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de la materia porque en las demandas se alegó una invasión a la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal y una violación al principio de división de poderes y por tanto era improcedente este medio de control constitucional, porque precisamente lo que se pretende evidenciar con estos argumentos es que se comete una violación al artículo 49 constitucional.

p) Que si bien el artículo 73, fracciones XIII y XVII constitucional le concede al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de Derecho Marítimo, y de vías generales de comunicación, de dicho precepto no se desprende que tenga atribuciones para intervenir y dirigir la administración de las entidades paraestatales, ni aun invocando el ejercicio de las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del precepto constitucional en mención, pues éstas únicamente se refieren a la expedición de leyes que resulten necesarias para el correcto ejercicio de las facultades que la Constitución les conceda a los poderes públicos.

DECIMO.- Recibidos los informes de las autoridades, el pedimento del Procurador General de la República y los alegatos de las partes, al encontrarse instruido el procedimiento en sus términos, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos Sexto Transitorio de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, así como del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- A continuación, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará la oportunidad en la promoción de las presentes acciones de inconstitucionalidad.

Es conveniente precisar que las normas cuya invalidez se solicita son:

a) El artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el primero de enero de dos mil dos.

b) El artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil tres, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta de diciembre de dos mil dos.

c) El artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

En principio y por razón de método se analizará la oportunidad respecto del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, dispone:

"ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de "inconstitucionalidad será 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 del plazo fuese inhábil, la demanda "podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"..."

Conforme al precepto transcrito, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado la norma general impugnada.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, como consta en el ejemplar de ese medio informativo que obra a fojas treinta a la ciento treinta y tres de autos, por lo que de conformidad con el artículo 60 transcrito, el plazo para promover la acción en su contra transcurrió del primero de enero de dos mil cuatro al treinta de enero del mismo año.

Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad 8/2004 se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el treinta de enero de dos mil cuatro, como se advierte del sello estampado al reverso de la foja veintiocho del tomo I del expediente principal y la diversa 10/2004 el treinta de enero de dos mil cuatro en el domicilio del funcionario autorizado por el Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal en términos del artículo 7 de la Ley Reglamentaria de la materia, como consta a fojas doscientas vuelta del mismo tomo, resulta indiscutible que en cuanto a este precepto se refiere se promovieron oportunamente, pues se presentaron el último día del plazo legal correspondiente, respectivamente.

Ahora bien, por lo que hace a los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión adujo que se debe sobreseer en el juicio, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 65, en relación con el 19 y 20, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que de conformidad con el artículo 60 de ese ordenamiento, el plazo para promover la acción es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere publicado la norma y en el caso, los artículos impugnados se publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** el primero de enero de dos mil dos y el treinta de diciembre de dos mil dos, respectivamente, por lo que transcurrió en exceso el plazo legal correspondiente.

Los artículos señalados en el párrafo anterior, señalan lo siguiente:

Los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan:

"ARTICULO 19. Las controversias constitucionales "son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los "plazos previstos en el artículo 21, y

"..."

"ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los "casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o "sobreviniere alguna de las causas de "improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

"..."

"ARTICULO 59. En las acciones de "inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello "que no se encuentre previsto en este Título, en lo "conducente, las disposiciones contenidas en el "Título II."

"ARTICULO 65. En las acciones de "inconstitucionalidad, el ministro instructor de "acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales "de improcedencia establecidas en el artículo 19 de "esta ley, con excepción de su fracción II respecto "de leyes electorales, así como las causales de "sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y "III del artículo 20. ..."

De los numerales reproducidos se desprende, en esencia:

a) Que las controversias constitucionales son improcedentes cuando la demanda se presenta fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia.

b) Que procede sobreseer en el juicio cuando se actualiza alguna de las causas de improcedencia enumeradas en el artículo 19, entre ellas la relativa a la extemporaneidad en la presentación de la demanda.

c) Que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en todo aquello que no se encuentre previsto en el Título especialmente dedicado a esos medios de control constitucional, en lo conducente, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales, contenidas en el Título II; y,

d) Que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán las causas de improcedencia previstas en el citado artículo 19, referidas a las controversias constitucionales, con excepción de la que se señala en su fracción II, así como los motivos de sobreseimiento a que alude el artículo 20, fracciones II y III.

Los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, cuya invalidez se solicita, se publicaron en el **Diario Oficial de la Federación** el primero de enero de dos mil dos y el treinta de diciembre de dos mil dos respectivamente, por lo que de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, resulta obvio que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió en exceso, ya que el relativo oficio a la acción 10/2004, en la que se plantea la inconstitucionalidad de esos numerales, se presentó en el domicilio del funcionario autorizado por el Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal en términos del artículo 7 de la Ley Reglamentaria de la materia, el treinta de enero de dos mil cuatro, como se advierte de la razón que obra asentada a fojas doscientos (vuelta) del expediente.

No obstante lo anterior, es conveniente precisar que aun cuando atendiendo a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, la impugnación de estos preceptos es extemporánea, este Alto Tribunal estima que sí es procedente analizar su constitucionalidad ya que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, señala expresamente que seguirán vigentes durante el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres.

Así es, el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, señala en la parte conducente lo siguiente:

"Cuarto.- Seguirá vigente durante el presente "ejercicio fiscal, el artículo Sexto Transitorio de la "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2002, a efecto de que se concluyan los "procesos de transferencia no onerosa a que se "refiere el mismo, ahora bien, por lo que respecta al "artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, éste "seguirá vigente debiéndose ajustar para que el "Gobierno Federal transfiera de manera no "onerosa, a los Estados y Municipios el 20% y 3% "del capital social de las sociedades señaladas, "respectivamente.

... ."

De lo transcrito se aprecia que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro prorroga la vigencia de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres ya que incorpora las disposiciones de éstos a su texto.

En concreto, el artículo cuarto impugnado señala:

a) Que seguirá vigente para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, lo previsto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos, para el efecto de que concluyan los procesos de transferencia no onerosa de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios, a que se refiere el mismo.

b) Que seguirá vigente para el ejercicio fiscal dos mil cuatro, lo previsto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil tres, ajustándose para que el Gobierno Federal transfiera de manera no onerosa, a los Estados y Municipios el veinte por ciento (20%) y el tres por ciento (3%), respectivamente, del capital social de las Administraciones Portuarias Integrales.

En esta tesitura cabe considerar que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, es un nuevo acto legislativo que al incorporar a su texto lo establecido por los artículos Sexto Transitorios señalados, les otorga expresamente una nueva vigencia en ese nuevo acto legislativo para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, por tanto es procedente analizar la constitucionalidad de estos dispositivos.

En atención a lo anterior procede desestimar la causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados.

De igual forma, debe desestimarse la causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados en el sentido de que se debe sobreseer en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2004 respecto de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 19, fracción V, 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la Ley de Ingresos de la Federación tiene una vigencia anual por lo que respecto de los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, esas normas ya han cesados en sus efectos, situación por la cual resulta notoriamente improcedente la presente acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior es así porque efectivamente los artículos Sexto Transitorios de las leyes de ingresos para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, cesaron en sus efectos por cuanto hace a dichos ejercicios fiscales, sin embargo, tal y como ya se señaló, el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro es un nuevo acto legislativo que al incorporar a su texto lo establecido por los artículos Sexto Transitorios señalados, les otorga expresamente una nueva vigencia, únicamente para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, situación por la cual, cuentan con vigencia durante este ejercicio fiscal.

TERCERO.- Enseguida se analizará la legitimación de los promoventes, por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda relativa a la acción 8/2004, Marcial Rafael Macedo de la Concha, en su carácter de Procurador General de la República, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento que obra a fojas veintinueve del tomo I del expediente principal.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"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:

"...

"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;

"..."

De conformidad con el precepto transcrito, el Procurador General de la República puede promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales.

Por tal virtud, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de una norma general de carácter federal, como lo es la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro en su artículo Cuarto Transitorio, resulta inconcusos que el citado servidor público cuenta con la legitimación necesaria para promover la acción de inconstitucionalidad de que se trata.

No constituye obstáculo a la conclusión alcanzada la manifestación vertida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el sentido de que el Procurador General de la República se vio obligado a promover la acción para defender las atribuciones del Ejecutivo Federal, pero que no es a él al que le corresponde defender el principio de división de poderes.

Lo anterior es así dado que como se expuso, conforme a lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional, el Procurador General de la República se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley federal, supuesto que en la especie se cumple toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro y la Constitución Federal; además, no debe perderse de vista que en este tipo de medios de control constitucional, por su propia y especial naturaleza, las partes legitimadas no promueven la acción para deducir un derecho propio o incluso ajeno, ni para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma de carácter general, sino que lo hacen con el interés genérico de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que este Alto Tribunal realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, por lo que no es necesario que el Procurador General de la República pudiera resultar agraviado o beneficiado con la ley en contra de la cual promueve su acción, ni que estuviera vinculado con la resolución que llegue a dictarse, para encontrarse en aptitud de promover el presente juicio constitucional, pues para esos efectos basta con el interés general, abstracto e impersonal de defender la supremacía de la Constitución Federal.

Así lo ha sustentado este Tribunal Pleno en las tesis jurisprudenciales P./J. 129/99 y P./J. 98/2001, consultables en las páginas setecientos noventa y uno y ochocientos veintitrés, tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve y tomo XIV, septiembre de dos mil uno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indican:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS "PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA "SOLO ESTAN FACULTADAS PARA DENUNCIAR "LA POSIBLE CONTRADICCION ENTRE UNA "NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCION. "AI ser la acción de inconstitucionalidad un tipo "especial de procedimiento constitucional en el "que, por su propia y especial naturaleza, no existe "contención, las partes legitimadas para "promoverla, en términos de lo dispuesto por el "artículo 105, fracción II, de la Constitución Política "de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la "acción para deducir un derecho propio o para "defenderse de los agravios que eventualmente les "pudiera causar una norma general, pues el Poder "Reformador de la Constitución las facultó para "denunciar la posible contradicción entre aquélla y "la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema "Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al "principio de supremacía constitucional, la someta "a revisión y establezca si se adecua a los "lineamientos fundamentales dados por la propia "Constitución."

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL "PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA "TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR "MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES "O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO "TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, "fracción II, inciso c), de la Constitución Política de "los Estados Unidos Mexicanos faculta al "Procurador General de la República para "impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de "inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, "estatal o del Distrito Federal, así como tratados "internacionales, sin que sea indispensable al "efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de "que dicho medio de control constitucional se "promueve con el interés general de preservar, de "modo directo y único, la supremacía "constitucional, a fin de que la Suprema Corte de "Justicia de la Nación realice un análisis abstracto "de la constitucionalidad de la norma. En otras "palabras, no es necesario que el Procurador "General de la República resulte agraviado o "beneficiado con la norma en contra de la cual "enderece la acción de inconstitucionalidad ni que "esté vinculado con la resolución que llegue a "dictarse, pues será suficiente su interés general, "abstracto e impersonal de que se respete la "supremacía de la Carta Magna."

Por otra parte, suscriben la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad 10/2004, Aldaz Hernández Humberto, Alegre Bojorquez Ricardo, Alexander Rabago Rubén Maximiliano, Alonso Díaz Caneja Angel Juan, Alvarez Mata Sergio, Alvarez Monge Fernando, Alvarez Ramos J. Irene, Angulo Góngora Julián, Arabian Coutolenc Myriam de Lourdes, Aragón Cortés Sheyla Fabiola, Avila Camberos Francisco Juan, Baeza Estrella Virginia Yleana, Barcenás González José Juan, Barrera Zurita Baruch Alberto, Barrio Terrazas Francisco Javier, Bermúdez Méndez José Erandi, Blanco Becerra Irene Herminia, Cabello Gil José Antonio, Calderón Centeno Sebastián, Camarena Gómez Consuelo, Camarillo Zavala Isidro, Cárdenas Velez Romulo, Castelo Parada Javier, Castro Lozano Juan de Dios, Clouthier Carrillo Tatiana, Colín Gamboa Roberto, Contreras Covarrubias Hidalgo, Córdova Villalobos José Angel, Corella Manzanilla María Viola, Corella Torres Norberto Enrique, Cortés Jiménez Rodrigo Ivan, Cortés Mendoza Marko Antonio, Cruz García Concepción, Chavarria Salas Raúl Rogelio, Chávez Murgía Margarita del S.C.J., Dávila Aranda Mario Ernesto de San Alberto Magno, de la Vega Asmitia José Antonio Pablo, de la Vega Larraga José María, de Unanue Aguirre Gustavo Adolfo, del Conde Ugarte Jaime, Díaz Delgado Blanca Judith, Díaz González Felipe de Jesús, Doring Casar Federico, Duran Reveles Patricia Elisa, Elías Loredó Alvaro, Eppen Canales Blanca, Escudero Fabre María del Carmen, Esquivel Landa Rodolfo, Esteva Melchor Luis Andrés, Fernández Moreno Alfredo, Flores Fuentes Patricia, Flores Mejía Rogelio Alejandro, Galindo Noriega Ramón, Gallardo Sevilla Israel Raymundo, Gama Basarte Marco Antonio, Gamez Gutiérrez Blanca Amelia, García Velasco María Guadalupe, Garduño Morales Patricia, Gómez Morin Martínez del Río Manuel, González Carrillo Adriana, González Furlong Magdalena Adriana, González Garza José Julio, González González Ramón, González Morfin José, González Reyes Manuel, Gutiérrez Ríos Edelmira, Guzmán de Paz Rocío, Guzmán Pérez Pelaez Fernando Antonio, Hernández Martínez Ruth Trinidad, Herrera Tovar Ernesto, Higuera Osuna Alejandro, Hinojosa Moreno Jorge Luis, Jaspeado Villanueva María del Rocío, Landero Gutiérrez José Francisco Javier, Lara Arano Francisco Javier, Lara Saldaña Gisela Juliana, Lastra Marín Lucio Galileo, Lemús Muñoz Ledo Francisco Isaias, Loera

Carrillo Bernardo, López Mena Francisco Xavier, López Nuñez Pablo Alejo, López Villarreal Manuel Ignacio, Llera Bello Miguel Angel, Madero Muñoz Gustavo Enrique, Marquez Lozornio Salvador, Martínez Cazares Germán, Méndez Galvez Alberto Urcino, Mendoza Ayala Rubén, Mendoza Flores María del Carmen, Molinar Horcasitas Juan Francisco, Morales de la Peña Antonio, Moreno Moran Alfonso, Nader Nasrallah Jesús Antonio, Nuñez Armas Juan Carlos, Obregón Serrano Jorge Carlos, Ortiz Domínguez Maki Esther, Osorio Salcido José Javier, Osuna Millán José Guadalupe, Ovalle Araiza Manuel Enrique, Ovando Reazola Janette, Palmero Andrade Diego, Paredes Vega Raúl Leonel, Pasta Muñuzuri Angel, Penagos García Sergio, Pérez Cárdenas Manuel, Pérez Moguel José Orlando, Pérez Zaragoza Evangelina, Preciado Rodríguez Jorge Luis, Puelles Espina José Felipe, Ramírez Luna María Angélica, Rangel Avila Miguel Angel, Rangel Hernández Armando, Ríos Murrieta Homero, Rivera Cisneros Martha Leticia, Rochin Nieto Carla, Rodríguez y Pacheco Alfredo, Rojas Toledo Francisco Antonio, Ruiz del Rincón Gabriela, Ruiz Esparza Jorge Roberto, Sacramento Garza José Julián, Salazar Diez de Sollano Francisco Javier, Saldaña Hernández Margarita, Sánchez Pérez Rafael, Sandoval Franco Renato, Saucedo Moreno Norma Patricia, Sigona Torres José, Suárez Ponce María Guadalupe, Talavera Hernández María Eloisa, Tamborrel Suárez Guillermo Enrique, Tiscareño Rodríguez Carlos Noel, Torres Ramos Lorena, Torres Zavala Rubén Alfredo, Toscano Velasco Miguel Angel, Trejo Reyes José Isabel, Treviño Rodríguez José Luis, Triana Tena Jorge, Trueba Gracián Tomas Antonio, Urra Camarena Marisol, Userralde Gordillo Leticia Socorro, Váldez de Anda Francisco Javier, Valencia Monterrubio Edmundo Gregorio, Valladares Valle Yolanda Guadalupe, Vargas Barcena Marisol, Vázquez García Sergio, Vega Casillas Salvador, Villanueva Ramírez Pablo Antonio, Yáñez Robles Elizabeth Oswelia, Zavala Gómez del Campo Margarita Esther, Zavala Peniche María Beatriz, Juan José García Ochoa, Marcelo Herrera Herbert, Elpidio Tovar de la Cruz, Francisco Mora Ciprés, Martha Micher Camarena, Juan Fernando Perdomo Bueno, Luis Maldonado Venegas, Alejandro Agudis Arias, Francisco Xavier Alvarado Villazon, Leonardo Alvarez Romo, Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán, María Avila Serna, Fernando Espino Arévalo, Maximino Alejandro Fernández Avila, Félix Adrián Fuentes Villalobos, Luis Antonio González Roldán, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Jorge Legorreta Ordorica, Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez, Raúl Piña Horta, Manuel Velasco Coello, quienes se ostentaron como Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión.

Al efecto, los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, disponen:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"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;

"..."

"ARTICULO 62. En los casos previstos en los "incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo "105 de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite "la acción deberá estar firmada por cuando menos "el treinta y tres por ciento de los integrantes de "los correspondientes órganos legislativos.

"..."

Conforme a los numerales reproducidos, en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por ese órgano legislativo, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes conformen dicha Cámara, es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- 1) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo federal.
- 2) Que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de ese cuerpo colegiado y,
- 3) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso de la Unión.

Por cuanto a lo primero, a fojas doscientos siete a doscientos cuarenta y dos del tomo I del expediente principal, obra copia certificada del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso General, de veintinueve de agosto de dos mil tres, en la que se advierte que los ciento sesenta y nueve diputados signantes del oficio de demanda, son integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura de ese cuerpo colegiado, con lo que se cumple el primero de los requisitos aludidos.

No obsta a lo anterior, que aun cuando Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán, Maximino Alejandro Fernández Avila y Julio Horacio Lujambio Moreno también suscriben el oficio de demanda, lo cierto es que no lo signaron, por lo tanto no se les tomará en cuenta para la realización del cómputo respectivo.

Por cuanto al segundo presupuesto, el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"ARTICULO 52.- La Cámara de Diputados estará "integrada por trescientos diputados electos según "el principio de votación mayoritaria relativa, "mediante el sistema de distritos electorales " uninominales, y doscientos diputados que serán "electos según el principio de representación "proporcional, mediante el sistema de listas "regionales, votadas en circunscripciones "plurinominales."

De este numeral se advierte que la Cámara de Diputados del Congreso Federal se integra por un total de quinientos Diputados, por lo que es de concluirse que los ciento sesenta y nueve Diputados que signaron el oficio de demanda equivalen al treinta y tres punto ocho por ciento (33.8%) de los integrantes de ese órgano legislativo y por tanto se cumple con el segundo requisito mencionado.

Respecto del tercer presupuesto debe precisarse que la acción se plantea en contra del artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, expedida por el propio Congreso de la Unión, por lo que también se cumplió con esta prevención.

En mérito de lo anterior debe concluirse que en el caso se satisficieron los tres requisitos a que aluden los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia y por tanto, los ciento sesenta y nueve Diputados signantes cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.- Acto continuo se procede al análisis de las causas de improcedencia aducidas por las partes o que de oficio se adviertan.

Al rendir su informe, la Cámara de Senadores manifestó que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1o., ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que las acciones de inconstitucionalidad no son la vía idónea para impugnar una invasión de esferas, puesto que la procedencia de estos juicios está íntimamente ligada a la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, y que si en efecto hubo una invasión a la esfera jurídica de atribuciones del Ejecutivo Federal, como se aduce en los conceptos de invalidez, el medio para impugnarla era una controversia constitucional.

Es de desestimarse la causa de improcedencia invocada por la autoridad informante dado que, como se expuso en el Considerando anterior, este tipo de juicios son medios de control abstracto de constitucionalidad, en los que se plantea la posible contravención de cualquier norma de carácter general con la Constitución

Federal, que se promueven con el único interés general, abstracto e impersonal de preservar la supremacía de este último ordenamiento, a efecto de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación someta a revisión la disposición general combatida y establezca si se adecua o no a los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución.

Por tal virtud, si en los conceptos de invalidez se plantea la contradicción entre los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres y Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro con diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por considerar que el contenido de dichos numerales es atentatorio de principios estatuidos en ésta, debe determinarse que se surte cabalmente la procedencia de este medio de control constitucional en contra de tal disposición.

Por otro lado, también son de desestimarse los argumentos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, referentes a que los Diputados promoventes manifiestan constantemente la invasión a la esfera del Poder Ejecutivo pero no esgrimieron argumento alguno para demostrar la vulneración a la Constitución Federal, toda vez que como lo sostuvo este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 93/2000, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, en las acciones de inconstitucionalidad no es requisito indispensable que los conceptos de invalidez se expresen como un verdadero silogismo, puesto que para que se proceda a su estudio basta con que en el oficio por el que se promueva la acción se exprese claramente la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que, hecho el análisis respectivo, éstos deban desestimarse por alguna otra razón y en los conceptos de invalidez sí existen argumentos tendentes a evidenciar la posible inconstitucionalidad de la norma cuya validez se impugna.

El criterio de referencia aparece publicado en la página trescientos noventa y nueve, Tomo XII, septiembre de dos mil, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y es del tenor siguiente:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE "SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, "BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA "CONTRAVENCION DE LA NORMA QUE SE "IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA "CONSTITUCION FEDERAL. De la lectura integral "de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley "Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo "105 de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos, no se desprende que exija "como requisito esencial e imprescindible para "demostrar la inconstitucionalidad de la norma "general que se impugne, que la expresión de los "conceptos de invalidez se haga como un "verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme "al citado precepto, para que se proceda a su "estudio será suficiente con que en el escrito de "demanda respectivo se exprese con claridad la "contravención de la norma combatida con "cualquier precepto de la Constitución Federal, sin "perjuicio de que hecho el análisis de los "conceptos de invalidez expuestos, éstos deban "desestimarse."

Por otro lado, también es de desestimarse la causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados en el sentido de que se debe sobreseer en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2004 por lo que hace al artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil tres, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 65, 19, fracción IV y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la norma impugnada ya fue materia de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte al resolver la diversa Acción de Inconstitucionalidad 6/2003, en la que se determinó sobreseer el asunto por actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo tanto, al existir identidad de partes, de conceptos de invalidez y tratarse de la misma norma impugnada en ambas acciones de inconstitucionalidad, lo procedente es sobreseer en este asunto.

Lo anterior es así porque en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2003, en la que se impugnaban los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, esta Suprema Corte resolvió sobreseer el asunto por actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, porque dichos preceptos cesaron sus efectos por lo que se refiere a los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, y por lo tanto, no se entró al estudio de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas.

Por último, también procede desestimar la causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados consistente en que la acción de inconstitucionalidad 10/2004 es improcedente porque la Ley de Ingresos de la Federación tiene una vigencia anual por lo que tratándose de las transferencias de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios a que se refieren las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, son actos consumados y por ello la Suprema Corte no puede realizar pronunciamiento alguno al respecto, ya que las sentencias dictadas en este tipo de juicios no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Ello es así porque para poder determinar si las transferencias de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios a que se refieren las Leyes de Ingresos para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, son actos consumados, es necesario entrar al estudio del fondo del asunto, por tanto, procede desestimar dicha causal de improcedencia.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia número P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, en la página setecientos diez, que es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE "VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE "INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA "DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto "Tribunal ha sostenido que las causales de "improcedencia propuestas en los juicios de "amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que "se desprende que si en una controversia "constitucional se hace valer una causal donde se "involucra 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."

No existiendo más causales de improcedencia invocadas por las partes, ni alguna que advierta este Alto Tribunal, se procede al estudio de las cuestiones de fondo planteadas en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

QUINTO.- A efecto de abordar el análisis de los conceptos de invalidez esgrimidos resulta conveniente recordar que las normas generales impugnadas en el presente asunto son:

- a) El artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el primero de enero de dos mil dos.
- b) El artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil tres, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta de diciembre de dos mil dos.
- c) El artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

En los conceptos de invalidez se aduce, esencialmente:

a) Que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro viola el principio de anualidad de la Ley de Ingresos, consagrado en el artículo 74 de la Constitución Federal ya que otorga continuidad a la vigencia de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, además de que a través del artículo impugnado estos preceptos se modificaron y adicionaron de manera substancial, por lo que procede atacar la inconstitucionalidad de los tres preceptos, puesto que existe una relación íntima entre los tres transitorios señalados, situación por la que se deben analizar en su conjunto.

b) Que los artículos impugnados violan lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal porque son disposiciones ajenas a lo que debe ser materia de una Ley de Ingresos, pues la orden de transferencia gratuita de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios, nada tiene que ver con los ingresos que recibirá la Federación durante el ejercicio fiscal de que se trate.

c) Que es procedente impugnar los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, porque la transferencia gratuita de las acciones a los gobiernos estatales y municipales ordenada en los citados transitorios, no se ha realizado aún, por lo que no se trata de actos consumados.

d) Que los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, transgreden lo dispuesto por los artículos 74 fracción IV y 72 inciso h) de la Constitución Federal porque en este tipo de ordenamientos, la Cámara de Diputados debe ser la Cámara de origen, y en su caso, la Cámara de Senadores podrá hacer modificaciones, pero no adicionar nuevas disposiciones, situación que en el caso aconteció ya que la Cámara de Senadores adicionó la minuta que le envió la Cámara de Diputados con los artículos cuya invalidez se solicita. En este sentido, también es inconstitucional el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, ya que su aplicabilidad depende de la de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de dos mil dos y dos mil tres, además de que en este transitorio cuarto se prorrogó la vigencia de aquellos que son inconstitucionales.

e) Que el artículo Cuarto Transitorio impugnado viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque tratándose de actos legislativos, el principio de fundamentación se cumple cuando el órgano legislador actúa dentro de los límites que la Constitución Federal le confiere, es decir, dentro de su esfera de atribuciones, y en el caso, el Congreso de la Unión actuó al margen de las facultades que le otorga la Constitución Federal en los artículos 73 y 74, por lo que incumplió con los requisitos de fundamentación y motivación, y por ello violó la garantía de competencia constitucional, consistente en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

f) Que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, viola lo dispuesto por los artículos 49, 73 y 74 de la Constitución Federal porque entre las atribuciones conferidas al Congreso de la Unión no se encuentra la relativa a disponer el destino de las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, lo cual rompe con el principio de la división de poderes, ya que dicha decisión escapa de su ámbito de competencia.

g) Que el artículo Cuarto Transitorio combatido conculca lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal ya que se priva a la Administración Pública Federal de las acciones que le corresponden en una empresa de participación estatal mayoritaria, al tener que transferirlas gratuitamente a los Estados y Municipios, sin que previamente se le haya respetado su garantía de audiencia.

h) Que el artículo Cuarto Transitorio impugnado transgrede lo dispuesto por los artículos 49, 73 y 74 de la Constitución Federal, porque entre las atribuciones conferidas al Congreso de la Unión no se encuentra la relativa a disponer el destino de las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, lo cual rompe con el principio de división de poderes, ya que dicha decisión escapa al ámbito de competencia del Poder Legislativo Federal.

i) Que el numeral Cuarto Transitorio impugnado viola el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal por incluir disposiciones ajenas a lo que debe ser la materia de una ley de ingresos, ya que esta última debe limitarse a establecer los gravámenes fiscales que serán recaudados en un ejercicio fiscal determinado, conforme a las leyes especiales expedidas en esa materia y no puede tener un contenido diferente al que la Constitución Federal y las leyes emanadas de ella le imponen, por ello, que la inclusión de la disposición impugnada en la Ley de Ingresos no tiene justificación alguna, y por ende es inconstitucional, ya que la orden de transferir gratuitamente acciones, nada tiene que ver con la cuestión de los ingresos.

j) Que la transferencia de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales ordenada en el artículo combatido, viola los numerales 27, 28, 49, 73, 89 y 90 de la Constitución Federal, porque constituye una intromisión del Poder Legislativo en las funciones propias del Poder Ejecutivo, porque el Congreso de la Unión no tiene facultades para disponer la transferencia de acciones de una entidad paraestatal a los estados y municipios, puesto que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, como titular de la Administración Pública Federal, la Administración de las empresas de participación estatal.

Que aunado a lo anterior de los diversos artículos 2, 3, 5, 14, 32 y 68 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 38 de la Ley de Puertos y 28 de la Ley General de Bienes Nacionales se aprecia que el único facultado para concesionar a terceros la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del mar, incluidas las de los puertos y sus zonas marítimas, así como los demás bienes del dominio público de la Federación, ubicados en los puertos es el Poder Ejecutivo Federal.

k) Que en el caso, la transferencia de las acciones a que se refiere el dispositivo impugnado no deriva de un acto voluntario del gobierno federal, sino de un mandato que le impone el Congreso de la Unión a través de la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que se actualiza una invasión de esferas dado que se restringe la actuación del Poder Ejecutivo Federal para la administración de los puertos del país, pues como se expuso, el Poder Legislativo carece de facultades constitucionales para ordenar a aquél el traspaso de sus acciones.

l) Que también se da una invasión a la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal y como consecuencia, un quebranto a la división de poderes, por virtud de que el Congreso de la Unión dispone que se transfieran de manera gratuita a los Estados y Municipios, casi la mitad del capital social de las entidades paraestatales encargadas de la administración portuaria integral, restringiendo con ello, la actuación del Gobierno Federal para la administración de los puertos del país.

m) Que se violentan los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el patrimonio federal se ve afectado al tener que transferir gratuitamente acciones a los Estados y Municipios, es decir, se le priva de sus propiedades a la Federación sin que medie juicio, lo que se traduce en una confiscación.

n) Que el numeral combatido transgrede también el artículo 90 constitucional, ya que conforme a este último, debe ser en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se definan las bases para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación, pero en ningún momento dispone que será facultad del Congreso de la Unión resolver o decidir sobre la tenencia accionaria de dichas entidades y menos aún que pueda expedir una norma en la que instruya a una dependencia del Poder Ejecutivo para que realice una transferencia no onerosa a favor de las autoridades locales.

o) Que los numerales transitorios cuya invalidez se solicita transgreden el artículo 13 constitucional ya que son leyes privativas que están dirigidas a entidades específicamente determinadas, es decir, a las Administraciones Portuarias Integrales, y por ello no tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad que deben tener las leyes, además de que son normas que desaparecen después de aplicarse a los casos previstos.

Que además de lo anterior, el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, en su párrafo cuarto, llega al extremo de ordenar a Petróleos Mexicanos, en conjunto con el Gobierno Federal, a transferir gratuitamente sus acciones en la Administración Portuaria Integral del Puerto de Dos Bocas, al gobierno del Estado de Tabasco y al Municipio de Paraíso, situación que corrobora el carácter de leyes privativas que tienen los artículos impugnados.

p) Que también se transgrede el artículo 134 de la Constitución Federal ya que para la enajenación y disposición de todo tipo de bienes federales así como para el manejo de los recursos económicos federales, se requiere licitación pública, mediante convocatoria pública, dentro de las cuales queda incluida por supuesto la enajenación de las acciones que integran el capital social de las entidades paraestatales, requisito que en el caso no se cumple, ya que el Congreso de la Unión excediéndose en sus facultades, emitió una orden concreta para transferir gratuitamente acciones propiedad del gobierno federal.

q) Que de conformidad con los artículos 1, 3, 5, 16, 20, 21, 23, 24 y 38 de la Ley de Puertos, todo lo relacionado con la administración de puertos es de la exclusiva competencia federal, derivado de ello, los preceptos cuya invalidez se solicita transgreden lo dispuesto por los artículos 26, tercer párrafo y 116, fracción VII de la Constitución Federal que disponen que para que los estados asuman el ejercicio de funciones federales, se requiere la celebración de convenios, situación que en el caso no acontece ya que los artículos impugnados, sin requerir la celebración de convenios, ordenan la transferencia gratuita de las acciones a los estados y municipios.

Además de lo anterior, los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres condicionaron la transferencia de las acciones a que existiera solicitud de los estados y municipios interesados, sin necesidad de celebrar convenios, mientras que el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil cuatro, ni siquiera exige que exista esa solicitud, ni mucho menos convenio.

r) Que también se viola el artículo 16 constitucional porque los artículos 34 y 38 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, disponen que las Administraciones Portuarias Integrales se regirán por sus estatutos, y en el caso, ello no se cumple ya que se les priva de su patrimonio al determinar que deberán transferir el cuarenta y nueve por ciento de sus acciones a los estados y municipios.

s) Que derivado de todo lo anterior, el artículo combatido transgrede también el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según lo expuesto, en los conceptos de invalidez se aduce, en lo toral, que los artículos transitorios cuya invalidez se solicita son violatorios de la Constitución Federal, porque el Congreso de la Unión carece de facultades para ordenar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferir acciones propiedad del gobierno federal en una empresa de participación estatal mayoritaria, sin observar el procedimiento establecido para tal efecto, aunado a que es al Poder Ejecutivo Federal, como encargado de la Administración Pública Federal, al que le correspondería disponer el destino de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales parte de la administración pública paraestatal.

A efecto de estar en aptitud de resolver sobre los argumentos planteados, deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé:

"ARTICULO 90.- La Administración Pública Federal "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley "Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá "los negocios del orden administrativo de la "Federación que estarán a cargo de las Secretarías "de Estado y Departamentos Administrativos y "definirá las bases generales de creación de las "entidades paraestatales y la intervención del "Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las "entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o "entre éstas y las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos."

Conforme al precepto transcrito, la Administración Pública Federal se dividirá en centralizada y paraestatal en los términos de la Ley Orgánica emitida por el Congreso de la Unión, en la que se distribuirán los negocios de carácter administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales, así como la intervención que el Ejecutivo Federal tendrá en su operación; además, las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o bien entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

En esta tesitura, es conveniente acudir a los antecedentes legislativos del artículo 90 constitucional, a fin de desentrañar el sentido y alcance de esa disposición.

El texto original del numeral constitucional en cita, en los términos en que fue concebido por el órgano constituyente de mil novecientos diecisiete, era del tenor siguiente:

"Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del "orden administrativo de la Federación, habrá un "número de Secretarios que establezca el "Congreso por una ley, la que distribuirá los "negocios que han de estar a cargo de cada "Secretaría."

Como se observa, en el contenido original de dicho precepto únicamente se establecía que el Congreso expediría una ley en la que determinaría el número de Secretarios encargados del despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y distribuiría los asuntos que habrían de estar a cargo de cada Secretaría.

Tal disposición se conservó en esos términos hasta el veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno, en que fue reformada por Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, reforma a partir de la cual adquirió el texto que actualmente tiene y en cuya exposición de motivos se señaló, en lo conducente:

"... Ya los constituyentes de 1917 planteaban la "conveniencia de combinar las acciones de "instituciones gubernamentales de diferentes tipos, "con el fin de acrecentar la eficiencia, la eficacia y "la congruencia del sector público. Fueron ellos "quienes promovieron la creación de los "departamentos administrativos como instituciones "distintas de las Secretarías de Estado para auxiliar "técnica y administrativamente al titular del "Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.--- "Las diversas leyes de Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos promulgadas "desde esa época han permitido la creación de "dichas dependencias así como la regulación de "sus esferas de competencia y las relaciones entre "ellas, formando así el ámbito de la administración "pública centralizada.--- No obstante, y sobre todo "a partir de los años veinte, para hacer frente a los "requerimientos del desarrollo empezaron a "aparecer otro tipo de instituciones públicas como "los organismos descentralizados, empresas de "participación estatal y otras modalidades "administrativas, que han conformado el ámbito de "la administración pública paraestatal.--- Diversas "leyes como las que se han referido por ejemplo al "Control por parte del Gobierno Federal de los "Organismos Descentralizados y Empresas de "Participación Estatal, establecen algunas "modalidades relativas a la operación y control de "las entidades paraestatales. La realidad ha "demostrado sin embargo, la necesidad de que una "ley orgánica regule la Administración Pública "Federal como un todo, lo cual exige que, además "del número y las atribuciones de los secretarios "de Estado y jefes de departamentos "administrativos, se prevean las modalidades de "creación, operación y control de las entidades "paraestatales.--- Las instituciones paraestatales "suman ya en la actualidad más de 800 entidades, "entre organismos descentralizados, empresas de "participación estatal mayoritaria, empresas de "participación estatal minoritaria y fideicomisos "públicos, y sus fundamentos constitucionales "todavía se encuentran difusamente plasmados en "ese supremo ordenamiento legal.--- Diferentes "artículos constitucionales contienen referencias "sobre las entidades paraestatales. Algunos "determinarán materias específicas que son de la "competencia exclusiva del Estado, otros "consignan la facultad del Congreso para ser "informado de la gestión administrativa de tales "instituciones o para autorizar comisiones, a fin de "investigar su funcionamiento. Se hace necesario, "no obstante, que la máxima norma establezca el "fundamento para definir las características "básicas de las entidades paraestatales, así como "para señalar la intervención del Ejecutivo Federal "respecto a su operación, a fin de conseguir una "mayor coherencia en su ejercicio y evitar "desperdicios y contradicciones..."

Por otra parte, en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, formulado con motivo de la iniciativa en comento, se expuso, en lo que al estudio trasciende:

"... La reforma constitucional propuesta, referida al "artículo 90 de nuestra ley fundamental, obedece, "según se expresa en la exposición de motivos de "la iniciativa, a la exigencia de acrecentar la "eficacia, la eficiencia y la congruencia del sector "público. La aparición de los organismos "descentralizados que surgieron frente a los "requerimientos del desarrollo y que en sus "diversas modalidades han conformado la "administración pública paraestatal, así como "diversas leyes referidas al control por parte del "gobierno federal de estas instituciones públicas, "demostraron la necesidad de expedir una ley "orgánica que regulara la administración pública "federal con un criterio global, en donde, además "de las atribuciones de los secretarios de Estado y "jefes de departamentos administrativos previera "las modalidades de creación, operación y control "de dichas entidades paraestatales. La Comisión "estima que este esfuerzo que conduce a la

"racionalización de la administración pública del "país, se justifica ampliamente en la propuesta para "reformar el dispositivo constitucional invocado, al "proponerse la necesidad de establecer las "características básicas de la administración "pública federal, centralizada y paraestatal, así "como la intervención del Ejecutivo Federal en su "operación.--- Esta Comisión dictaminadora "comparte y aprueba el criterio jurídico de la "iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal en el "sentido de elevar al rango constitucional los "organismos paraestatales y de esta forma exista la "aptitud de regular jurídicamente la administración "pública federal en conjunto, es decir, en sus "aspectos centralizada y paraestatal..."

Finalmente, en el Dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se expresaron medularmente las siguientes consideraciones:

"... Como se señala en la Exposición de Motivos de "la Iniciativa del ciudadano Presidente de la "República, se pretende actualizar las "disposiciones y acciones de la Administración "Pública Federal, cuya estructura encontró sus "primeros fundamentos en el pensamiento del "Constituyente de 1917, que para incrementar la "eficacia y congruencia del sector público, creó los "Departamentos Administrativos como organismos "diferentes de las Secretarías de Estado, para "auxiliar administrativamente al titular del Poder "Ejecutivo; Secretarías y Departamentos que son el "principal sustento de la actual Administración "Pública Centralizada.--- La Exposición de Motivos, "expresa también que supervenientes "requerimientos del desarrollo nacional propiciaron "el establecimiento de nuevas y diversas "instituciones que en su conjunto configuran la "presente Administración Pública Paraestatal, que "entre organismos descentralizados, empresas de "participación estatal mayoritaria y minoritaria, "fideicomisos públicos y otros, suman más de 800, "lo que además de las disposiciones normativas "ordinarias que regulan a la Administración Pública "Federal como un todo congruente y coordinado, "tales como la propia Ley Orgánica de la "Administración Pública Federal; la Ley de "Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público "Federal; la Ley General de Deuda Pública, y otras "disposiciones legislativas, requiere que se "determinen, a nivel constitucional, los "fundamentos para definir las peculiaridades de las "entidades paraestatales y la intervención del Jefe "del Ejecutivo Federal, y de los Secretarios de "Estado y Jefes de los Departamentos "Administrativos, para prever las modalidades de "su creación, su operatividad y control, con el "propósito de obtener mayor coherencia en sus "tareas y evitar desperdicios y contradicciones en "su actuación.--- ... A criterio de estas Comisiones, "los argumentos esgrimidos son suficientes para "estimar procedentes las reformas constitucionales "propuestas. No obstante, deseamos destacar que "si en general dichos argumentos están orientados "a justificar reformas constitucionales en el campo "de la Administración Pública Federal, que entre "paréntesis, ha sido una de las constantes de "superación que el actual régimen se ha trazado, es "evidente que la misma estructura política del país, "de aprobarse las reformas propuestas, será más "congruente con la voluntad soberana del pueblo "que desde que accedió a la vida independiente, "dispuso constituirse en una República, "representativa, democrática y federal, con una "forma de gobierno propio, como se desprende de "las interrelaciones de los Poderes Legislativo y "Ejecutivo, y de las facultades constitucionales de "ambos.--- ... Para concluir, en el caso del artículo "90, la reforma que se propone está justificada, "pues si en el orden administrativo se evolucionó "de una organización administrativa centralizada, a "una Administración Pública Centralizada y "Paraestatal, es incuestionable que esa sea la "fórmula que contemple el Código Supremo..."

De los antecedentes legislativos transcritos se desprende que la reforma que dio origen al texto vigente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obedeció, sustancialmente, a las siguientes razones:

a) La necesidad de establecer constitucionalmente que sería en la Ley Orgánica emitida por el Congreso de la Unión, en la que se regularía la Administración Pública Federal en su integridad y en la que además de precisar el número y atribuciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, se preverían las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales, cuyos fundamentos constitucionales se encontraban plasmados de manera difusa hasta esa fecha.

b) La exigencia impuesta por el desarrollo que habían adquirido hasta ese momento las entidades integrantes de la administración pública paraestatal, de que la Constitución Federal dispusiera el fundamento para definir las características básicas de dichas entidades y la intervención que el Ejecutivo Federal tendría en su operación, con el objeto de racionalizar la administración pública en su conjunto y conseguir con ello mayor coherencia en su ejercicio y evitar contradicciones.

c) La necesidad de elevar a rango constitucional los organismos paraestatales, para que existiera una regulación integral de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal, cuyas bases quedaran plasmadas en la correspondiente Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión.

Deriva de lo expuesto que la intención del órgano reformador al aprobar la reforma en comento, fue la de disponer constitucionalmente el sustento jurídico que diera pauta a una regulación que de manera íntegra sentara las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, que definiera sus características básicas y en la que además, se pormenorizaran las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, remitiendo para esos efectos, preponderantemente, a la Ley Orgánica emitida por el Congreso de la Unión.

Así, de una interpretación sistemática y teleológica del artículo 90 constitucional se desprende que, al disponer dicho numeral que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o bien, entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, faculta expresamente al Congreso de la Unión para expedir normas de carácter general que, atendiendo a los lineamientos básicos de organización de la administración pública federal establecidos en la Ley Orgánica, tengan por objeto regular el funcionamiento, operación y control de las entidades integrantes de la administración pública paraestatal, así como la forma en que se relacionarán con el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el artículo 89, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del "Presidente, son las siguientes:

"...

"XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer "aduanas marítimas y fronterizas, y designar su "ubicación.

"..."

De lo anterior se desprende que el Poder Ejecutivo Federal tiene la potestad directa constitucional para habilitar y designar la ubicación de puertos y aduanas marítimas y fronterizas, así como para llevar a cabo las cuestiones relativas a su operación.

En mérito de lo anterior, y de una interpretación sistemática y armónica de los numerales 90 y 89, fracción XIII de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno concluye que en ellos se consignan las siguientes atribuciones en favor del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal:

Del Congreso de la Unión:

- Expedir una Ley Orgánica que defina la forma de organización de la Administración Pública Federal, distribuya los asuntos que estarán a cargo de cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, especifique las bases generales de creación de las entidades paraestatales y los términos en que el Ejecutivo Federal intervendrá en su operación, esto es, emitir una ley en la que se regulen íntegramente y de manera general, los aspectos básicos o elementales de los asuntos del orden administrativo de la Federación a cargo del Poder Ejecutivo.

- Emitir leyes sobre el funcionamiento, operación y control de las entidades integrantes de la administración pública paraestatal y la forma en que se relacionarán con el Ejecutivo Federal.

Del Presidente de la República:

- Conducir la Administración Pública Federal conforme a los lineamientos generales establecidos en la Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión, a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que se encuentren a su cargo.

- Intervenir en la operación de las entidades integrantes de la administración pública paraestatal en los términos establecidos en la Ley Orgánica e interactuar con ellas en la forma que dispongan las leyes que al efecto se emitan.

- Habilitar y designar la ubicación de los puertos y aduanas marítimas y fronterizas, así como llevar a cabo las cuestiones relativas a su operación.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Federal, la administración pública federal es competencia del Poder Ejecutivo Federal, mientras que el Poder Legislativo Federal tiene la facultad de establecer las bases generales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las que determine la forma en la que el Poder Ejecutivo Federal intervendrá en la operación de dicha administración pública federal.

Ahora bien, los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de dos mil dos y dos mil tres, y Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, cuya invalidez se solicita, a la letra indican:

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos:

"Sexto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa el 20% de las acciones de la sociedad mercantil Administración Portuaria Integral a los Gobiernos de los Estados y el 6% de las mismas a los Municipios donde se encuentren operando las referidas administraciones portuarias integrales, siempre y cuando así lo soliciten los Estados y Municipios interesados y se trate de administraciones en las que la Federación tenga más del 76% de las acciones."

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil tres:

"Sexto. Con respecto a lo previsto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, éste seguirá en vigor durante el presente ejercicio fiscal, para el efecto de que concluyan los procesos de transferencia no onerosa a que alude dicho precepto, así como para que la Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades vigile el debido cumplimiento de la entrega no onerosa de las acciones de las administraciones portuarias integrales a los estados y municipios, en los términos previstos en el referido artículo transitorio."

"Igualmente y en adición a lo previsto en el párrafo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferirá de manera no onerosa otro 20% de las acciones de la Sociedad Mercantil Administración Portuaria Integral a los gobiernos de los Estados y otro 6% de las mismas a los Municipios donde se encuentren operando las referidas administraciones portuarias integrales, siempre y cuando así lo soliciten los Estados y Municipios interesados."

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro:

"Cuarto.- Seguirá vigente durante el presente ejercicio fiscal, el artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, a efecto de que se concluyan los procesos de transferencia no onerosa a que se refiere el mismo, ahora bien, por lo que respecta al artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, éste seguirá vigente debiéndose ajustar para que el Gobierno Federal transfiera de manera no onerosa, a los Estados y Municipios el 20% y 3% del capital social de las sociedades señaladas, respectivamente."

"En consecuencia de lo anterior, durante el "ejercicio fiscal de 2004 el Gobierno Federal "transferirá de manera no onerosa exclusivamente "el 49% del capital social de las Sociedades "Mercantiles Administraciones Portuarias "Integrales a los Estados y los Municipios donde se "encuentren éstas, correspondiendo a los Estados "el 40% y a los Municipios el 9%.

"En el supuesto de que dos o más Estados o "Municipios participen en una misma "Administración Portuaria Integral, el porcentaje de "participación de los mismos, no podrá exceder en "ningún caso del 49% del capital social de la "sociedad de que se trate, siendo responsabilidad "de éstos el alcanzar un acuerdo para estos "efectos.

"De la Administración Portuaria Integral del Puerto "de Dos Bocas, en el Estado de Tabasco, Petróleos "Mexicanos realizará la transferencia a título no "oneroso de las acciones de las que es propietario "en dicha sociedad, en conjunto con el Gobierno "Federal a efecto de que el Estado de Tabasco "tenga el 40% del capital de la misma y el Municipio "de Paraíso el 9%.

"La Auditoría Superior de la Federación, en el "ejercicio de sus facultades vigilará la puntual "entrega no onerosa de las acciones a los Estados "y Municipios en los términos previstos en el "presente artículo."

De una interpretación concatenada de los dispositivos transitorios transcritos se desprende que, lo siguiente:

a) Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá concluir durante dicho ejercicio fiscal la entrega no onerosa del veinte por ciento (20%) y del seis por ciento (6%) de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios en que éstas operen, a efecto de llevar a término la obligación a que se encontraba sujeta desde el ejercicio fiscal de dos mil dos.

b) Que en adición al porcentaje señalado, deberá transferirles de manera no onerosa, a los Estados y Municipios un veinte por ciento (20%) y un tres por ciento (3%) más del capital social de las Administraciones Portuarias Integrales respectivamente.

c) Que en esta tesitura, durante el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, el Gobierno Federal transferirá de manera no onerosa exclusivamente el cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital social de las Administraciones Portuarias Integrales a los Estados y Municipios, correspondiendo a los Estados el cuarenta por ciento (40%) y a los Municipios el nueve por ciento (9%).

d) Que en el caso de que dos o más Estados o Municipios participen en una misma Administración Portuaria Integral, el porcentaje de participación de éstos, no podrá exceder en ningún caso del cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital social de la sociedad de que se trate.

e) Que tratándose de la Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, en el Estado de Tabasco, Petróleos Mexicanos deberá realizar la transferencia no onerosa de las acciones de las que es propietario en dicha sociedad, en conjunto con el Gobierno Federal a efecto de que el Estado de Tabasco tenga el cuarenta por ciento (40%) del capital y el Municipio de Paraíso el nueve por ciento (9%).

f) Que la Auditoría Superior de la Federación vigilará la puntual entrega no onerosa de las acciones a los Estados y Municipios.

En este orden de ideas, las Administraciones Portuarias Integrales son empresas de participación estatal mayoritaria, que forman parte de la administración pública paraestatal de que se auxilia el Ejecutivo Federal en la conducción de la administración pública federal, ello se corrobora de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** de catorce de agosto de dos mil tres, que en la parte que interesa señala:

"RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE "LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

"...

"EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL "MAYORITARIA.

"...

"SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y "TRANSPORTES.

- "137. Administración Portuaria Integral de Altamira, "S.A. de C.V.**
- "138. Administración Portuaria Integral de "Coatzacoalcos, S.A. de C.V.**
- "139. Administración Portuaria Integral de "Ensenada, S.A. de C.V.**
- "140. Administración Portuaria Integral de Dos "Bocas, S.A. de C.V.**
- "141. Administración Portuaria Integral de "Guaymas, S.A. de C.V. (en proceso de "desincorporación).**
- "142. Administración Portuaria Integral de Lázaro "Cárdenas, S.A. de C.V.**
- "143. Administración Portuaria Integral de "Manzanillo, S.A. de C.V.**
- "144. Administración Portuaria Integral de "Mazatlán, S.A. de C.V. (en proceso de "desincorporación).**
- "145. Administración Portuaria Integral de "Progreso, S.A. de C.V.**
- "146. Administración Portuaria Integral de Puerto "Madero, S.A. de C.V.**
- "147. Administración Portuaria Integral de Puerto "Vallarta, S.A. de C.V. (en proceso de "desincorporación).**
- "148. Administración Portuaria Integral de Salina "Cruz, S.A. de C.V.**
- "149. Administración Portuaria Integral de Tampico, "S.A. de C.V.**
- "150. Administración Portuaria Integral de "Topolobampo, S.A. de C.V. (en proceso de "desincorporación).**
- "151. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, "S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).**
- "152. Administración Portuaria Integral de "Veracruz, S.A. de C.V.**
- "..."**

Precisado lo anterior, y una vez definidas las atribuciones que los artículos 89, fracción XIII y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgan a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, este Tribunal Pleno estima procedente determinar lo siguiente:

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 90 constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones para legislar en torno a la administración pública federal y en particular, sobre las entidades integrantes de la administración pública paraestatal, también lo es que de su contenido no se desprende facultad alguna que autorice a ese cuerpo colegiado a emitir una disposición como la que en el caso se impugna, a través de la cual conmine de manera directa a una dependencia del Poder Ejecutivo a transferir acciones propiedad del Gobierno Federal en una empresa de participación estatal mayoritaria, puesto que su facultad se limita, como ya quedó precisado, únicamente a emitir las bases generales conforme a las cuales el Poder Ejecutivo Federal lleve a cabo la administración pública.

En efecto, en términos del artículo 90 constitucional, la Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención que el Ejecutivo Federal tendrá en su operación y las leyes determinarán las relaciones entre tales entidades y el Ejecutivo o bien entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, lo que se traduce en una atribución constitucional en favor de dicho órgano legislativo para emitir las disposiciones generales relativas a la conducción de la administración pública federal.

Por su parte, el artículo 89, fracción XIII de la Constitución Federal señala que es el Poder Ejecutivo Federal el competente para habilitar y designar la ubicación de los puertos y aduanas marítimas y fronterizas, así como para llevar a cabo las cuestiones relativas a su operación.

Aunado a lo anterior, al ser facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, administrar todo lo relativo a los puertos y servicios en materia portuaria, entre los que se encuentran las Administraciones Portuarias Integrales y siendo que éstas forman parte de la administración pública paraestatal que se encuentra a su cargo, deviene inconcuso que corresponde a éste también, en forma exclusiva, decidir sobre la transferencia de las acciones pertenecientes al Gobierno Federal en tales entidades.

Además de lo anterior, resulta necesario acudir a los artículos 26, penúltimo párrafo y al 116, fracción VII, de la Constitución Federal que disponen lo siguiente:

"Artículo 26.- 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."

"Artículo 116.- ...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."

"..."

De los artículos transcritos se desprende en lo que al caso interesa que, la Federación y los Estados podrán convenir para que estos últimos asuman las funciones, su ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos que le corresponden a la Federación, cuando el desarrollo económico y social lo estime necesario, pero siempre mediante convenios.

En esta tesitura, por disposición constitucional, resulta necesario que se celebren convenios entre la Federación y las entidades federativas para que éstas asuman las funciones, su ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos que le corresponden a la primera.

En el caso, como ya se señaló, de conformidad con el artículo 89, fracción XIII de la Constitución Federal, es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, administrar todo lo relativo a los puertos y servicios en materia portuaria, entre los que se encuentran las Administraciones Portuarias Integrales ya que éstas forman parte de la administración pública paraestatal que se encuentra a su cargo, por lo que en caso de que así lo considere conveniente, corresponde a éste también, en forma exclusiva, decidir sobre la transferencia de las acciones pertenecientes al Gobierno Federal en tales entidades, a los Estados y Municipios, así como permitirles participar en la administración de los puertos, pero en su caso celebrando los convenios que al efecto exigen los artículos 26 penúltimo párrafo y 116, fracción VII de la Constitución Federal.

Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las disposiciones impugnadas resultan violatorias de los artículos 89, fracción XIII, 90, 26 penúltimo párrafo y 116, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como consecuencia, atentatorias del principio de supremacía constitucional a que alude el artículo 133 de dicha Norma Fundamental, debido a que con su expedición, el Poder Legislativo, al ordenar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferir a los Estados y Municipios un porcentaje de las acciones del Gobierno Federal en las Administraciones Portuarias Integrales, desconoció el ámbito de competencia encomendado al Poder Ejecutivo a través de los numerales precisados, puesto que no se está limitando a establecer bases generales, ya que a través de estos preceptos impugnados está efectuando un acto concreto de disposición administrativa de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales, facultad que no le está permitida por la Constitución Federal y por tanto, invade la esfera de facultades del Poder Ejecutivo Federal.

Lo anterior se robustece puesto que si bien es cierto que el Congreso de la Unión cuenta con facultades constitucionales para legislar en torno a la administración pública federal y para determinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, también lo es que tal atribución no puede llevarse al extremo a que se contrajeron los artículos combatidos y menos aún a soslayar las facultades que la propia Constitución Federal concede al Poder Ejecutivo, pues no basta con que ese cuerpo colegiado tenga

facultades para emitir leyes en esa materia, sino que es necesario también que dicha atribución se ejerza en los términos expresamente consignados en su favor, apegándose en todo momento y de manera estricta a las disposiciones contenidas en la Constitución, sin rebasar nunca el ámbito de atribuciones que le fue otorgado y ajustando su ejercicio a los principios fundamentales que ésta consagra.

En apoyo a lo anterior y sólo para corroborar la conclusión alcanzada por este Tribunal Pleno, se precisa lo siguiente:

En atención a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, y en uso de las facultades que en él se le otorgaron, el Congreso de la Unión, mediante Decretos publicados en el **Diario Oficial de la Federación** de catorce de mayo de mil novecientos ochenta y seis, reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En cuanto a la primera, la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el entonces Presidente de la República sustentó, en lo toral:

"... En relación con la iniciativa que por separado "se somete a la consideración de ese H. Congreso "de la Unión para la expedición de una Ley Federal "de las Entidades Paraestatales, y con el objeto de "guardar congruencia con los mandatos del "artículo 90 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, de manera colateral "me permito enviar la presente iniciativa sobre "reformas a la Ley Orgánica de la Administración "Pública Federal.--- El artículo 90 de la Carta "Fundamental, por una parte establece que la "Administración Pública Federal será centralizada y "paraestatal de conformidad a la Ley Orgánica "respectiva, la que entre otras cosas debe definir "las bases generales de creación de las entidades "paraestatales y la intervención del Ejecutivo "Federal en su operación, y en otro sentido "consigna que las leyes determinarán las "relaciones entre las entidades paraestatales y el "Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías "de Estado y Departamentos Administrativos.--- De "esta suerte, al proponerse una iniciativa de ley que "regule substancialmente las relaciones entre el "Poder Ejecutivo Federal y las entidades "paraestatales, resulta indispensable, por un "principio de congruencia legislativa, hacer las "modificaciones necesarias a la Ley Orgánica de la "Administración Pública para definir el sector "paraestatal, lo que justifica y motiva la presente "iniciativa.--- Así, en este proyecto se propone la "reforma a los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50, para "determinar la naturaleza jurídica y formas de "creación de los organismos descentralizados, de "las empresas de participación estatal mayoritaria y "otras instituciones asimiladas así como los "fideicomisos públicos.--- Se define también de una "manera más clara la agrupación de las entidades "por sectores, y se precisan las facultades de las "Secretarías coordinadoras de sector, "disponiéndose de manera general las bases para "las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las "entidades paraestatales, con la adecuada "intervención de las Secretarías globalizadoras y "de manera interrelacionada con lo que sobre el "particular se pretende regular en la Ley Federal de "las Entidades Paraestatales..."

Por lo que hace a la segunda, la exposición de motivos relativa expresó, en lo que aquí importa:

"... dentro de una necesaria evolución del Derecho, "que como corolario o postulado social debe "corresponder a los reclamos de la sociedad, y "ante la problemática que presentan las entidades "públicas mexicanas, se hace indispensable "actualizar el sistema jurídico para regular las "formas de gestión de la administración paraestatal "tendientes a definir sus relaciones con el "Gobierno Federal, a enmarcar adecuadamente sus "aspectos corporativos internos y precisar su "régimen financiero y administrativo.--- Esta "regulación debe buscar como finalidades "principales, la necesaria normatividad que perfile "el marco de objetivos que deben alcanzarse; la "existencia y simplificación de las entidades "públicas; los controles adecuados que respondan "a la tutela del Estado sobre su intervención en la "economía descentralizada para su agilidad y "desarrollo; y lograr la significativa

autonomía de "gestión en pro del cumplimiento de las políticas "que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o "empresas públicas.--- Estos antecedentes y "consideraciones motivan en lo fundamental la "formulación de la presente iniciativa de "Ley "Federal de las Entidades Paraestatales" que "tratando de recoger las experiencias y "problemática del caso, constituya la respuesta "requerida por exigencias ya impostergables en el "orden jurídico económico nacional.--- ... "Consecuentemente se establecen con mayor "claridad las relaciones de las entidades "paraestatales con el sector público central.--- Se "refuerza la autonomía de gestión mediante "mecanismos, que permitan establecer metas "guiando el desempeño de las entidades "paraestatales, en lo fundamental a través de "control de sus resultados y a su evaluación "permanente.--- ... En este sentido, al regular de "este modo al sector paraestatal, no renuncia el "Estado a los controles que le corresponden en las "entidades públicas, pues en el Organo de "Gobierno quedan representadas las dependencias "del Ejecutivo Federal que de acuerdo con la "legislación existente deben intervenir en el control "de la administración paraestatal. No existe por "tanto, al regularse del modo en que se plantea, "fórmula alguna de descontrol. Los controles "siguen existiendo, pero de otra manera para que "concurran al punto de equilibrio que no afecte la "autonomía de gestión que debe corresponder a las "entidades públicas.--- Desde este punto de vista "se trata de lograr el proceso de congruencia que "corresponde a la descentralización. Se pretenden "regular, pero de otra manera más efectiva, las "relaciones entre el Gobierno Federal y las "entidades paraestatales con el objeto de hacer "patente la armonía entre los dos elementos "indispensables de aquéllas, la autonomía de "gestión y el necesario control.--- ... Por otra parte, "sin afectar ni entorpecer el funcionamiento ágil y "propio de cada entidad, se dan permanentemente "los controles del Estado a través del Organo de "Gobierno. Con esto, además, se pretende romper "con un viejo problema en la regulación de las "entidades públicas; es decir, los riesgos que "confronta una regulación única y de carácter "general que puede resultar apropiada para "algunas empresas públicas y para otras no, tanto "por las áreas que constituyen su objeto, como por "su importancia, desarrollo económico y objetivos "específicos... Además de la autonomía de gestión, "se pretende fortalecer el papel tutelar de cada "coordinadora de sector al integrarla a la "presidencia de cada Organo de Gobierno; "propósito fundamental pues será quien mejor "podrá señalar dentro de los grandes objetivos "nacionales el desarrollo de cada una de las "entidades públicas, dentro del plan nacional de "desarrollo y de los programas sectoriales que se "definan por el gobierno Federal.--- A estos "propósitos de orden genérico podemos adicionar "no de menor importancia, que "independientemente de los controles de los cuales "se responsabiliza al Organo de Gobierno y al "director general, se establecen los grandes "lineamientos para el funcionamiento de los "controles de cada entidad y la intervención, en los "casos en que corresponda, de las dependencias "globalizadoras y coordinadoras de sector.--- En "resumen, la iniciativa de ley que se somete a la "consideración, ponderación y en su caso "aprobación de esa H. Legislatura, constituye por "ahora una respuesta jurídica, moderna y "congruente con la realidad a los principales "problemas que enfrentan las entidades públicas "de nuestro país, por una parte de las excesivas "normas jurídicas que las regulan, por otra a la "dispersión y multiplicación de instancias "burocráticas que ocurren en su operación y por "último a su necesaria autonomía de gestión.--- ... "El capítulo primero, relativo a las disposiciones "generales, contiene 13 preceptos, que como su "denominación indica, constituyen los principios "generales que ordenan e ilustran los campos de "regulación que se contienen en el cuerpo de la "Ley.--- En estos preceptos se instituyen de manera "congruente con Ley Orgánica de la Administración "Pública vigente, las entidades paraestatales, "reglamentando en su

parte correspondiente al "artículo 90 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de "regular la constitución, organización, "funcionamiento, control, fusión, extinción, "transformación y disolución de las entidades "paraestatales de la Administración Pública Federal "así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal y "con sus dependencias.--- ... En el capítulo tercero "se regulan las empresas de participación estatal "mayoritaria, de manera congruente al texto de la "Ley Orgánica de la Administración Pública "Federal.--- Se establece de manera categórica que "en estas empresas deben cumplirse los supuestos "y objetivos de las áreas prioritarias que se definen "en el propio texto de la ley. Se busca de este modo "delimitar el campo de acción de esta intervención "del Estado para procurar que las empresas "públicas bajo esta forma de organización, "correspondan de manera clara y congruente a la "rectoría económica que la Constitución Política de "los Estados Unidos Mexicanos confiere al Estado "en su articulado.--- ... Por otra parte se establece "que, cuando algunas empresas que formalmente "se consideren de participación estatal mayoritaria, "no cumplan con los propósitos de las áreas "prioritarias a que se refiere la ley o no resulte "conveniente conservarlas como entidades "paraestatales desde el punto de vista de la "economía nacional o del interés público, el "Ejecutivo Federal procederá a la enajenación de la "participación estatal en su caso, a la disolución o "liquidación de la empresa de que se trate.--- Se "contienen asimismo normas relativas al ejercicio "de la titularidad de las acciones o partes sociales "del Estado, organización, administración y "vigilancia de este tipo de empresas,...--- Como "regla destacada para el efecto de una "normatividad propia del sector paraestatal en "cuanto al ejercicio de presupuestos, registro de "operaciones, informes sobre estados financieros y "cuenta pública, sujeta a las entidades "paraestatales, en primer término a lo dispuesto "por la Ley y su reglamento y de manera supletoria "a las prevenciones establecidas en otras leyes y "reglamentos.--- En suma, la presente iniciativa "de ley en atención a los antecedentes, desarrollo, "razones y motivaciones expresados, propende a "lograr en el ámbito de las entidades públicas "nacionales, los siguientes objetivos "fundamentales:--- --- C) Constituir una plataforma "jurídica adecuada, congruente con la realidad "jurídica política mexicana, para que a través de "una correcta aplicación y de una respuesta "adecuada de las dependencias del Ejecutivo "Federal, se concilien en un marco de armonía, por "una parte, la autonomía de gestión necesaria a "toda empresa, y por otra, la indispensable tutela "que corresponde al Gobierno en las entidades "públicas que definen su intervención en la "economía y en la sociedad.--- ... E) Establecer las "bases para que se instrumenten los "procedimientos y se tomen las disposiciones y "medidas que fueren necesarias de manera "paulatina y conveniente, para ajustar a las "entidades públicas a los términos de esta "iniciativa, con las excepciones que el Ejecutivo "Federal determine de conformidad con lo "establecido en esta propia ley y en su "reglamento..."

De las transcripciones anteriores se desprende que las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la emisión de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se apoyaron, esencialmente, en las siguientes consideraciones:

1) Atender las prevenciones establecidas en el artículo 90 de la Constitución Federal, para lo cual se hacía necesario reformar los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de determinar la naturaleza jurídica y formas de creación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, así como definir la agrupación de las entidades por sectores y precisar las facultades de las Secretarías coordinadoras de sector, a modo que, de manera general, se fijaran las bases para las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales.

2) Actualizar el sistema jurídico para regular la forma de gestión de la administración paraestatal, con el fin de definir sus relaciones con el Ejecutivo Federal, delimitar sus aspectos corporativos internos y precisar su régimen financiero y administrativo.

3) Establecer claramente las relaciones entre las entidades paraestatales y la administración pública centralizada y fortalecer el papel tutelar de cada dependencia coordinadora de sector.

4) Fijar los lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad por parte del Estado y la intervención de las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector.

5) Reglamentar en su parte conducente el artículo 90 de la Constitución Federal, con el objeto de regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las entidades paraestatales, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal y sus dependencias.

6) Delimitar el campo de acción de la intervención del Estado en las empresas de participación estatal mayoritaria, previendo de manera destacada que cuando alguna de ellas no cumpliera con los propósitos de las áreas prioritarias a que la propia ley se refiere o no resultara conveniente conservarla como entidad paraestatal, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el Ejecutivo Federal procedería a la enajenación de la participación estatal o a la disolución o liquidación de la empresa que se tratase; y,

7) Sujetar las entidades de la administración paraestatal a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con excepción de aquellos casos en que el Ejecutivo Federal determinara lo contrario, en los términos establecidos en dicha norma y su reglamento.

De esta forma, los artículos 1o., párrafos primero y tercero, 3o., fracción II, 9o., 26, 36, fracciones XII, XIX, XX, XXIV y XXVII, 46, fracción II, inciso A), 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponen:

"ARTICULO 1o. La presente Ley establece las bases "de organización de la Administración Pública "Federal, centralizada y paraestatal.

"...

"Los organismos descentralizados, las empresas "de participación estatal, las instituciones "nacionales de crédito, las organizaciones "auxiliares nacionales de crédito, las instituciones "nacionales de seguros y de fianzas y los "fideicomisos, componen la administración pública "paraestatal."

"ARTICULO 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se "auxiliará en los términos de las disposiciones "legales correspondientes, de las siguientes "entidades de la administración pública "paraestatal:

"...

"II. Empresas de participación estatal, instituciones "nacionales de crédito, organizaciones auxiliares "nacionales de crédito e instituciones nacionales "de seguros y de fianzas, y

"..."

"ARTICULO 9o. Las dependencias y entidades de la "Administración Pública Centralizada y Paraestatal "conducirán sus actividades en forma programada, "con base en las políticas que para el logro de los "objetivos y prioridades de la planeación nacional "del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."

"ARTICULO 26. Para el despacho de los asuntos "del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la "Unión contará con las siguientes dependencias:

"...

"Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

"..."

"ARTICULO 36. A la Secretaría de Comunicaciones "y Transportes corresponde el despacho de los "siguientes asuntos:

"...

"XII. Fijar normas técnicas del funcionamiento y "operación de los servicios públicos de "comunicaciones y transportes y las tarifas para el "cobro de los mismos, así como otorgar "concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas "de aplicación de todas las maniobras y servicios "marítimos, portuarios, auxiliares y conexos "relacionados con los transportes o las "comunicaciones; y participar con la Secretaría de "Hacienda y Crédito Público en el establecimiento "de las tarifas de los servicios que presta la "Administración Pública Federal de "comunicaciones y transportes;

"...

"XIX. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y "permisos para el establecimiento y explotación de "servicios relacionados con las comunicaciones "por agua; así como coordinar en los puertos "marítimos y fluviales las actividades y servicios "marítimos y portuarios, los medios de transporte "que operen en ellos y los servicios principales, "auxiliares y conexos de las vías generales de "comunicación para su eficiente operación y "funcionamiento, salvo los asignados a la "Secretaría de Marina;

"XX. Administrar los puertos centralizados y "coordinar los de la administración paraestatal, y "otorgar concesiones y permisos para la ocupación "de las zonas federales dentro de los recintos "portuarios;

"...

"XXIV. Otorgar concesiones o permisos para "construir las obras que le corresponda ejecutar;

"...

"XXVII. Los demás que expresamente le fijen las "leyes y reglamentos."

"ARTICULO 46. Son empresas de participación "estatal mayoritaria las siguientes:

"...

"II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza "incluyendo las organizaciones auxiliares "nacionales de crédito; así como las instituciones "nacionales de seguros y fianzas, en que se "satisfagan alguno o varios de los siguientes "requisitos:

"A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades "paraestatales, conjunta o separadamente, aporten "o sean propietarios de más del 50% del capital "social;

"..."

"ARTICULO 48. A fin de que se pueda llevar a "efecto la intervención que, conforme a las leyes, "corresponde al Ejecutivo Federal en la operación "de las entidades de la Administración Pública "Paraestatal, el Presidente de la República las "agrupará por sectores definidos, considerando el "objeto de cada una de dichas entidades en "relación con la esfera de competencia que ésta y "otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos."

"ARTICULO 49. La intervención a que se refiere el "artículo anterior se realizará a través de la "dependencia que corresponda según el "agrupamiento que por sectores haya realizado el "propio Ejecutivo, la cual fungirá como "coordinadora del sector respectivo.

"Corresponde a los coordinadores de sector "coordinar la programación y presupuestación, "conocer la operación, evaluar los resultados y "participar en los órganos de gobierno de las "entidades agrupadas en el sector a su cargo, "conforme a lo dispuesto en las leyes.

"Atendiendo a la naturaleza de las actividades de "dichas entidades, el titular de la dependencia "coordinadora podrá agruparlas en subsectores, "cuando así convenga para facilitar su "coordinación y dar congruencia al funcionamiento "de las citadas entidades."

"ARTICULO 50. Las relaciones entre el Ejecutivo "Federal y las entidades paraestatales, para fines "de congruencia global de la Administración "Pública Paraestatal, con el sistema nacional de "planeación y con los lineamientos generales en "materia de gasto, financiamiento, control y "evaluación, se llevarán a cabo en la forma y "términos que dispongan las leyes, por conducto "de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y "de la Contraloría General de la Federación, sin "perjuicio de las atribuciones que competan a las "coordinadoras del sector."

De los numerales reproducidos conviene resaltar lo siguiente:

1) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases generales de organización de la administración pública, centralizada y paraestatal, siendo esta última en la que se encuentran comprendidas las empresas de participación estatal de que se auxilia el Ejecutivo Federal, en los términos de las disposiciones legales correspondientes (artículos 1o. y 3o.).

2) Las entidades integrantes de la administración pública, centralizada y paraestatal, desarrollarán sus actividades conforme a las políticas que el Ejecutivo Federal establezca para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo (artículo 9o.).

3) Para ejercer las funciones que le corresponden en el despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación, el Ejecutivo Federal se auxiliará, entre otras, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes facultades: otorgar concesiones y permisos relacionados con los servicios portuarios; adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de los servicios relacionados con las comunicaciones por agua, así como coordinar las actividades y servicios respectivos en los puertos marítimos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación; administrar los puertos centralizados, coordinar los de la administración paraestatal y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales en los recintos portuarios; otorgar concesiones y permisos para las obras que le corresponda ejecutar; y, todas las demás que de manera expresa le confieran las leyes y reglamentos (artículos 26 y 36, fracciones XII, XIX, XX, XXIV y XXVII).

4) Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, entre otras, aquellas sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del cincuenta por ciento (50%) del capital social correspondiente (artículo 46).

5) Para el efecto de que el Ejecutivo Federal pueda llevar a cabo la intervención que le corresponde dentro de las entidades de la administración pública paraestatal, las agrupará en sectores definidos, tomando en consideración su objeto y la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (artículo 48).

6) Dicha intervención se realizará por conducto de la dependencia que corresponda, de acuerdo con la sectorización que al efecto haya elaborado el Ejecutivo Federal, la que fungirá como coordinadora del sector de que se trate y se encargará de coordinar la programación y presupuestación de las entidades comprendidas en el sector a su cargo, así como de conocer su operación, evaluar sus resultados y participar en sus órganos de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en las leyes aplicables (artículo 49).

7) A fin de que exista congruencia entre la administración pública paraestatal, el sistema nacional de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales se desarrollarán en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública), sin perjuicio de las atribuciones que competan a las dependencias coordinadoras de sector (artículo 50).

Como se observa, en los preceptos apuntados se dispone que las entidades integrantes de la administración pública paraestatal, entre las que se encuentran comprendidas las empresas de participación estatal mayoritaria, realizarán sus actividades conforme a las políticas dispuestas por el Ejecutivo Federal, quien las agrupará por sectores definidos en atención a su objeto y a la esfera de competencia de las Secretarías de Estado e intervendrá en su operación a través de la dependencia coordinadora de sector que

corresponda, la que fungirá en los términos que dispongan las leyes, así como que las relaciones entre éstas y el Ejecutivo se realizarán por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo previsto en las leyes, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la dependencia coordinadora de sector.

Conforme a lo asentado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos transcritos, define las características esenciales de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal y fija los lineamientos generales conforme a los cuales el Ejecutivo Federal intervendrá en su operación, pero como puede verse, no establece las relaciones entre éste y las entidades paraestatales y tampoco esclarece en qué consistirán, pues para esos efectos remite, igual que el artículo 90 constitucional, a otros ordenamientos que, como se expuso, corresponde al Legislativo Federal su expedición.

En ese sentido, los artículos 1o., 2o., 6o., 11, 28, 30, 31, 32, 39 y 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, indican:

"ARTICULO 1o.- La presente Ley, Reglamentaria en "lo conducente del artículo 90 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene "por objeto regular la organización, funcionamiento "y control de las entidades paraestatales de la "Administración Pública Federal.

"Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus "dependencias, con las entidades paraestatales, en "cuanto unidades auxiliares de la Administración "Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a "lo establecido en esta Ley y sus disposiciones "reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras "disposiciones según la materia que corresponda."

"ARTICULO 2o.- Son entidades paraestatales las "que con tal carácter determina la Ley Orgánica de "la Administración Pública Federal."

"ARTICULO 6o.- Para los efectos de esta Ley, se "consideran áreas estratégicas las expresamente "determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 "de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos y las actividades que expresamente "señalen las leyes que expida el Congreso de la "Unión. "Se consideran áreas prioritarias las que se "establezcan en los términos de los artículos 25, 26 "y 28 de la propia Constitución, particularmente las "tendientes a la satisfacción de los intereses "nacionales y necesidades populares."

"ARTICULO 11.- Las entidades paraestatales "gozarán de autonomía de gestión para el cabal "cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y "metas señalados en sus programas. Al efecto, "contarán con una administración ágil y eficiente y "se sujetarán a los sistemas de control "establecidos en la presente Ley y en lo que no se "oponga a ésta a los demás que se relacionen con "la Administración Pública."

"ARTICULO 28.- Son empresas de participación "estatal mayoritaria las que determina como tales la "Ley Orgánica de la Administración Pública "Federal."

"ARTICULO 30.- Las empresas en que participe de "manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o "más entidades paraestatales, deberán tener por "objeto las áreas prioritarias en los términos del "Artículo 6o. de este ordenamiento."

"ARTICULO 31.- La organización, administración y "vigilancia de las empresas de participación estatal "mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la "legislación aplicable, deberán sujetarse a los "términos que se consignan en este "ordenamiento."

"ARTICULO 32.- Cuando alguna empresa de "participación estatal mayoritaria no cumpla con el "objeto a que se contrae el artículo 30 o ya no "resulte conveniente conservarla como entidad "paraestatal desde el punto de vista de la economía "nacional o del interés público, la Secretaría de "Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión "de la Dependencia Coordinadora del Sector que "corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la "enajenación de la participación estatal o en su "caso su disolución o liquidación. Para la "enajenación de los títulos representativos del "capital de la Administración Pública Federal, se "procederá en los términos que se disponen en el "artículo 68 de esta Ley.

"En los casos en que se acuerde la enajenación, en "igualdad de condiciones y respetando los "términos de las leyes y de los estatutos "correspondientes, los trabajadores organizados "de la empresa tendrán preferencia para adquirir "los títulos representativos del capital de los que "sea titular el Gobierno Federal."

"ARTICULO 39.- La fusión o disolución de las "empresas de participación estatal mayoritaria se "efectuará conforme a los lineamientos o "disposiciones establecidos en los estatutos de la "empresa y legislación correspondiente.

"La dependencia Coordinadora del Sector al que "corresponda la empresa, en lo que no se oponga a "su regulación específica y de conformidad a las "normas establecidas al respecto por la Secretaría "de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de "señalar la forma y términos en que deba "efectuarse la fusión o la disolución, debiendo "cuidar en todo tiempo la adecuada protección de "los intereses del público, de los accionistas o "titulares de las acciones o partes sociales, y los "derechos laborales de los servidores públicos de "la empresa."

"ARTICULO 68.- La enajenación de títulos "representativos del capital social, propiedad del "Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, "podrá realizarse a través de los procedimientos "bursátiles propios del mercado de valores o de las "sociedades nacionales de crédito de acuerdo con "las normas que emita la Secretaría de Hacienda y "Crédito Público.

"La Secretaría de la Contraloría General de la "Federación vigilará el debido cumplimiento de lo "dispuesto en el párrafo anterior."

De los preceptos transcritos destaca:

1) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Federal, en lo conducente, y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por lo que, las relaciones entre éstas y el Ejecutivo Federal o sus dependencias se sujetarán, en primer término, a las disposiciones contenidas en ese ordenamiento y su reglamento y sólo en lo que no se encuentre expresamente previsto, estarán a lo señalado en otras disposiciones según la materia que corresponda (artículos 1o. y 2o.).

2) Las entidades paraestatales cuentan con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en esa ley, y en lo que no se oponga, a las diversas disposiciones que se relacionen con la Administración Pública (artículo 11).

3) Son empresas de participación estatal mayoritaria las que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y siempre que en ellas participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, tendrán como finalidad el desarrollo de las áreas prioritarias establecidas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial las que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales (artículos 6o., 28 y 30).

4) La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria se realizará conforme a lo dispuesto en esa ley, sin perjuicio de lo establecido en la legislación aplicable (artículo 31).

5) Siempre que alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con la finalidad para la cual fue creada o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o bien, su disolución o liquidación (artículo 32).

6) La fusión o liquidación de las empresas de participación estatal mayoritaria se realizará en los términos previstos en los estatutos propios de la empresa y en la legislación correspondiente, para lo cual intervendrá la dependencia coordinadora de sector que corresponda, a fin de señalar la forma y términos en que aquéllas se efectuarán (artículo 39).

7) La enajenación de los títulos representativos del capital social del Gobierno Federal podrá realizarse conforme a los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, acorde con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación actualmente Secretaría de la Función Pública (artículo 68).

Conforme a lo anterior, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es reglamentaria del artículo 90 constitucional, en cuanto dispone que las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal se realizarán en los términos que dispongan las leyes, y tiene como objeto primordial regular las entidades integrantes de la administración pública paraestatal, sus relaciones con el Ejecutivo Federal y su forma de constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución.

Además, prevé de manera destacada que las relaciones entre el Presidente de la República y las entidades paraestatales se sujetarán, en primer lugar, a las disposiciones contenidas en ese ordenamiento y su reglamento y sólo en lo que no se encuentre expresamente previsto, estarán a lo establecido en otras disposiciones de acuerdo con la materia de que se trate.

Y, por lo que hace a la cuestión materia de este asunto, dicha ley señala que cuando una empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que debe contraerse o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal, entre otros supuestos, la enajenación de los títulos representativos del capital social del Gobierno Federal, la que podrá realizarse en términos de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, de conformidad con las normas que emita la primera de las dependencias citadas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, se encargará de vigilar el debido cumplimiento de dicha prevención.

Por su parte, los artículos 1o., primer párrafo, 2o., 16, fracción IV, 20, fracción I, 21, primer párrafo, 38, 39 y Séptimo Transitorio de la Ley de Puertos, señalan:

"Artículo 1o.- La presente ley es de orden público y "de observancia en todo el territorio nacional, y "tiene por objeto regular los puertos, terminales, "marinas e instalaciones portuarias, su "construcción, uso, aprovechamiento, explotación, "operación y formas de administración, así como la "prestación de los servicios portuarios.

"..."

"Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, se "entenderá por:

"I. Secretaría: La Secretaría de Comunicaciones y "Transportes.

"II. Puerto: El lugar de la costa o ribera habilitado "como tal por el Ejecutivo Federal para la "recepción, abrigo y atención de embarcaciones, "compuesto por el recinto portuario y, en su caso, "por la zona de desarrollo, así como por accesos y "áreas de uso común para la navegación interna y "afectas a su funcionamiento; con servicios, "terminales e instalaciones, públicos y particulares, "para la transferencia de bienes y transbordo de "personas entre los modos de transporte que "enlaza.

"III. Recinto portuario: La zona federal delimitada y "determinada por la Secretaría y por la de "Desarrollo Social en los puertos, terminales y "marinas, que comprende las áreas de agua y "terrenos de dominio público destinados al "establecimiento de instalaciones y a la prestación "de servicios portuarios.

"IV. Terminal: La unidad establecida en un puerto o "fuera de él, formada por obras, instalaciones y "superficies, incluida su zona de agua, que permite "la realización íntegra de la operación portuaria a la "que se destina.

"V. Marina: El conjunto de instalaciones portuarias "y sus zonas de agua y tierra, así como la "organización especializada en la prestación de "servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.

"VI. **Instalaciones portuarias:** Las obras de "infraestructura y las edificaciones o "superestructuras, construidas en un puerto o "fuera de él, destinadas a la atención de "embarcaciones, a la prestación de servicios "portuarios o a la construcción o reparación de "embarcaciones.

"VII. **Servicios portuarios:** Los que se proporcionan "en puertos, terminales, marinas e instalaciones "portuarias, para atender a las embarcaciones, así "como para la transferencia de carga y transbordo "de personas entre embarcaciones, tierra u otros "modos de transporte.

"VIII. **Zona de desarrollo portuario:** El área "constituida con los terrenos de propiedad privada "o del dominio privado de la Federación, de las "entidades federativas o de los municipios, para el "establecimiento de instalaciones industriales y de "servicios o de cualesquiera otras relacionadas con "la función portuaria y, en su caso, para la "ampliación del puerto.

"IX. **Administrador portuario:** El titular de una "concesión para la administración portuaria "integral."

"Artículo 16.- La autoridad en materia de puertos "radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá "por conducto de la Secretaría, a la que, sin "perjuicio de las atribuciones de otras "dependencias de la Administración Pública "Federal, corresponderá:

"...

"IV. Otorgar las concesiones, permisos y "autorizaciones a que se refiere esta ley, así como "verificar su cumplimiento y resolver sobre su "modificación, renovación o revocación;

"..."

"Artículo 20.- Para la explotación, uso y "aprovechamiento de bienes del dominio público "en los puertos, terminales y marinas, así como "para la construcción de obras en los mismos y "para la prestación de servicios portuarios, sólo se "requerirá de concesión o permiso que otorgue la "Secretaría conforme a lo siguiente:

"I. Concesiones para la administración portuaria "integral;

"..."

"Artículo 21.- Las concesiones a que se refiere la "fracción I del artículo anterior sólo se otorgarán a "sociedades mercantiles mexicanas.

"..."

"Artículo 38.- Existirá administración portuaria "integral cuando la planeación, programación, "desarrollo y demás actos relativos a los bienes y "servicios de un puerto, se encomienden en su "totalidad a una sociedad mercantil, mediante la "concesión para el uso, aprovechamiento y "explotación de los bienes y la prestación de los "servicios respectivos.

"Asimismo, se podrá encomendar, mediante "concesión, la administración portuaria integral de "un conjunto de terminales, instalaciones y puertos "de influencia preponderantemente estatal, dentro "de una entidad federativa, a una sociedad "mercantil constituida por el Gobierno Federal o "Estatal correspondiente."

"Artículo 39.- La administración portuaria integral "será autónoma en su gestión operativa y "financiera, por lo que sus órganos de gobierno "establecerán sus políticas y normas internas, sin "más limitaciones que las que establezcan las "disposiciones legales y administrativas "aplicables."

"SEPTIMO. A fin de reorganizar el sistema "portuario nacional en los términos establecidos en "esta ley, el Gobierno Federal podrá constituir "sociedades mercantiles de participación estatal "mayoritaria, a las que se adjudiquen directamente "las concesiones para la administración portuaria "integral.

"Asimismo, promoverá la constitución de "sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades "federativas, para que administren los puertos, "terminales e instalaciones de uso público cuya "influencia sea preponderantemente estatal. En "este caso, también se podrán otorgar de manera "directa las concesiones para la administración "portuaria integral.

"El capital de las Sociedades Mercantiles a que se "refiere este artículo deberá ser suscrito "inicialmente, en su totalidad, por el gobierno "federal, por los gobiernos estatales y municipales "o por las entidades públicas de éstos."

De los artículos transcritos es dable destacar lo siguiente:

1) La Ley de Puertos es un ordenamiento de orden público y observancia en todo el territorio nacional, cuyo objeto consiste en regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como su uso, construcción, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración (artículo 1o.).

2) El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es la autoridad en materia de puertos y se encargará de otorgar las concesiones y permisos a que dicha ley se refiere, verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación (artículo 16).

3) Para la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras y prestación de servicios portuarios, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgará concesiones para Administraciones Portuarias Integrales, las que sólo serán concedidas a sociedades mercantiles mexicanas (artículos 20 y 21).

4) Se entiende que existe una Administración Portuaria Integral cuando se encomienda a una sociedad mercantil la planeación, programación, desarrollo y demás actos relacionados con los bienes y servicios de un puerto, que se concede para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes y la prestación de los servicios relativos, así como cuando se encomienda a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno Federal la administración de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal (artículo 38).

5) Las Administraciones Portuarias Integrales cuentan con autonomía de gestión operativa y financiera y por tanto sus órganos de gobierno establecerán sus políticas y normas internas (artículo 39).

6) A efecto de reorganizar el sistema portuario nacional conforme a lo dispuesto en esa ley, el Gobierno Federal podrá constituir sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria a las que se adjudicarán directamente las concesiones para Administraciones Portuarias Integrales, cuyo capital sería suscrito inicialmente, en su totalidad, por el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales o las entidades públicas de éstos (artículo Séptimo Transitorio).

En este orden de ideas queda corroborado que las Administraciones Portuarias Integrales, en su carácter de empresas de participación estatal mayoritaria, en las que el Gobierno Federal es propietario de más del cincuenta por ciento (50%) del capital social correspondiente, forman parte de la administración pública paraestatal de que se auxilia el Ejecutivo Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Así entonces, en términos del artículo 90 constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que determinó las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención que el Ejecutivo Federal tendrá en su operación y las leyes determinarán las relaciones entre tales entidades y el Ejecutivo, asimismo expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que es reglamentaria del artículo 90 constitucional en su parte conducente y tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las entidades paraestatales y delimitar la forma en que se relacionarán con el Ejecutivo y sus dependencias.

Por tanto, si la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento en el que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Federal, se definen o determinan las bases esenciales de la administración pública a nivel federal y en el que, de manera general, se delimita el campo de acción del Ejecutivo Federal en su operación, por conducto de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que se encuentren a su cargo, debe reiterarse que corresponde a éste el ejercicio de las atribuciones que dicha ley y los demás ordenamientos a los que remite prevén.

Por tal virtud, si en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgar concesiones y permisos en materia de servicios portuarios; adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; coordinar en los puertos marítimos las actividades y servicios marítimos y portuarios y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación; administrar los puertos centralizados, coordinar los de la administración paraestatal y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de zonas federales dentro de los recintos portuarios; y, acorde con lo anterior, en la Ley de Puertos se establece que la autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la que le corresponderá otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que esa ley alude, entre las que se encuentran las concesiones para Administraciones Portuarias Integrales, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación, es de determinarse entonces que, por disposición expresa de los artículos 89, fracción XIII y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26, 36, fracciones XII, XIX y XX, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2o., 16, fracción IV, 20, 38 y Séptimo Transitorio de la Ley de Puertos, es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal administrar los puertos y servicios que en ellos se prestan y la citada Secretaría de Estado es la dependencia coordinadora de sector en el asunto de que se trata, a través de la cual el Ejecutivo interviene en su operación y ejerce las atribuciones que tales ordenamientos le confieren.

Atento a lo anterior, se corrobora que es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, administrar todo lo relativo a los puertos y servicios en materia portuaria, entre los que se encuentran las Administraciones Portuarias Integrales y siendo que éstas forman parte de la administración pública paraestatal que se encuentra a su cargo, en su carácter de empresas de participación estatal mayoritaria conforme a lo dispuesto en los numerales 1o., 3o. y 46, fracción II, inciso A), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que deviene inconcuso que corresponde a éste también, en forma exclusiva, decidir sobre la transferencia de las acciones pertenecientes al Gobierno Federal en tales entidades, en los términos establecidos por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, puesto que el legislador, en acatamiento a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Federal, otorgó al Ejecutivo las facultades en materia de administración pública que quedaron precisadas con antelación, contenidas tanto en la Ley Orgánica respectiva como en la Ley de Puertos y sujetó la operación de dichos organismos a las disposiciones contenidas en aquel ordenamiento.

Por tanto, atendiendo a todo lo expuesto, se reitera que las disposiciones impugnadas resultan violatorias de los artículos 89, fracción XIII, 90, 26 penúltimo párrafo y 116, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como consecuencia, atentatorias del principio de supremacía constitucional a que alude el artículo 133 de dicha Norma Fundamental.

Derivado de las conclusiones alcanzadas, este Tribunal Pleno estima innecesario ocuparse del estudio de los restantes planteamientos de invalidez esgrimidos por los promoventes, toda vez que ya fue dilucidada la cuestión toral materia de este asunto y su análisis no conduciría a ningún fin práctico, ya que en modo alguno variaría la conclusión alcanzada.

Apoya dicha determinación, por analogía, el criterio contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, visible en la página setecientos cinco del Tomo X, correspondiente a septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO "INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si "se declara la invalidez del acto impugnado en una "controversia constitucional, por haber sido "fundado uno de los conceptos de invalidez "propuestos por la parte actora, situación que "cumple el propósito de este juicio de nulidad de "carácter constitucional, resulta innecesario "ocuparse de los restantes argumentos de queja "relativos al mismo acto."

Por las consideraciones vertidas, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, y Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, por contravenir los artículos 89, fracción XIII, 90, 26 penúltimo párrafo y 116, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO.- Atento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se procede a fijar los efectos de la presente resolución.

De conformidad con los artículos 45 y 72 de la aludida Ley Reglamentaria, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine este Alto Tribunal; la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal; y, ésta sólo podrá ser declarada cuando la resolución sea aprobada por cuando menos ocho votos.

Los preceptos invocados señalan:

"ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando "con precisión, en su caso, los órganos obligados "a cumplirla, las normas generales o actos "respecto de los cuales opere y todos aquellos "elementos necesarios para su plena eficacia en el "ámbito que corresponda. Cuando la sentencia "declare la invalidez de una norma general, sus "efectos deberán extenderse a todas aquellas "normas cuya validez dependa de la propia norma "invalidada;

"..."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos "a partir de la fecha que determine la Suprema "Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no "tendrá efectos retroactivos, salvo en materia "penal, en la que regirán los principios generales y "disposiciones legales aplicables de esta materia."

"Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte "de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las "normas impugnadas, si fueren aprobadas por "cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por "la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré "la acción ejercitada y ordenará el archivo del "asunto."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo "dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta "ley."

Acorde con las prevenciones mencionadas, son efectos de este fallo los siguientes:

Declarar la invalidez de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, y del Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, que prevén:

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dos:

"Sexto. La Secretaría de Hacienda y Crédito "Público transferirá de manera no onerosa el 20% "de las acciones de la sociedad mercantil "Administración Portuaria Integral a los Gobiernos "de los Estados y el 6% de las mismas a los "Municipios donde se encuentren operando las "referidas administraciones portuarias integrales, "siempre y cuando así lo soliciten los Estados y "Municipios interesados y se trate de "administraciones en las que la Federación tenga "más del 76% de las acciones."

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil tres:

"Sexto. Con respecto a lo previsto en el artículo "Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la "Federación para el ejercicio fiscal de 2002, éste "seguirá en vigor durante el presente ejercicio "fiscal, para el efecto de que concluyan los "procesos de transferencia no onerosa a que alude "dicho precepto, así como para que la Auditoría "Superior de la Federación, en ejercicio de sus "facultades vigile el debido cumplimiento de la "entrega no onerosa de las acciones de las "administraciones portuarias integrales a los "estados y municipios, en los términos previstos "en el referido artículo transitorio.

"Igualmente y en adición a lo previsto en el párrafo "anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito "Público transferirá de manera no onerosa otro "20% de las acciones de la Sociedad Mercantil "Administración Portuaria Integral a los gobiernos "de los Estados y otro 6% de las mismas a los "Municipios donde se encuentren operando las "referidas administraciones portuarias integrales, "siempre y cuando así lo soliciten los Estados y "Municipios interesados."

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro:

"Cuarto.- Seguirá vigente durante el presente "ejercicio fiscal, el artículo Sexto Transitorio de la "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio "Fiscal de 2002, a efecto de que se concluyan los "procesos de transferencia no onerosa a que se "refiere el mismo, ahora bien, por lo que respecta al "artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de "la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, éste "seguirá vigente debiéndose ajustar para que el "Gobierno Federal transfiera de manera no "onerosa, a los Estados y Municipios el 20% y 3% "del capital social de las sociedades señaladas, "respectivamente.

"En consecuencia de lo anterior, durante el "ejercicio fiscal de 2004 el Gobierno Federal "transferirá de manera no onerosa exclusivamente "el 49% del capital social de las Sociedades "Mercantiles Administraciones Portuarias "Integrales a los Estados y los Municipios donde se "encuentren éstas, correspondiendo a los Estados "el 40% y a los Municipios el 9%.

"En el supuesto de que dos o más Estados o "Municipios participen en una misma "Administración Portuaria Integral, el porcentaje de "participación de los mismos, no podrá exceder en "ningún caso del 49% del capital social de la "sociedad de que se trate, siendo responsabilidad "de éstos el alcanzar un acuerdo para estos "efectos.

"De la Administración Portuaria Integral del Puerto "de Dos Bocas, en el Estado de Tabasco, Petróleos "Mexicanos realizará la transferencia a título no "oneroso de las acciones de las que es propietario "en dicha sociedad, en conjunto con el Gobierno "Federal a efecto de que el Estado de Tabasco "tenga el 40% del capital de la misma y el Municipio "de Paraíso el 9%.

"La Auditoría Superior de la Federación, en el "ejercicio de sus facultades vigilará la puntual "entrega no onerosa de las acciones a los Estados "y Municipios en los términos previstos en el "presente artículo."

Tomando en consideración que las disposiciones invalidadas no corresponde a la materia penal, la declaración de inconstitucionalidad dictada en este fallo no puede tener efectos retroactivos; además, atendiendo a que la naturaleza de este medio de control constitucional no permite a este Alto Tribunal pronunciarse respecto de actos, sino únicamente de normas de carácter general, la declaratoria de invalidez comenzará a surtir sus efectos a partir del día siguiente al de la publicación de la resolución en el **Diario Oficial de la Federación** y todos aquellos actos que se hubieren realizado por el Ejecutivo Federal, los gobiernos locales o municipales, o bien, las Administraciones Portuarias Integrales, con motivo de las disposiciones materia de los presentes asuntos, quedan intocados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Son procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 8/2004 y 10/2004, promovidas por el Procurador General de la República, y por diversos Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, y Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación de primero de enero de dos mil dos, treinta de diciembre de dos mil dos y treinta y uno de diciembre de dos mil tres, respectivamente.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos Sexto Transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos mil tres, así como del Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, en términos de los Considerandos Quinto y Sexto de este fallo.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el **Diario Oficial de la Federación** y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Armando Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo formularon salvedades respecto de algunas de las consideraciones, y reservaron su derecho de formular votos concurrentes. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR LOS MINISTROS JOSE RAMON COSSIO DIAZ Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO EN RELACION CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2004 Y SU ACUMULADA 10/2004, PROMOVIDAS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y DIPUTADOS DE LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION.

Los suscritos, estando de acuerdo con los resolutivos de las Acciones de Inconstitucionalidad acumuladas, no estamos de acuerdo con las consideraciones de la resolución en relación con la declaración de inconstitucionalidad de los artículos transitorios impugnados. En la resolución se contienen argumentos acerca de la falta de competencia del Congreso de la Unión para ordenar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transferir acciones propiedad del Gobierno Federal a una empresa de participación estatal mayoritaria sin observar el procedimiento establecido para tal efecto. Además de que es el Poder Ejecutivo Federal, como encargado de la Administración Pública Federal, al que le correspondería disponer del destino de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales.

1) Desde nuestro punto de vista los artículos transitorios impugnados son inconstitucionales, pero por razones diversas. A nuestro juicio se debió haber seguido, en lo esencial y robustecido con argumentos adicionales, el precedente establecido por este Alto Tribunal en las Acciones de Inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, de donde surgió la tesis de jurisprudencia con el número P./J. 80/2003 de rubro: **“LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION. LA INCLUSION EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA ES INCONSTITUCIONAL.”**

Lo anterior ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 72 y 74, fracción IV, claramente establece un procedimiento específico para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, cuyas características específicas son:

- A) Normas procedimentales particulares: la Constitución dispone que en este caso el único que puede presentar la iniciativa es el Poder Ejecutivo; establece una obligación temporal específica para su presentación; impone de manera necesaria la cámara de origen: la Cámara de Diputados del congreso de la Unión; y, finalmente, impone el análisis de manera conjunta o relacionada de esta norma con el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- B) Contenido normativo específico: Lo son las contribuciones que debe recaudar el erario federal y el contenido debe ser, además, correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos.
- C) Ambito temporal de vigencia: La vigencia de la norma es anual ya que se encuentra indisolublemente vinculada con el Presupuesto de Egresos, esto es, está destinada únicamente a prever de donde procurará la Federación los ingresos que le sean necesarios para cubrir un presupuesto de egresos determinado de vigencia eminentemente anual. Esto aún considerando que existen disposiciones dentro de la Ley que pueden encontrarse exentas de esta anualidad, como en el caso de aquellas que establecen derogaciones de los preceptos del mismo ordenamiento.

Por lo anterior, se puede concluir que la Constitución prevé, a diferencia de la generalidad de los ordenamientos que desarrollan sus disposiciones, elementos específicos de contenido y reglas especiales para la aprobación de la Ley de Ingresos, por lo que la inclusión en dicho ordenamiento de elementos exógenos y asistemáticos los convierte en inconstitucionales.

2) No es obstáculo para lo anterior lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes en el sentido de que la discordancia de una norma con el contenido o el título del ordenamiento jurídico que la contiene no conduce de manera directa a su inconstitucionalidad, ya que no deja de ser una cuestión de mera técnica legislativa deficiente.

Lo anterior es así, ya que los elementos específicos establecidos para el procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación no pueden reducirse a una mera formalidad legislativa. Estos elementos no pueden ser entendidos solamente como un capricho formal del Constituyente, sino que justamente adoptan esa expresión por la existencia de elementos históricos y funcionales que son los que justifican la diferencia formal incorporada al texto constitucional. El desconocimiento de esta diferencia formal y de los resultantes elementos específicos de contenido implicaría, por tanto, el desconocimiento de la formación histórica y funcionalidad específica del sistema de aprobación de normas de naturaleza financiera para los estados contemporáneos, lo cual no puede reducirse a meras cuestiones de técnica legislativa.

Hay que recordar que los grandes temas que surgieron en el origen de lo que conocemos como constitucionalismo moderno, justamente se refieren a las formas de relación entre los tributos y gastos entre el monarca y el parlamento. El núcleo de la discusión democrática original no se centró, aun cuando posteriormente derivó en ello, en una serie de derechos específicos de los ciudadanos sino en el modo en el cual el Estado establecería las contribuciones y en quienes eran órganos legitimados para la aprobación de las mismas. Estas fueron razones fundamentales tanto dentro del movimiento revolucionario norteamericano como el fundamento para la reunión de los Estados Generales en Francia a finales del siglo XVIII, mismos que influenciaron en la construcción y estructuración del constitucionalismo mexicano.

Por lo anterior, no puede afirmarse que la diferencia formal en el procedimiento de formación de las normas financieras de un Estado, en particular la Ley de Ingresos, atente contra el principio democrático por excluir elementos que en un momento dado la representación quiera incorporar al ordenamiento en cuestión. Es precisamente este origen democrático y específico de la aprobación de los ingresos del Estado, lo que le da una delimitación material específica al legislador en el momento de emitir la Ley de Ingresos.

Ahora bien, los elementos específicos que integran el contenido de la Ley de Ingresos no pueden ser determinados previamente por este Alto Tribunal de un modo limitativo. Partiendo de la idea que el contenido de la Ley de Ingresos se refiere precisamente a los ingresos del Estado, se debe examinar en cada caso concreto si el elemento impugnado corresponde a ingresos estatales o si tiene una naturaleza distinta. En el caso particular que nos ocupa, es claro que la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar las acciones para la transferencia de las acciones de las Administraciones Portuarias Integrales no tienen un contenido relacionado con la percepción de ingresos por parte del erario público, refiriéndose a recursos que dejarán de ser propiedad del Gobierno Federal en determinadas empresas de participación estatal mayoritaria para pasar a formar parte de los estados y municipios que se acojan a dichas disposiciones.

En conclusión, la Ley de Ingresos de la Federación tiene un procedimiento específico de aprobación y un contenido material específico y limitado relacionado con la función que le corresponde, esto es, la de referirse a los ingresos que debe recabar el Estado anualmente. Lo anterior no es un mero capricho formal del Constituyente, sino que acoge la evolución histórica, el sentido funcional de la aprobación de leyes de esa naturaleza en nuestro orden jurídico, particularmente en el texto constitucional. En el caso que nos ocupa, la obligación de realizar las acciones necesarias para la transferencia de acciones de las Administraciones Portuarias, claramente no se refiere a ingresos que serán percibidos por el Estado, por lo cual estos artículos desbordan las limitaciones materiales de la Ley de Ingresos de la Federación.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Ministro, **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la acción de inconstitucional 8/2004 y su acumulada 10/2004, promovidas por el Procurador General de la República y Diputados Federales integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra de los órganos Legislativos y Ejecutivo, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación** y su Gaceta, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Tercero resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de nueve de noviembre de dos mil cuatro.- México, Distrito Federal, a diecinueve de enero de dos mil cinco.- Conste.- Rúbrica.